

МОДЕЛЬ  
АДАПТИВНОЙ  
ЭКОНОМИКИ

Мейрам КАЖЫКЕН

**УДК 330**  
**ББК 65.23**  
**К 13**

**КАЖЫКЕН М.**

**Модель адаптивной экономики** – Астана: ТОО «Профмедиа Астана», 2018. – 478 с.

**ISBN 978-601-336-183-3**

Адаптивность – ключевое свойство экономики, характеризующее способность предпринимателей развиваться, активно подстраиваясь под меняющиеся внешние и внутренние условия. Адаптивность экономики зависит от способности предпринимателей и государства анализировать и контролировать условия среды, обнаруживать рыночные возможности, оценивать риски и адекватно реагировать на них.

В работе большое внимание уделяется экономическим институтам, прежде всего, нормам и правилам, регулирующим распределение и перераспределение экономических факторов. В работе предложены идеи, опирающиеся на интеллектуальный фундамент, созданный экономистами институционального направления и австрийской школы. Положения книги пригодны для решения прикладных задач.

Книга адресована самому широкому кругу читателей, всем, кто живо интересуется вопросами модернизации общества.

**УДК 330**  
**ББК 65.23**

**ISBN 978-601-336-183-3**

© Кажыкен М., 2015

© Кажыкен М., 2018

*Моим детям и всем молодым,  
кому предстоит улучшить этот мир*

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	6
ЧАСТЬ I ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ.....	12
ГЛАВА 1 БЛАГОСОСТОЯНИЕ И РАВЕНСТВО - КРИТЕРИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА.....	13
Экономическая природа благосостояния и неравенства.....	13
Предпринимательская деятельность – главный фактор благосостояния.....	22
Способности и возможности для предпринимательской деятельности.....	28
Либеральные ценности против экономического неравенства .....	33
Направляющая сила экономических институтов.....	39
Этические основы экономических институтов и предпринимательской деятельности .....	43
Справедливое государство .....	47
Политика и стратегия развития экономики.....	56
ГЛАВА 2 АДАПТИВНОСТЬ – ХАРАКТЕР РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ .....	65
Экономика – адаптивная подсистема общества.....	65
От адаптивности предпринимательства к адаптивности экономики .....	75
Экономические институты и адаптивность предпринимателей.....	83
Собственность на экономические факторы и адаптивность.....	89
Стратегии активной и пассивной адаптации экономики.....	98
Институты гражданского общества в модели адаптивной экономики .....	104
ГЛАВА 3 ИНСТИТУТЫ АДАПТАЦИИ И АДАПТАЦИЯ ИНСТИТУТОВ .....	126
Концепция модели .....	126
Принципы регулирования экономики .....	146
Приоритеты экономического развития .....	153
Локальные территории со специальным правовым режимом.....	163
Легитимный протекционизм: поддержка экспорта и замещение импорта ....	169
Экономическая интеграция и адаптивность экономики .....	178
ГЛАВА 4 РАСПРЕДЕЛЕНИЕ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ И ФАКТОРОВ .....	186
Экономическая сущность распределения и перераспределения.....	186
Рыночное распределение экономических ресурсов и факторов.....	195
Регулирование рыночного распределения экономических ресурсов и факторов.....	203
Перераспределение экономических ресурсов и факторов.....	213
Межотраслевое распределение и перераспределение .....	220

Межпоколенческое распределение и перераспределение .....	227
Международное распределение и перераспределение .....	232
ЧАСТЬ II ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ .....	239
ГЛАВА 5 ТЕНДЕНЦИИ, РИСКИ И ПОТЕНЦИАЛ КАЗАХСТАНСКОЙ ЭКОНОМИКИ .....	240
Низкие темпы развития экономики на фоне относительно высоких темпов ее роста .....	240
Рост сырьевой компоненты в структуре промышленности .....	247
Концентрация экономических ресурсов и рыночной власти у крупного предпринимательства .....	255
Рост морального и физического износа основных фондов .....	263
Структура иностранных прямых инвестиций, ведущая к сырьевой специализации экономики .....	270
Узость структуры и географии экспорта, закрепляющая специализацию Казахстана на внешних рынках .....	278
Рост государственных финансовых институтов и неразвитость банковской системы .....	288
Фискальная политика «перераспределительной модели» экономики .....	302
ГЛАВА 6 СИСТЕМА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОЛИТИК (рекомендации для повышения адаптивности экономики) .....	319
Политика по совершенствованию структуры экономики .....	319
Научно-техническая политика .....	353
Принципы и инструменты инвестиционной политики .....	368
Внешнеторговая политика: двусторонние торговые соглашения .....	384
Актуализация денежно-кредитной политики под стратегию активной адаптации .....	401
Фискальная политика: рациональный бюджет развития .....	424
ПОСЛЕСЛОВИЕ .....	455
ГЛОССАРИЙ .....	463
ИСТОЧНИКИ .....	468

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Это четвертая книга, завершающая цикл моих работ, ради которых я оставил государственную службу, решив заняться научной деятельностью. Первые строчки книги были написаны в начале 2010 года, и последнюю точку поставил спустя более 7-ми лет. Многие авторы больших работ, потратившие годы на осмысление реальных событий и поиск в них закономерностей, подтверждают, что конечный результат обычно отличается от исходной задумки. Я тоже по мере продвижения вперед в процессе работы над книгой, многое переосмысливал, переписывал. За эти годы некоторые мои представления о современной экономике, закономерностях и принципах ее функционирования существенно эволюционировали. Одним из личных интеллектуальных прорывов считаю принятие ценностей классического либерализма, точнее, системы идей, которую принято называть либертарианством, а вместе с этим погружение в научное наследие экономистов австрийской школы.

В 1991 году Казахстан в числе 15 республик СССР пополнил ряды многочисленных независимых стран мира. Казахстан ступил на тропу «конкуренции», не имея опыта рыночной экономики. Власть не только обратила взоры в сторону успешных стран с развитой экономикой, но всецело отдалась лукавым, по сути, и утопичным по содержанию советам иностранных консультантов, приняв за чистую монету предложенные ими правила игры. Государство, не до конца понимая риски, исходящие от масштабной приватизации с участием иностранных инвесторов, и впав в самоуверенность, допустило фундаментальные ошибки. Эти ошибки были усугублены как ростом цен на сырьевые ресурсы на мировых рынках, так и близорукой жадностью отечественных олигархов.

Был заложен фундамент под перераспределительную модель экономики, которая устраивала и власть, и иностранный капитал. Благодаря этой модели отдельные «богом избранные» соотечественники чудесным образом разбогатели, а миллионы простых казахстанцев остались «при своих», однако им внушили

надежду на получение своей доли от общего пирога, но ближе к 2050 году.

По прошествии четверти века – времени, равному продолжительности жизни одного поколения, стали отчетливо видны последствия ошибок. Редкие отчаянные экономисты безуспешно пытались убедить власть сменить экономическую модель. Но аргументы иностранного капитала были гораздо весомее, поскольку подпитывались мощным потоком сырьевой ренты, который создавал иллюзию благополучия в экономике. Иностранных инвесторов, в том числе тех, кто входит в пресловутый клуб под названием «совет иностранных инвесторов при президенте Республики Казахстан» не интересовали и не интересуют, ни вопросы долгосрочного экономического развития страны, ни тем более социальные проблемы. Они, получив малой ценой доступ к активам, прежде всего, к природным ресурсам, подтолкнули власть к авторитаризму.

Казахстан погрузился в пучину долгосрочного экономического кризиса, в значительной степени рукотворного. Уже мало осталось тех, кто верит в способность государства критично осмыслить происходящее и принимать адекватные меры. Причиной столь крайнего пессимизма является не только отсутствие соответствующих экономических институтов, но и изъяны в базовых принципах, заложенных в модель экономики. Для меня вполне очевидно, что для развития Казахстана необходима новая модель экономики. Также ясно, что для этого потребуются масштабные реформы, и не только в экономике. В одной из своих работ я высказал известную в узких кругах экономистов идею, что экономика должна быть адаптивной – способной быстро и эффективно приспосабливаться к изменившимся внешним условиям. Такое требование диктуется особенностями глобализации и растущей взаимосвязанностью национальных экономик.

Весьма скромные успехи казахстанских властей в создании рыночной экономики в значительной степени обусловлены недостаточным прогрессом в формировании рыночных институтов. Предпринимательство было стеснено в ресурсах для создания институционального каркаса рынка. Более того, роль разрушите-

ля рыночных институтов сыграли квазигосударственные организации, возникшие в эпоху высоких цен на сырьевые ресурсы, и до сих пор доминирующие в экономике. Сегодня весь накопленный опыт государственного регулирования экономики сводится к элементарному перераспределению природной ренты, что в терминах нынешней власти принято называть *ручным управлением*.

Логичная цель общества – развитие. Движущей силой развития является стремление человека к определенному уровню благосостояния. Именно человек, стремясь достичь желаемого уровня потребления благ и качества жизни, принимает решения, в том числе относительно выбора профессии и специальности; повышения своей квалификации и использования компетенции. Он делает выбор между стезей предпринимателя и наемного работника. Сумма всех индивидуальных устремлений запускает процесс экономического развития. Иными словами, развитие общества движет не стремление государства обеспечить общее благосостояние, но совокупное желание и компетенции множества индивидов. Следовательно, государство должно тонко направлять, стимулировать и поддерживать инициативу предпринимателей создавая общий поток устремлений.

Зададимся вопросом – развивался ли Казахстан все эти годы, и достигло ли общество должного уровня благосостояния? Ответ, к сожалению, неудовлетворительный. Рос ВВП на душу населения, но в этом пироге слишком большой кусок принадлежит иностранным компаниям и отдельным сверхбогатым казахстанским семьям. Разбогател чрезвычайно узкий слой населения, большей частью состоящий из лиц, близких к власти. Но при этом возросло и неравенство. На этом фоне выросло целое поколение, привыкшее к сепарированию по социальному статусу, по уровню доходов, по доступу к экономическим ресурсам страны.

Нам надо быть честными перед самими собой. В большинстве наших проблем мы сами виноваты. Стали обычными нигилизм, небрежность в исполнении обязательств, недобросовестность в делах. К сожалению, привычными явлениями становятся не только неисполнение неформальных правил, но и нарушения



норм законов. Эти аспекты относятся к особенностям культуры. Надо однозначно понимать, что нам не удастся реформировать экономику, создавать и внедрять инновации, модернизировать производства, повысить производительность труда и конкурентоспособность продукции на рынках и, в конце концов, добиться благосостояния и снижения неравенства, если не сможем измениться в культурном плане. Только став современным обществом можно добиться прогресса. Это не тезис и не лозунг. Это аксиома развития в современных условиях.

Лейтмотив предлагаемой книги – нормативный порядок, на который опираются экономические институты и субъекты экономики, является фундаментальным фактором благосостояния. Справедливые нормы и правила, которые неукоснительно соблюдаются всеми участниками экономики, в том числе государством, служат условием развития. Государственные организации и актуализируемый ими нормативный порядок должны совместно обеспечить: *свободный выбор и равный доступ к конкурентным возможностям*. Это означает, что нам надо добиться справедливого рыночного распределения и государственного перераспределения экономических факторов.

Однако недостаточно иметь совершенные нормы и правила; главное - их надлежащее исполнение. Иными словами, если правила и регулирующие их нормы признаются обществом, то они должны повсеместно и неукоснительно соблюдаться.

Блага создает предприниматель. Но он может стать причиной экономического неравенства, если не имеет привычки вести дела по правилам справедливого поведения, и более того, игнорирует этические ценности. Из Казахстана *убегает* финансовый капитал, большей частью добытый с нарушениями законов. Капитал, остро необходимый стране, обществу, оседает за рубежом. Тому подтверждение «Панамские документы», разоблачившие наших известных соотечественников, которые получив от власти эксклюзивные преимущества перед остальными, в полной мере проявили свою беспринципность. Нормативный порядок, запрещающий отток капитала невозможен, но справедливы нормы и

правила, изымающие сверхдоходы «удачливого» предпринимателя в пользу общества.

Какова роль государства в данном процессе? Либеральные экономисты утверждают, что даже минимальное участие государства способно дать максимальный эффект. Но государство не способно решить в одиночку многие задачи. Ключевую роль играют институты гражданского общества и социального партнерства. Совершенно очевидно, что только совместные и согласованные действия государства, предпринимателей и гражданского общества способны обеспечить реализацию стратегий, рост национального дохода и благосостояние при низком уровне неравенства.

Улытау, июль 2017 года.

«Структура человеческой деятельности постоянно адаптируется (и функционирует путем адаптации) к миллионам фактов, которые в своей совокупности не известны никому».

*Фридрих фон Хайек.*

# ЧАСТЬ I

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

# ГЛАВА 1

## БЛАГОСОСТОЯНИЕ И РАВЕНСТВО - КРИТЕРИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

### **Экономическая природа благосостояния и неравенства**

Благосостояние определяется как интегральный показатель, характеризующий степень удовлетворения базовых (необходимых и достаточных) потребностей субъекта (человека, домохозяйства, сообщества и общества)<sup>1</sup>. Тогда и доходы, и расходы, будучи показателями материального положения субъекта, содержат информацию о двух аспектах его благосостояния. В доходах отражается ресурсная сторона благосостояния, в расходах – потребительская. Чем выше доходы субъекта, тем шире перечень доступных альтернатив для удовлетворения потребностей в разнообразных и качественных благах. Потребительские расходы содержат информацию о структуре и объемах потребления. Следовательно, благосостояние субъекта численно равно отношению располагаемых доходов к фактическим потребительским расходам. Тогда индивидуальное благосостояние будет измерять

---

<sup>1</sup> В моей ранней работе дан генезис одного из ключевых понятий экономики - «благосостояние», поэтому в этой книге ограничусь кратким конспективным изложением его сущности и структуры. Читателю, желающему глубже погрузиться в теоретические основания этого понятия, рекомендую свою книгу под названием «Благосостояние человека» (Кажыкен М. (2014, а)).

такое экономическое положение субъекта, при котором он в состоянии удовлетворять свои потребности в различных благах.

$$\text{благосостояние} = \text{доходы} / \text{расходы} \quad (1)$$

Отношение (1) не снабжает нас информацией о том, насколько хорошо или плохо обеспечен субъект благами, необходимыми и достаточными для жизнедеятельности. Пока можем судить только о том, как количественно соотносятся его доходы с расходами. Соотношение не отвечает на вопрос, будут ли равными благосостояния двух субъектов, если у них разные доходы и расходы, но их отношения дают одинаковое значение? Например, если у первого субъекта и доходы, и расходы оцениваются в 2 единицы, а у второго эти же показатели оцениваются в 4 единицы, то отношения дадут одинаковые значения равное 1, то есть ( $2/2 = 1$  и  $4/4 = 1$ ). Но при этом второй субъект имеет двукратное превышение, и доходов, и расходов над доходами и расходами первого.

Внесу уточнения в первоначальное определение. Благосостояние субъекта не сводится к простому отношению доходов к расходам, даже если расходы необходимы и достаточны для удовлетворения основных индивидуальных потребностей. В современном обществе существует консенсус о нормативных базовых расходах, из которых состоит абстрактный бюджет субъекта (потребительская корзина человека, государственный бюджет). Структура и объем такого бюджета рациональны, то есть необходимы и достаточны для обеспечения жизнедеятельности и развития абстрактного субъекта. Для индивида рациональность структуры и объема корзины означает необходимость и достаточность вошедших в нее благ для удовлетворения стандартных потребностей современного человека в соответствии с полом, возрастом и социальным статусом. Абстрактный бюджет, существующий только в форме информации и состоящий из базовых расходов, необходимых и достаточных для развития субъекта, буду называть *рациональными расходами на развитие*.

Считаю уместным дать некоторые пояснения, помогающие облегчить понимание. Начну с того, что рациональные расходы – ключевой социально-экономический параметр, численно равный стоимости жизненно важных потребностей однотипных субъектов. Во-вторых, сумма расходов необходима и достаточна для развития субъекта. И наконец, отношение фактических доходов субъектов к данному параметру позволяет осуществлять сопоставление их благосостояний. Таким образом, рациональные расходы на развитие (кратко – рациональные расходы) представляют собой количественный параметр (норматив). Его польза заключается в том, что он участвует в создании специфической информации – *рациональное (нормативное) благосостояние* субъекта, которое служит количественным критерием развития. Ясно, что без корректного определения и измерения рациональных расходов невозможно оценить, достаточно ли у субъекта доходов для развития. В последующем определение рациональных расходов на развитие, данное в общих терминах, буду конкретизировать применительно к обществу.

Уравнение *рационального благосостояния* субъекта выглядит следующим образом:

$$\text{рациональное благосостояние} = \text{располагаемые доходы} / P \quad (2)$$

где  $P$  – рациональные расходы на развитие.

Из отношения (2) следует, что рациональное благосостояние – это относительный показатель, который выводится из отношения располагаемых доходов субъекта к стоимости набора базовых благ, необходимых и достаточных для развития. Далее буду применять краткий вариант термина – *благосостояние*, но имея в виду его развернутую формулировку – рациональное (нормативное) благосостояние. Итак, благосостояние – это относительный показатель, который выводится из отношения располагаемых доходов субъекта к рациональным расходам на развитие, численно равным стоимости базовых расходов, необходимых и достаточных для развития.

Для измерения располагаемых доходов общества подходит показатель *чистый национальный располагаемый доход*, равный стоимости ресурсов, которые используются обществом для конечного потребления и сбережения. Данный показатель характеризует ресурсный потенциал развития общества (Кажыкен М. (2014, а), с. 133). Значение чистого национального располагаемого дохода (ЧНРД) равно разнице валового национального располагаемого дохода (ВНРД) и потребления основного капитала (ПОК), то есть его объем равен ресурсам, остающимся у страны после возмещения изношенного капитала (в текущих ценах):

$$\text{ЧНРД} = \text{ВНРД} - \text{ПОК} \quad (3)$$

Ясно, что благосостояние общества равно отношению чистого национального располагаемого дохода к рациональным расходам на развитие (Р).

$$\text{благосостояние общества} = \text{ЧНРД} / \text{Р} \quad (4)$$

В отношении (4) рациональные расходы на развитие играют роль параметра для оценки благосостояния общества и на нем надо остановиться подробно. Прежде всего, отмечу, что под развитием общества понимается такой процесс, интегральным результатом которого является улучшение ряда ключевых социальных и экономических характеристик. Следовательно, рациональные расходы – это такая структура и такой объем финансовых расходов, которые необходимы и достаточны для обеспечения развития общества в течение определенного периода.

Значение отношения (4) показывает, доступно ли обществу жить и развиваться в соответствии с желаниями и устремлениями всех его членов. Иными словами, оно позволяет судить о том, насколько фактические располагаемые доходы общества соответствуют тому уровню расходов, которые необходимы и достаточны для развития. Если значение отношения равно единице, то благосостояние общества находится на достаточно высоком уровне; если же значение отношения меньше единицы, то благо-



состояние общества ниже уровня достаточного для развития. Если же отношение больше 1, то вероятны два последствия. При незначительном превышении 1, общество имеет запас ресурсов для развития. Но при существенном превышении чистого национального располагаемого дохода над рациональными расходами на развитие в обществе может возникнуть опасный уровень неравенства. Чрезмерное неравенство благосостояний приводит к возникновению слоя богатых и сверхбогатых, оттоку капитала и ресурсов из экономики, и развитие может затормозиться.

Ключевым компонентом уравнения (4) является параметр – рациональные расходы на развитие. Здесь особо подчеркну, что это не аналог государственного бюджета, но включающий его. В структуру рациональных расходов входят все финансовые ресурсы, которые необходимы и достаточны для развития экономики и социальной сферы. Если говорить конкретно, то он содержит инвестиции в модернизацию и реструктуризацию существующих активов, в капитализацию предпринимательства, в строительство инфраструктурных объектов и другие расходы субъектов экономики, которые они считают необходимыми и достаточными для развития. Одним из крупных субъектов является государство, поэтому в рациональные расходы входит рациональный бюджет развития, характеризующий намерения государства относительно финансирования развития экономики и социальной сферы.

Чрезвычайно сложно измерить благосостояние общества, по крайней мере, в настоящее время, потому что трудно оценить с высокой точностью знаменатель уравнения (4). Трудности связаны со сбором статистической информации. Информация о планах всех субъектов экономики касательно использования ими части своих располагаемых доходов на развитие не дает никаких оснований считать их необходимыми и достаточными для развития экономики. Вполне вероятно, что некоторые инвестиции будут дублироваться; не исключены ошибки в выборе целей, приоритетов или рыночной ниши.

Задам себе вопрос: если бы существовали надежные статистические или иные математические методы оценки числителя и

знаменателя уравнения (4), то при каких условиях благосостояние общества было бы высоким? Из ответа на вопрос можно сформулировать критерий, который будет пригоден для косвенной оценки уровня благосостояния общества. Опираясь на интеллектуальный фундамент Австрийской экономической школы, предварительно отвечу так: благосостояние общества будет высоким при наличии следующих характеристик:

- *всеми субъектами признается верховенство законов*, а также формальные правила, которые они неукоснительно соблюдают в своей жизнедеятельности;

- *культивируются этические ценности*, которые кладутся в основу принципов, норм и правил. Если все (или подавляющее большинство) члены общества в своих действиях придерживаются принципов, норм и правил, то совокупные результаты деятельности будут наилучшими;

- *низкий уровень экономического неравенства*. Неравенство в собственности на капитал ухудшает благосостояние, поскольку большую долю доходов будет присваивать меньшинство;

- *субъекты свободны в выборе видов деятельности и направлений развития*;

- *высокий уровень индивидуальной и общей безопасности в широком смысле слова (оборона, правопорядок, отсутствие дискриминации и других угроз)*. Безопасность – это также способность свободно рисковать и заниматься предпринимательством;

- *государство не доминирует на рынке и над рынком*. Государство не бесконтрольно, оно не злоупотребляет правом перераспределять часть национального дохода.

Итак, пока в общих чертах обозначены основные характеристики общества, создающие предпосылки для достижения высокого уровня благосостояния. Можно утверждать, что независимо от того, какими будут фактические значения числителя и знаменателя уравнения, благосостояние общества достигнет такого уровня, который удовлетворит всех его членов, или, по крайней мере, большинство населения. Приведенные характеристики соответствуют условиям, которые открывают перед субъектами возможности для развития (в широком смысле слова), то есть

они могут наилучшим образом использовать свои потенциалы. Государство в эти условия вносит целесообразные и рациональные коррективы, но не вредя инициативам субъектов.

Расширяя предварительное определение рациональных расходов на развитие добавлю, что его количественное значение равно денежному измерению совокупности ресурсов, требующихся для решения социальных, экономических и иных задач, которые признаются обществом актуальными. Численно он включает потребности субъектов экономики и домохозяйств в ресурсах на развитие, а также расходы государственного бюджета, состоящего из трех частей: социальные расходы, расходы на государственные услуги, включая оборону и обеспечение правопорядка, а также расходы на развитие экономики. Рациональный бюджет развития имеет две основные компоненты: социальные расходы и экономические расходы. В настоящей работе ограничимся только экономической компонентой, поскольку мы рассматриваем экономические основы благосостояния и неравенства.

Можно сделать предварительное обобщение: рациональные расходы на развитие – это денежная оценка всех расходов общества, включая расходы государственного бюджета, которые целесообразно необходимы и рационально достаточны, чтобы обеспечить такое развитие общества, которое обусловит рост общего благосостояния при одновременном снижении неравенства. Рациональность расходов усиливается совмещением частных интересов субъектов экономики с общими (текущими и долгосрочными) целями и приоритетами, а также гармоничным соединением рыночных принципов с этическими ценностями, которых придерживаются предприниматели. Необходимость и достаточность таких расходов нередко с большим трудом поддается достоверной оценке. Однако, если соблюдаются перечисленные выше условия, то можно предположить, что эти расходы необходимы субъектам экономики для функционирования и развития, а при доступности они будут и достаточными. Следовательно, такие расходы рациональны. Изложенные условия являются довольно реалистичными.

\*\*\*

Высокое абсолютное значение общественного благосостояния не свидетельствует об аналогично высоком уровне индивидуальных благосостояний. Благосостояние и неравенство идут рука об руку. Мы вполне терпимо относимся к неравенству, если оно находится в некоторых пределах, которые определяем субъективно. В обществе существует консенсус относительно допустимых масштабов неравенства. Однако общество, в том числе и государство, живо интересуется то, сколько людей терпят недостаток в средствах для нормальной жизнедеятельности и ресурсах для развития. Иными словами, важно достижение не только высокого номинального значения общего благосостояния, но и низкого уровня неравенства между социальными группами, стратами или слоями населения. В этой связи, очевидно, вырисовывается общая цель – приведение значений неравенства до минимально допустимого уровня.

Неравенство состоит из двух компонентов: *неравенство благосостояний* и *экономическое неравенство*. Экономическое неравенство многогранно: неравенство в собственности на капитал, неравенство в доступе к экономическим ресурсам или рынкам, неравенство в шансах реализовать потенциал, неравенство в доходах с капитала и т. д. Все проявления экономического неравенства в той или иной степени отражаются на благосостоянии, поскольку служат качественной характеристикой его доходной компоненты. Отсюда логично заключить, что экономический рост не обеспечит благосостояние общества, если одновременно растет неравенство. Подтверждение данному тезису мы можем почерпнуть из собственной практики: на протяжении двух последних десятилетий в Казахстане протекали два противоположных процесса – на фоне роста экономики наблюдался рост экономического неравенства.

Задача общества заключается не в том, чтобы приготовить по возможности большой «пирог» в форме национального дохода с тем, чтобы затем его разделить между людьми. Важно даже не создание условий, чтобы каждый по отдельности, а в итоге всем вместе приготовить огромный «пирог». «Пирог» должен быть та-

ким, каким его удалось приготовить всем вместе, но при этом каждый, получив свою заслуженную долю, мог бы не только удовлетворить текущие потребности, но и отложить на будущее, в том числе для целей страхования от непредвиденных осложнений. В таком контексте основной задачей будет регулирование экономического неравенства для снижения неравенства благосостояний.

В обществе с высоким уровнем неравенства экономика не может развиваться соответственно своему потенциалу, поскольку ресурсы используются нерационально. Известно, что чрезмерно высокие индивидуальные доходы тесаврируются, вкладываются в активы, не приносящие доходы, или вовсе прячутся в офшорах. Неравенство генерирует негативные последствия для общества в долгосрочной перспективе. Крайняя степень неравенства в собственности на капитал угрожает стабильности в обществе. Когда заинтересованная группа сосредотачивает в своих руках слишком много капитала, то значительная часть населения будет вынуждена подчиняться ее интересам, следовательно, приумножать ее политическое и экономическое могущество. Более того, чрезмерная концентрация капитала в собственности меньшинства несовместима с истинной демократией.

Обществу не надо стремиться к достижению максимального значения чистого национального располагаемого дохода. Это не избавит общество от угрозы неумеренного потребления благ, особенно богатыми его членами. Все же надо стремиться к такому развитию, которое сопряжено с низким неравенством. Иными словами, не ставится задача полного искоренения неравенства. Выравнивание уровней жизни населения не стоит рассматривать как состояние общества гипотетически достижимое в текущем столетии (хотя человечество ставит перед собой задачу ликвидации бедности, прежде всего его крайних форм). Гораздо важнее решить задачу сокращения причин неравенства, чтобы заложить основу для качественного развития. Итак, понятию развитие придаю новое смысловое содержание, а именно – качественное изменение, повышающее благосостояние общества и снижающее

неравенство. В таком ракурсе развитие общества адекватно понятию *эволюция*.

Можно отказаться от идеи оценки благосостояния общества, если выполняются определенные условия. Вернемся к уравнению (4). Ясно, что экономический рост обуславливает рост благосостояния общества. Мы знаем, что уровень благосостояния общества зависит и от располагаемых доходов, и от рациональных расходов на развитие. Вполне вероятно, что рост национального дохода повлечет за собой рост рациональных расходов, прежде всего за счет включения в потребительскую корзину более дорогих благ. Из данного предположения можно сделать следующее логически обоснованное заявление: благосостояние общества будет достаточно высоким или, по крайней мере, удовлетворять большую часть общества, если будут высокими индивидуальные благосостояния. Поэтому имеют значение не только темпы роста индивидуальных доходов, но и динамика уровня инфляции. Если рост доходов аннулируется ростом цен, то индивидуальные благосостояния в лучшем случае не снизятся, соответственно, не будет роста общего блага.

Важно подчеркнуть, что существует зависимость между темпами роста экономики и неравенством; чем выше темп роста ВВП, тем шире пропасть неравенства благосостояний. Погоня за высоким темпом роста национального дохода не ограниченными рамками рациональности, может привести к глубокому неравенству и, как следствие, социальным конфликтам, способным дезагрегировать общество.

Ниже рассмотрим более подробно все эти довольно сильные утверждения. Большое количество аргументов буду черпать из научного наследия экономистов Австрийской школы.

### **Предпринимательская деятельность – главный фактор благосостояния**

Главным богатством, фундаментальным капиталом любого общества являются экономически активные люди. Чем больше доля экономически активных людей в структуре населения, чем

выше их уровень образования и компетенций, чем строже они придерживаются норм и правил, тем больше благосостояние данного общества при прочих равных условиях. Эта простая на первый взгляд, истина по праву считается интеллектуальным вкладом Австрийской школы в копилку экономической науки. И я ею воспользуюсь.

Не будет лишним описать характерные особенности *экономически активного человека*. Прежде всего, это трудоспособный индивид, имеющий навыки к труду; как правило, у него есть определенная специальность. Поскольку в самом определении указывается на его активность, то такое поведение характеризует его как человека, не просто имеющего желание работать, но и как минимум ищущего возможности. Под такие весьма общие характерные черты подходят многие индивиды, и чем больше таких людей в обществе, тем выше шансы у общества развиваться и достигать желаемого уровня благосостояния. Среди них обособленно выделяется предприниматель<sup>2</sup>.

Первый абзац теперь можно изложить так: благосостояние общества будет тем выше, чем больше доля предпринимателей в структуре экономически активного населения. Действительно, экономика функционирует благодаря своему главному действующему субъекту – предпринимателю. Общепринято характеризовать предпринимателя как индивидуалиста, ставящего перед собой целый ряд целей, главной из которых является извлечение дохода посредством осуществления деятельности. Тем самым предполагается, что он обладает разнообразными способностями и проявляет инициативу по их использованию. Таким образом, предприниматель свои компетенции использует по своему усмотрению для осуществления разрешенной законодательством деятельности и несет персональную ответственность за конечные результаты.

---

<sup>2</sup> Предприниматель – субъект экономики, наделенный способностями создавать блага, управлять технологией, участвовать в рыночном процессе. С ним связано все то, что называют экономической деятельностью. Деятельность предпринимателя мотивируется естественным интересом обеспечить собственное благосостояние и благосостояние близких.

Существует несколько признаков, по которым можно обнаружить предпринимателя.

Во-первых, предприниматель создает разнообразные капитальные и потребительские блага в соответствии с определенным законодательством перечнем видов деятельности. Следовательно, он является источником дохода, как индивидуального, так и национального. Деятельность предпринимателя отражается и в числителе отношения (4) через созданную им добавленную стоимость, и в знаменателе – в конкретных благах, которые потребляются обществом.

Во-вторых, предприниматель – работодатель. Многие предприниматели возглавляют организованный коллектив работников, следовательно, нанимают работников, которые непосредственно участвуют в создании благ. Наемные работники служат для предпринимателя экономическими ресурсами, наряду с другими их разновидностями.

В-третьих, предприниматель является собственником. Он в своей деятельности по своему усмотрению и в целях извлечения дохода использует капитал (физический и финансовый), например, здания и сооружения, машины и механизмы, денежные ресурсы и ценные бумаги.

Часто довольно сложно обнаружить явное различие между предпринимателем и наемным работником. В настоящее время широкое распространение получили сетевые формы организации производства, где множество субъектов технологически связаны для производства конечной продукции или оказания услуг. В частности, в таких сетевых структурах один предприниматель заключает контракт с другим предпринимателем или целой группой предпринимателей, каждый из которых, выполняя оговоренную в контракте работу, участвует в создании сложного продукта. В таких сетевых формах организации производства участвуют самостоятельные предприниматели, но объединенные в группу лидером.

Существенными особенностями предпринимателя служат его компетенции, точнее специальные знания и профессиональные навыки. Однако для результативности его деятельности



важную роль играют креативность и моральные качества. Если креативность в значительной степени является психологической гранью индивидуальности предпринимателя, то в моральных качествах проявляются его ценностные установки, которыми он руководствуется и когда принимает решения, и когда воплощает их на практике. Добавлю, что моральные качества – это приобретенные, можно сказать «впитанные» предпринимателем культурные традиции общества. Ниже рассмотрим, как они влияют не только на индивидуальное благосостояние, но и благосостояние общества и уровень неравенства.

Предпринимательская деятельность многогранна, и обычно рассматривается в микроэкономическом аспекте. По сути, это экономическая деятельность во всем ее разнообразии. Вместе с тем, считаю достаточным для начала перечислить три важнейших вида экономической деятельности: производство благ (товаров и услуг), торговля и инвестирование в капитал.

Деятельность предпринимателя, в результате которой создаются блага (товары, услуги), буду называть производственной деятельностью, при этом понимая, что она включает специализированные виды, например, строительство или оказание услуг. От качества физического капитала (производственная техника и технология, основные фонды и др.) и ресурсов, от компетенции работников и управленческих технологий зависит количество и качество продукции, ее конкурентоспособность, а в целом, результаты деятельности.

Экономическая деятельность включает торговлю: предприниматель что-то покупает, и что-то продает. Продажа продукции приносит ему доход, а общество получает потребительские блага. Существенный вклад в общее благосостояние вносят импорт и экспорт продукции. Импортируя, предприниматель завозит в страну те товары, которые экономика не производит или производит в количестве, недостаточном для удовлетворения внутреннего спроса; экспортируя – вносит положительный вклад в торговый баланс страны.

Предприниматель инвестирует в приращение количества и улучшение качества физического капитала, или в ценные бумаги

(акции, облигации и иные финансовые инструменты). Каждое из этих направлений инвестиций приводит к капитализации экономики, но по-разному влияют на ее развитие. Главное – они являются одной из форм рыночного распределения ресурсов экономики, которые с точки зрения предпринимательства более эффективны, чем государственное перераспределение.

\*\*\*

Пожалуй, нет такого простого для понимания, но в то же время сложного для формулирования понятия, как – *условие*. Зачастую за этим словом скрывается система факторов, влияющих на какой-либо процесс или на поведение субъекта. Если рассматривать в качестве субъекта предпринимателя, то условия создают ему разнообразные альтернативные варианты практической реализации своих компетенций, позволяют раскрыть индивидуальный потенциал. Обладая достоверной информацией об условиях, предприниматель уверенно планирует способы и направления приложения своих способностей, и с достаточной степенью точности прогнозирует конечные результаты. Таким образом, под условиями понимаем характер среды, в которой предприниматель осуществляет экономическую деятельность. Должен отметить, что предпринимателю нужны и другие условия, а именно - социальные, культурные и политические, в которых протекает его экономическая деятельность и в которые он погружен.

Предприниматель без соответствующих условий не сможет ни сформировать свои компетенции, ни эффективно реализовать их, ни получить достойное вознаграждение.

Условия либо позволяют предпринимателю проявить и развить свою индивидуальность, либо напротив, мешают ему раскрыть способности. В благоприятных условиях деятельность предпринимателя получает развитие, его инициатива попадает на благодатную почву, а он получает прибыль. В противном случае, сталкиваясь со множеством препятствий его деятельность оказывается не столь результативной. Пока сложно сказать, какими должны быть благоприятные условия, но они в основном создаются рационально. Естественно, существуют многочисленные промежуточные варианты условий, каждый из которых ха-

рактируется определенным набором показателей, но различающихся количественными значениями или качественными деталями. В конце концов, условия определяют, какими будут благосостояние и уровень неравенства.

Буду говорить об экономических условиях для предпринимательской деятельности, при этом выделяя в отдельные группы их конкретные виды: внутриэкономические и внешнеэкономические условия. Внутриэкономические условия бывают институциональными и инфраструктурными, и создаются человеческим интеллектом. Главной чертой экономических условий является характер доступа предпринимателя к экономическим факторам, рынкам и к рыночной инфраструктуре. Так, например, институциональные условия воплощены в принципах, нормах и правилах, обеспечивающих взаимодействие экономических субъектов, способствующих упорядочению деловых отношений между ними. Инфраструктурные условия способствуют перемещению экономических факторов и товаров, делают возможными технологические связи и, в целом, соединяют национальные экономики. Это физические объекты, которые могут использовать предприниматели на общих основаниях. Что касается внешних экономических условий, то они представляют собой нормы международного права и соглашений. Они расширяют границы для предпринимательской деятельности и одновременно накладывают ряд требований на внутриэкономические условия страны. Понятно, что желательно гармоничное сочетание внешних и внутриэкономических условий.

Нельзя игнорировать культурные, социальные и политические условия, в которые погружен предприниматель и поэтому подвержен их влиянию. В современном мире они приобретают первостепенное значение, порой затмевая экономические условия.

Культурные условия предпринимательской деятельности в основном проявляются в системе неформальных правил поведения, в предпринимательской этике и во многих других факторах, имеющих нравственную окраску. Культурные условия формируют личность предпринимателя, участвуют в кристаллизации и

огранке его решений, сдерживают или одобряют его действия. И еще один штрих: культурные условия происходят из базовых традиций общества, направляющих человеческую деятельность. Говоря о социальных условиях, их можно отождествлять с *социальным капиталом*. Поскольку предприниматель – член сообщества, погруженный в социальную среду, то вступая в коммуникации с другими субъектами (партнерами, покупателями) получает разнообразную поддержку и ресурсы, необходимые для деятельности. Предприниматель пользуется социальным капиталом, качество которого благоприятствует его деятельности, или напротив, сдерживает.

Здесь вкратце обозначу особую роль политических условий, но на протяжении всей книги этот аспект экономических институтов будет находиться в поле нашего зрения. Важно подчеркнуть, что политические условия отражаются, главным образом, в правах и свободах предпринимателя и формализуются в системе законодательства. Проще говоря, политические условия – это создаваемый государством нормативный порядок. Как видим, политические условия являются производными от политического режима, то есть в сути норм и правил, а также в структуре государственных организации проявляется характер власти. Имеет значение, насколько власть демократическая или авторитарная, тоталитарная или либеральная. Поэтому верно утверждение, что экономические условия во многом определяются убеждениями политической элиты.

### **Способности и возможности для предпринимательской деятельности**

Два понятия – *способность* и *возможность* – используются для объяснения сущности предпринимательской деятельности, раскрытия причины различий в конечных результатах, освещения области совмещения индивидуального и общего. Более того, они дают надежные ориентиры мерам государственного регулирования. Поэтому эти понятия должны быть однозначно определены, чтобы оперировать ими без риска двусмысленности рас-

суждений и выводов. В самом начале ограничусь простейшими формулировками, но в последующем конкретизирую.

Способность, в прямом смысле слова, относится к качественной характеристике субъекта осуществлять конкретную деятельность, то есть *мочь что-то делать*. Довольно упрощенная трактовка понятия *возможность* означает наличие независимого от субъекта условия, позволяющего ему осуществлять конкретную деятельность, соответственно, реализовать способности. В свою очередь деятельность воплощает в себе процесс практического применения способностей в рамках существующих возможностей. Деятельность предпринимателя разнообразна настолько, насколько разнообразны его способности и возможности. В таком контексте способность близка по смыслу к термину потенциал (компетенции), а слово возможности заменяется более широким понятием – экономические условия. Отсутствие экономических условий для предпринимательской деятельности лишает нас информации о том, на что способен субъект, поскольку именно реальные возможности раскрывают его потенциал. Соответственно в конкретной деятельности раскрываются способности субъекта, то есть благодаря существующим условиям проявляются его компетенции.

Рассмотрим различия между понятиями способность и потенциал в другом ракурсе. Если способность означает *уметь что-то делать*, то потенциал – это *мочь что-то делать*. Например, когда компания обладает определенной технологией, то она, по сути, *умеет* производить конкретную продукцию, но качественная трансформация *умеет* в *может* зависит от того, какие для этого имеются возможности. При отсутствии возможностей компания как бы *умеет* что-то производить, но не *может*, поскольку простаивает. Поэтому при наличии возможностей для практического использования конкретного умения возникает потенциал, который надо еще реализовать. Таким образом, потенциал раскрывается только в процессе экономической деятельности. Без возможности к деятельности нет потенциала, то есть субъект экономики *не может делать то, на что способен* в потенциале.

При помощи трех понятий: *способности, возможности и деятельности* можно раскрыть сущность адаптации к изменениям среды и особенности участия государства в создании условий для повышения адаптивности предпринимателя на любом уровне его деятельности от конкретного производства до отрасли.

\*\*\*

Результат экономической деятельности можно измерить количественно в денежном выражении или натуральных величинах. Сопоставимые своими характеристиками субъекты при прочих равных условиях обычно получают разные результаты. Причина в том, что в процессе деятельности субъекты совмещают свои способности (потенциал, компетенции), отличающиеся некоторыми индивидуальными особенностями, с общими для всех возможностями (условиями). Например, даже если множество субъектов имеют одинаковые возможности приобретать по фиксированной цене определенный ресурс, все же конечные результаты в виде прибыли могут оказаться разными по ряду причин: разные технологии переработки ресурса, разные масштабы производства, разная себестоимость продукции и др.

Потенциал предпринимателя возникает при наличии возможностей (условий) для раскрытия его способностей (компетенции). Можно сказать, условия создают некоторую энергетiku для осуществления деятельности, что для предпринимателя означает раскрытие способностей в определенной сфере. Легкоатлет может долго и упорно тренироваться, повышать свою физическую выносливость и оттачивать технику, но мы не сможем оценить его потенциал, пока не дадим ему возможность показать свои способности, по крайней мере, на квалификационных выступлениях. Реальные способности спортсмена позволят выявить турниры и соревнования с участием сильных конкурентов. Аналогично, множество молодых специалистов не смогут обнаружить свой потенциал при отсутствии реальных возможностей реализовать себя.

Потенциал субъекта экономики, под которым в широком смысле понимаем помимо предпринимателя, также организации (компании, домохозяйства), раскрывается тогда, когда суще-

ствуют благоприятные условия. Для организации такими условиями являются возможности для целевого использования имеющихся трудовых ресурсов, а также физического и финансового капитала. При наличии одинаковых условий экономические субъекты будут иметь разные потенциалы, если качественно различаются производственные технологии. Соответственно, потенциал компании может убывать или прирастать при стабильности условий. Если в процессе эксплуатации происходит физический износ основных фондов, то вероятно будет снижаться факторная производительность, соответственно, снизится потенциал. Повышение факторной производительности, например, в результате технологической модернизации, обуславливает рост потенциала. Естественно, снижение или повышение потенциала влияет на конечные результаты.

Если потенциал – это *мочь что-то делать*, то возможность в таком ракурсе означает наличие экономических условий, чтобы субъект реализовался в конкретной деятельности – *делать то, что умеет*. Возможность раскрывает потенциал и открывает путь к практическому его использованию в экономической деятельности, критерием которой является конечный результат. Когда субъект экономики *умеет что-то делать*, а также имеет условия, чтобы воплотить умение в конечный результат, то речь идет о раскрытии потенциала. В противном случае, у него нет потенциала, поскольку невозможно оценить конечный результат.

Когда отсутствуют необходимые экономические условия для ведения предпринимательской деятельности, тогда физический капитал становится бесполезным активом, приносящим издержки. Возникают проблемы и с доходностью финансового капитала. Несложно понять, что потенциал отдельной отрасли или всей экономики возникает только при наличии условий для предпринимательской деятельности.

\*\*\*

Конкретные возможности многочисленны и разнообразны; благодаря одним субъект формирует и наращивает компетенции или обновляет производственную технологию, а благодаря другим – реализует потенциал. Если под возможностями мы понима-

ем условия, то должны признать существование условий доступа к экономическим факторам (ресурсам, капиталу, инфраструктуре), а также рынкам сбыта.

Возможности, будучи условиями для деятельности, воплощены в принципах, формальных нормах и правилах, обеспечивающих доступ конкурирующих субъектов к экономическим факторам и рынкам. Принципы, нормы и правила различаются характером воздействия на поведение и решения субъекта, поэтому их принято объединять в следующие группы: *меры поддержки, стимулы и ограничения (разрешения, требования)*. Примерами ограничений являются разрешения в виде лицензий, легитимирующих доступ к ресурсам; требования по использованию невозобновляемых природных ресурсов вносят коррективы в возможности развития отдельных производств. Ограничения могут накладываться на использование некоторых ресурсов или в доступе на рынок. Как видно ограничения имеют отношение к свободе выбора, то есть означают строгий нормированный запрет.

Принципы, нормы и правила стимулируют или ограничивают, что-то разрешают, что-то запрещают, а в целом, формируют условия для предпринимательской деятельности, создают нормативный порядок. Соответствующие экономические условия интегрируют индивидуальные потенциалы множества субъектов в общий потенциал отрасли или экономики в целом. Продолжая мысль, неизбежно приходим к выводам классиков о стихийном рыночном порядке, создаваемом поведением многочисленных субъектов, направляемым индивидуальным интересом. Адам Смит показал, что порядок в человеческих делах возникает спонтанно, если индивиду ограничены соответствующими нормами права. Фридрих фон Хайек добавил, что субъекты должны придерживаться *правил справедливого поведения*. Макинтаир утверждает, что немаловажную роль играют человеческие добродетели. Суммируя можно сказать, что для предпринимательской деятельности необходим стихийный порядок, созданный усилиями множества индивидов, которые добродетельны, в отношениях с партнерами придерживаются неформальных правил справедливого поведения. В таких условиях срабатывает простая формула:



там, где царствует справедливость, там возникает доверие; справедливость и доверие совместно порождают свободу; если отношения субъектов справедливы, между ними есть доверие и они свободны в своих действиях, то такие условия создают благоприятные предпосылки для развития.

Основное требование к нормативному порядку – это стабильность норм, принципов и правил в долгосрочном периоде. Кроме того, чрезвычайно важно, чтобы нормативный порядок был минимально селективным. Иными словами, нормы, принципы и правила должны распространяться на всех субъектов экономики, обеспечивая каждому равный, но конкурентный доступ к возможностям. Общие благоприятные условия, поддерживая конкуренцию, способствуют развитию предпринимательства, обеспечивают эффективное использование факторов. В итоге экономика может достичь такого уровня национального дохода, который соответствует суммарному потенциалу всех субъектов экономики.

### **Либеральные ценности против экономического неравенства**

Классический либерализм (либертарианство) презентует свободное общество – как идеальные условия для жизнедеятельности человека<sup>3</sup>. В таком обществе царствует свобода, обнимающая каждого человека, защищающая его от произвола власти государства, предоставляющая шанс жить так, как он считает нужным, но не переходя границы интересов других индивидов.

По мнению Ф. Хайека основной принцип либерализма заключается в том, «... чтобы власть правительства не выходила за рамки функции принуждения к соблюдению общих правил справедливого поведения, что лишает правительство возможности направлять или контролировать экономическую деятельность

---

<sup>3</sup> Фридрих фон Хайек подчеркивает, что «... либеральная концепция свободы – это свобода в рамках закона, который ограничивает свободу каждого так, чтобы гарантировать свободу всех остальных <...>. Это свобода человека, живущего в обществе и ограниченного нормами, защищающими свободу других» (Хайек Ф., 2011, с.343).

отдельных людей. В отсутствии таких ограничений правительство обретает даже власть произвольно ограничивать свободу выбора личных целей, каковую свободу желали бы сохранить либералы. Чтобы быть свободным в рамках законов, нужна экономическая свобода, а регулирование экономики, будучи контролем над средствами, нужными для достижения всех целей, делает возможным ограничение всякой свободы» (Хайек Ф., 2011, с.342).

Постулаты либертарианства гласят, что субъект самостоятельно, а значит – свободно делает свой выбор из множества доступных альтернативных возможностей. Даже если нет альтернатив, то все же он должен иметь доступ к данной единственной возможности. В данном контексте свобода – это фундаментальное право субъекта без принуждения принимать решения, выбирать и делать то, что считает необходимым в данных условиях. Либеральная концепция свободы дает четкую информацию о системе прав предпринимателя, в том числе принимать те решения, которые он считает верными, добровольно заключать контракты, самостоятельно строить стратегии, владеть собственностью, обменивать продукты своей деятельности и, вообще, быть предпринимателем.

Когда нормативный порядок предоставляет всем предпринимателям свободный равный доступ к возможностям, то это создает предпосылки для возникновения стихийного порядка. Полученные в таких условиях результаты предпринимательской деятельности никем не оспариваются. Для эффективного влияния либерального нормативного порядка на развитие экономики существенное значение имеет то, насколько строго предприниматели соблюдают формальные нормы, принципы и правила, как аккуратно они придерживаются требований законодательства. Если принципы, нормы и правила соблюдаются неукоснительно всеми участниками рынка, то экономическое неравенство и неравенство конечных результатов будут признаваться обществом справедливыми.

Однако, как оказалось, просто либеральных рыночных условий уже недостаточно для развития и человека, и предпринимательства, и общества. Сегодня даже экономисты либеральных

взглядов соглашаются с таким выводом (хотя по этому вопросу имеют различающиеся в принципах позиции). Вместе с тем, позиции сближаются в понимании значимости этических ценностей в рождении принципов, норм и правил.

Либералы правого крыла возносят на пьедестал свободную рыночную конкуренцию и главными аргументами определяют стихийный порядок и эффективность. Однако крайняя правая позиция опасна своим невниманием к этическим ценностям, отсутствием в арсенале критериев, которые позволяют находить баланс между эффективностью и справедливостью. Безразличие к экономическому неравенству оставляет простор для чрезмерной и подчас неэффективной концентрации капитала. Много других изъянов неолиберализма обнаружили известные экономисты Пол Кругман, Амартия Сен, Джозеф Стиглиц.

Лишая гибкости принцип свободной рыночной конкуренции и жестко ограничивая способности государства регулировать рынок, экономический либерализм способствует возникновению слоя сверхбогатых, и слоя неимущих (собственности). Здесь мы приходим к вопросу: может ли либерализм создать препятствия росту экономического неравенства и, соответственно, минимизировать неравенство благосостояний?

Благосостояние общества зависит не только от того, каково качество рыночной конкуренции, свободны ли субъекты экономики в доступе к возможностям и выборе возможностей. И численность экономически активного населения, и уровень компетенций, профессионализма и добросовестности в работе составляющих эту совокупность лиц не играют решающей роли. Решающее значение имеет экономическое неравенство, которое воплощается в неравенстве собственности на капитал, в доступе к экономическим ресурсам. Чем выше экономическое неравенство, тем выше неравенство индивидуальных благосостояний, и, соответственно, ниже общее благосостояние, потому что благосостояние не кумулятивно. Иными словами, сумма индивидуальных доходов не складывается, чтобы потом вычислить среднее душевое значение. Эти убеждения не противоречат базовым идеям либертарианства. Классический либерализм не отвергал спра-

ведливость как базовую ценность для своих принципов. Просто со временем (и на время) справедливость уступила место агрессивной доктрине рыночного фундаментализма.

Современное либертарианство должно осознать необходимость нравственной легитимации норм и правил, выравнивающих права и возможности субъектов. Это также означает, что современное либертарианство должно разрешать критерии, дающие эксклюзивные права и возможности одним, и ограничивающие эти же права и возможности у других. И главным аргументом служит снижение вероятности возникновения экономического неравенства среди широкого слоя субъектов. Как это будет происходить – агрегированное решение общества, решение, которое согласованно принимают государство, институты гражданского общества и иные заинтересованные участники.

Один из основателей либерализма Адам Смит отмечал справедливость, как главную заботу государства. Справедливость – фундаментальная ценность, имеющая единообразное понимание, но разные критерии применения. О ключевой роли справедливости в отношениях между субъектами постепенно начали забывать неолибералы в идейной борьбе за вытеснение государства из экономики. В ходе этой борьбы они неизбежно вытеснили справедливость из экономики.

Либертарианство не монополизировало идею первичности права. Приоритет права признается во многих политических философиях, в том числе марксизме и социализме. Однако права различаются и по содержанию, и по персонификации, и по направленности.

Итак, либертарианство культивирует принципы, основанные на таких ценностях, как свобода, равенство и справедливость, которые в свою очередь проникают в экономическую культуру через нормы и правила. Напомню, что принципы, а также нормы и правила создают условия для предпринимательской деятельности. Отмечу два либертарианских принципа способствующих развитию предпринимательства:

- равный доступ конкурирующих субъектов экономики к существующим возможностям;

- не равный (селективный) доступ отдельных субъектов экономики к возможностям в соответствии с установленными критериями.

Первый принцип относится к числу главных в фундаменте классического либерализма. В свободном обществе никем не оспаривается преимущества перед другими субъектами в доступе к рынкам, ресурсам, экономическим факторам. Индивиды нуждаются в справедливых правилах для всех; следование всех этим правилам избавляет их от издержек недоверия и освобождает от других издержек. Итог, по крайней мере, никем не оспаривается, хотя вероятны значительные различия в располагаемых доходах при равенстве потенциалов.

Второй принцип (неминуемо попадающий под критику правых либералов) предполагает государственное целесообразное регулирование рыночного распределения экономических факторов, а также их селективное перераспределение. Эти действия государства должны быть экономически целесообразными и этически обоснованными. Именно через этот принцип проходит водораздел между неолиберальными и либертарианскими взглядами на функции государства в экономике.

Либералы разных частей спектра от левых до правых соглашаются, что государство заинтересовано в создании стабильных рыночных условий, минимизирующих неопределенности и риски предпринимателей<sup>4</sup>. Также не конфликтуют касательно обязанности государства предоставлять предпринимателям право свободного выбора возможности для экономической деятельности. Единодушно утверждают, что оно должно строго следить за тем, чтобы доступ к возможностям был конкурентным, чтобы никто не посягал на права других, не ограничивал доступ к экономическим факторам. В этих либеральных принципах стороны едины. Однако расходятся во взглядах на экономическое неравенство и

---

<sup>4</sup> Дэвид Боуз: «Либертарианство обычно рассматривают как политическую философию, последовательно применяющую идеи классического либерализма доводя <...> аргументацию до выводов, ограничивающих роль правительства более строго и защищающих свободу отдельного человека в большей степени, чем любые другие классические либералы» (Боуз Д., с. 36).

обосновании критериев, которыми государство будет оперировать при принятии сложных решений, направленных на снижение неравенства.

Правительство, как субъект, в лице своих организаций обладает правами (возможностями), в том числе для реализации функций (способности). Здесь возможность – это степень свободы правительственной организации действовать в рамках норм, принципов и правил и в этом смысле она относится к свободе выбирать способы и инструменты регулирования. Гармоничное соединение функций с правами, иными словами, комплиментарное совмещение способностей с возможностями помогает правительственным организациям наилучшим образом решать задачи и быстрее достигать своих целей. В целом, в масштабах страны совокупность функций всей системы правительственной власти не должна превышать определенный «порог», за пределами которого оно начинает доминировать в экономике, разрушая систему рыночных закономерностей, нанося ущерб предпринимательству. Поэтому огромную роль играют этические ценности, лежащие в основе убеждений политической элиты в добродетельности государственных служащих, и, следовательно, принципов управления.

Основываясь на таких фундаментальных ценностях как свобода и равенство, либертарианство пристальное внимание уделяет проблемам отсутствия свобод и неравенству. Либертарианство не терпит не только неравенство результатов экономической деятельности, но и выступает за исправление их причин, прежде всего, посредством снижения экономического неравенства. При этом находит этические основания в такой фундаментальной ценности, как справедливость. Экономическое неравенство может быть объективным, если субъект имеет особые способности. Но все же либертарианство признает справедливым государственное регулирование и перераспределение возможностей и, тем самым, ищет баланс между эффективностью и справедливостью. Таким образом, государство не идеализирует свободу и равенство, оно добавляет в свои основания и справедливость, чтобы преодолеть несвободу и экономическое неравен-

ство, но при этом не должно снизиться общее благо. Для этого используются принципы, нормы и правила.

Вместе с тем крайне важно не столько качество норм, принципов и правил, сколько то, насколько они строго и точно актуализируются специализированными организациями. Именно организации создают экономические условия.

## **Направляющая сила экономических институтов**

Экономисты прибегают к термину *институты*, когда хотят одним словом охватить систему принципов, норм и правил, а также все организации, которые в своей основной деятельности актуализируют нормы и правила. Если в прошлом столетии этот термин возбуждал интеллектуальные дискуссии, относительно его сущности, то сегодня он стал обязательным компонентом не только экономической теории, но и структуры государственной власти и рынка.

Дарон Аджемоглу утверждает, что, хотя природные, климатические и географические условия также имеют значение для функционирования экономики, однако основной причиной различий между странами в темпах экономического роста и уровне благосостояния являются все же различия в качестве экономических институтов (Аджемоглу Д.). Экономические институты создают условия для предпринимательской деятельности, обеспечивают доступ к экономическим факторам, оказывают воздействие на предпочтения предпринимателя, в том числе влияют на выбор возможности из представленных альтернатив. Именно институты способствуют взаимодействию экономических субъектов, регулируют форму, содержание и результаты взаимодействия между конкурирующими субъектами за экономические факторы и потребителей, за рыночные ниши. Кроме того, от качества институтов зависит не только размер общего «пирога», но и то, каким образом данный «пирог» делится между различными субъектами.

Воспользуюсь ставшим классическим определением институтов, которое дал Дуглас Норт. Он под институтами понимал

«правила игры», то есть созданные людьми формальные и неформальные нормы и правила или ограничения, а также структуры, наделенные функциями контроля за соблюдением этих норм, правил и ограничений, а также принуждения к следованию им. В работах многочисленных последователей Норта его определение конкретизируется.

По мнению Авнера Грейфа «Институты – это система правил, убеждений, норм, организаций, которые совместно порождают регулярность (социального) поведения» (Грейф А., 2012, с.36). Дэни Родрик подчеркивает, что «Институты – по крайней мере, те, на которые опираются рынки, – представляют собой общественные договоренности, призванные снизить <...> транзакционные издержки. Эти институты бывают трех видов: долгосрочные отношения, основанные на взаимности и доверии; системы убеждений; и контроль, осуществляемый третьей стороной» (Родрик Д., с. 56). Именно правила отличаются своей многогранностью: они регламентируют действия (поведение субъекта, отношения между субъектами), определяют, что и как делать, устанавливают порядок подготовки и выбора решения. Правила регламентируют действия, направленные на решение задачи или выполнение функции. Они приносят детерминированность в систему формальных норм, превращая их в инструменты, а в определенных условиях сами становятся инструментами экономических институтов, например, правила стимулирования или правила оказания поддержки. Таким образом, инструменты актуализируются посредством правил.

Экономические институты различаются своей рыночной и государственной природой. Если рыночные институты создаются, в основном, предпринимателями, то к рождению государственных институтов причастны органы власти<sup>5</sup>. Соответственно

---

<sup>5</sup> «В общем, судя по всему, институты развиваются вместе с потребностями в них и в ответ на эту потребность. Затем они совершенствуются в процессе работы и удерживаются от самовольных действий комплексными организациями, которые используют эти институты и платят за их содержание. Таким образом, жизнь поставила перед развивающимися странами реальную задачу, которая во многих отношениях является первоочередной: создать эффективные комплексные организации» (Раджан Р., с. 101).



деятельность государственных институтов не свободна от интересов их создателей. Поэтому вероятен конфликт интересов не только между предпринимательством и государством, но и между политическими группами при создании и контроле государственных экономических институтов. «Какая бы группа ни обладала большей политической властью, очевидно, что она будет защищать предпочтительный для нее набор экономических институтов» (Аджемоглу Д. и др., с. 8). Такое положение дел обязательно отразится на результатах распределения экономических факторов, и тем ярче, чем менее демократичны институты государства.

«Конечно верно, что закон может быть орудием разрушения свободы. Не каждый продукт законодательства служит защите свободы, то есть является законом в том смысле, о каком говорили Локк, Юм, Смит, Кант или старые виги. Называя закон незаменимым стражем свободы, они имели в виду те нормы справедливого поведения, которые образуют частное и уголовное право, но вовсе не всякое решение законодателей. Чтобы правительственные декреты могли считаться законами в том смысле, как их понимали британские либералы, они должны обладать теми же свойствами, что и нормы английского общего права: быть общими правилами поведения, однообразно применимыми в неизвестном множестве будущих ситуаций, и тем самым ограждать защищенную сферу индивидуального существования, а значит, должны представлять собой не повеления, а запреты. <...> Считалось, что именно в границах, создаваемых нормами справедливого поведения, индивид свободен любым подходящими ему способом использовать знания и навыки для достижения собственных целей» (Хайек Ф., 2011, с. 345).

Квазигосударственные экономические организации по вертикали связаны с органами власти, по отношению к которым находятся в административном подчинении. Поэтому права и функции квазигосударственных организаций генетически связаны с компетенциями патронирующих их государственных органов. В подчинении одного органа государственной власти могут находиться несколько квазигосударственных институтов, между

которыми могут существовать горизонтальные связи. Вертикальные и горизонтальные связи способны покрыть плотной сетью всю экономику. В такой системе для каждой организации определяется круг прав, функций и ресурсов, необходимых для решения задач в данном экономическом пространстве и соответствующих ее статусу в структуре иерархии.

Надо однозначно понимать, что квазигосударственные институты конкурируют с рыночными экономическими институтами. При превышении масштабов присутствия первых в том или ином сегменте рынка, повышается вероятность возникновения проблем для предпринимательства. Ниже вернусь к этому вопросу для более детального его рассмотрения, но здесь подчеркну следующее. Крайне важно установить не только рациональное соотношение между долями участия в экономике квазигосударственных и рыночных организаций, но и ограничить (или даже запретить) присутствие первых в отдельных сегментах рынка.

Существуют надгосударственные международные институты, оказывающие реальное влияние на национальные экономические институты, через них и на национальное предпринимательство. Такое влияние опасно, если в их основании лежат политические идеи, угрожающие не только экономическому суверенитету стран-участниц. К таковым относится Евразийский экономический союз, с авторитарным политическим фундаментом. Другой, но противоположный пример, Евросоюз, имеющий демократические институты, стремящиеся к поиску компромиссов среди многообразия и часто меняющейся палитры политических партий, представляющих ту или иную страну.

Международные финансовые институты способны оказывать поддержку государствам в развитии национальных экономик. Такие практики хоть и не многочисленны, но начинают играть значительную роль в решении не только проблем отдельных стран, но и целых регионов. Они создают стимулы и ограничения для национального предпринимательства, влияют на формирование национальных экономических институтов.

Участие страны в международных институтах имеет свои плюсы. Во-первых, страна выстраивает международные связи,

выходит за пределы региональных торгово-экономических отношений, встраивается в глобальные процессы. Во-вторых, национальное правительство и частные компании осуществляют свою деятельность по международным принципам, нормам и правилам. И, в-третьих, отпадает необходимость в создании надгосударственных структур, по сути, отнимающих часть национального суверенитета.

Между национальными и международными институтами может существовать конфликт интересов. Проблема усугубляется, если в деятельности международных институтов и принимаемых ими решениях присутствуют политические интересы экономически мощных стран. Нередко международные соглашения и правила, отражают предпочтения более влиятельных государств и слабо соответствуют потребностям других стран. «В качестве примера подобных злоупотреблений можно назвать правила ВТО в отношении субсидий, интеллектуальной собственности и инвестиционных мероприятий» (Родрик Д., с. 476). Поэтому ключевая институциональная инфраструктура глобальной экономики должна выстраиваться на национальном уровне, чтобы у страны была возможность развивать те институты, которые больше всего ей подходят. Не преодолев эти изъяны в природе международных институтов, сложно добиться справедливости в глобальных процессах. Более того, это может служить фактором, сдерживающим глобализацию.

### **Этические основы экономических институтов и предпринимательской деятельности**

В современной экономической науке растет интерес к этическим основам институтов и предпринимательской деятельности<sup>6</sup>. Поведение предпринимателя направляется не только эко-

---

<sup>6</sup> Впервые этот интерес был простимулирован фундаментальным трудом Макса Вебера «Протестантская этика». Огромный вклад в понимание связи между культурой и предпринимательской деятельностью внесли целый ряд экономистов с мировым именем, среди них Фридрих фон Хайек, Йозеф Шумпетер, Дуглас Нортон.

номическими мотивами или социальной ролью, но этическими ценностями. Социальная ответственность предпринимательства, а также наличие в экономической деятельности предпринимателей нравственного контекста свидетельствуют об уровне зрелости самого общества.

Рост интереса простимулирован обнаруженными изъянами в эволюции капитализма (Богл Д., Корнаи Я., Кругман П.), причинами недавних глобальных финансовых кризисов (Макдональд Л. и Робинсон П., Раджан Р., Стиглиц Дж. (2010), Шиллер Р.) растущим неравенством как в развитых странах, так и между так называемым *первым и вторым миром* (Аджемоглу Д., Райнерт Э., Сакс Дж.). Уже накоплено большое количество критических публикаций международных финансовых институтов, признающих недостаточное внимание этическим аспектам экономических институтов. Главное, это безусловное признание важности нравственных начал в современных институтах.

Этические ценности в экономических институтах обнаруживаются в базовых принципах (убеждениях), а также генетически связанных с ними правилах. Один из либертарианских принципов гласит: любому субъекту экономики необходимо обеспечить свободный равный доступ к возможностям. Этической основой принципа является такая фундаментальная ценность, как справедливость. В принципе актуализируется право субъекта на свободный равный доступ к возможностям, быть участником справедливой конкуренции без дискриминации и нелегитимных привилегий. Но допускает предоставление отдельным субъектам селективного доступа к возможностям, как исключение и по строгим критериям нуждаемости. Легитимация селективного подхода обеспечивается признанием обществом справедливым такое исключение.

Принципы порождают нормы и правила. Если принципы опираются на этические ценности, то нормы и правила будут ориентировать субъектов на этически окрашенное поведение, тем самым придадут результатам нравственную легитимность. Фридрих фон Хайек убедительно обосновал, что предприниматели, принимая решения и действуя, основываясь на справедливых

нормах и правилах<sup>7</sup>, достигнут таких результатов, которые признаются всеми справедливыми. Строгое следование всех субъектов экономики справедливым нормам и правилам дает основания считать справедливым любой достигнутый уровень благосостояния и неравенства. Итак, имеет значение безоговорочное соблюдение норм и правил всеми участниками экономики, в том числе и государством. Тогда справедливыми будут конечные результаты, даже если они окажутся неравными.

Характерной чертой современных экономических институтов является пропитанный этическими ценностями нормативный порядок. В нравственных началах институтов и предпринимательской деятельности содержится причина и благосостояния, и неравенства. Сегодня все больше сторонников точки зрения, согласно которой чем справедливее законы и строже их актуализация (практическое применение), тем выше уровень доверия в обществе и ниже риски неопределенности предпринимательской деятельности. В такой институциональной среде у субъектов больше свободы, в том числе свобода выбора возможностей и сферы приложения своих способностей. Одна из свобод – идти на риски в деятельности. В таком обществе предпринимательство строго следует нормативному порядку. Напротив, в институциональной среде, где мало справедливости и доверия, где субъекты не свободны, там и развитие затруднительно. Более того, в таком обществе нарушение норм и правил приобретает катастрофические масштабы, угрожая социальной стабильности.

В создании рыночных экономических институтов ключевую роль играют предприниматели. Предприниматель в своей деятельности руководствуется неформальными правилами, а его поведение находится в контексте культурных традиций. Известны неформальные правила справедливого поведения (Хайек Ф.). Многие определяют такие добродетели, как честность и аккуратность при исполнении соглашений, которые лежат в основе прочных деловых связей. В итоге возникают доверительные от-

---

<sup>7</sup> Правила должны быть такими, чтобы повысить благосостояние (индивидуальное и общее) и снизить неравенство. Нарушение правил должно приводить к снижению благосостояния и росту неравенства.

ношения между предпринимателями. Эти и другие неформальные правила, а также деловые отношения формируют рыночные институты.

Естественно, многое зависит от индивидуальных целей и предпочтений: одни пожелают интенсивно трудиться, другие предпочтут часть времени посвятить отдыху, но выбор каждого будет свободным, а результаты, даже при равенстве способностей и возможностей, неравными. И каким бы не сложился совокупный конечный результат, например, чистый располагаемый национальный доход, он будет таким, каким удалось при существующих возможностях и потенциале.

Рыночное распределение является результатом решений множества предпринимателей, сделанных свободно без принуждения. Рыночное распределение естественно, поскольку не различает субъектов по каким-либо признакам, то есть рынок нейтрален ко всем участникам. Поэтому говорят, что рынок беспристрастен, а то, как оно распределяет экономические факторы и товары, не поддается оценке в критериях справедливости.

На рынке бурлят страсти участников, сталкиваются интересы. Свою лепту вносят крупные влиятельные игроки, в том числе государство в лице квазигосударственных компаний, оказывающих существенное влияние на распределение экономических факторов и результатов. Возникает то, что принято называть спонтанным порядком. Неравенство конечных результатов экономической деятельности, соответственно, неравенство благосостояний является естественным проявлением спонтанного порядка. Результаты будут оцениваться как несправедливые, если несправедливыми будут причины.

Если нормы и правила справедливы, а участники рынка признают их легитимность и руководствуются ими при принятии хозяйственных решений, а также в отношениях с партнерами, то они соглашаются считать конечные результаты справедливыми. Чрезвычайно важно чтобы участники рынка строго придерживались не только формальных, но и неформальных правил. Неформальные правила создают стихийный порядок, который, как показал Хайек, является результатом человеческой деятельности.

Если правила нарушаются, неважно кем и на каких основаниях, тогда люди могут не соглашаться с конечными результатами, считая их несправедливыми. Такая несправедливость должна быть незамедлительно исправлена введением штрафов (наказаний) за нарушение нормативного порядка.

Итак, благосостояние общества тем выше, чем выше, качество каждого субъекта экономики, и, в целом всего предпринимательства. Одним из качественных характеристик предпринимателя является его добровольное соблюдение не только формальных норм и правил, но и этических ценностей. Иными словами, экономика растет, как минимум, при наличии следующих признаков: предприниматели нравственно ориентированы, а экономические институты создают такую среду, в которой гармонично соединены формальные нормы и этические ценности. Следование нравственным принципам направляет поведение предпринимателя, помогает принимать решения, не ущемляющие права конкурентов. Что особенно важно, нравственно мотивированное поведение предпринимателей влияет на рыночное распределение экономических факторов, что очевидно обуславливает рост национального дохода до уровня, соответствующего потенциалу предпринимательства.

## **Справедливое государство**

Уже считается излишним доказывать, что к числу основных функций государства относятся поддержание в идеальном состоянии рыночной конкуренции, а также создание и развитие экономических институтов. Совершенно очевидно, что рынок эффективен только в теории или в редких недолгосрочных условиях. Естественно стремление государства содействовать общему и индивидуальным благосостояниям; также понятно неприятие государством неравенства. Одним из весомых аргументов в пользу вмешательства государства в естество рынка признается необходимость исправления его «провалов», прежде всего в части обеспечения населения общественными благами. Известно, что рынок не всегда способен удовлетворить запросы потребителей

в общественных благах, поэтому требуется конструктивное вмешательство государства. Уместно привести предельно краткие аргументы Джозефа Стиглица: «... рынки необходимо регулировать и умирять, для того, чтобы убедиться, что они функционируют на благо граждан» (Стиглиц Дж., 2015, с. 36). Такую миссию берет на себя государство.

В действиях авторитарных и тоталитарных государств обычно обнаруживаются факты, которые дают основания подозревать их в посягательствах на свободу рынка и предпринимательства. Тоталитарное правительство, как правило, бывает большим по численности штатных работников и масштабам участия в экономике, поэтому оно становится институтом самодостаточным и оторванным от интересов большей части общества. Авторитарной власти для оправдания своего существования достаточно лояльности молчаливого, но богатого и весьма влиятельного меньшинства, что избавляет ее от проведения хлопотных демократических процедур принятия согласованных решений с учетом разных точек зрения. Таким образом, если авторитаризму противостоит демократия, то классический либерализм выступает антагонизмом тоталитаризма.

Вмешательство правительства осуществляется в двух формах: регулирование рыночного распределения и институциональное перераспределение. Где осуществляется распределение и перераспределение, там должна царить справедливость. Это обеспечивается актуализацией принципа – *свободный и равный доступ к возможностям*. Актуализация осуществляется применением таких формальных норм и правил, которые обеспечивают всем предпринимателям свободный и равный доступ к возможностям осуществлять деятельность. Но как отмечалось выше, отдельным субъектам экономики, нуждающимся в поддержке, общество считает справедливым селективное предоставление особых условий доступа к возможностям, в частности, к экономическим факторам и рынкам.

Экономисты разных школ, как правило, не проявляли единодушие во взглядах на роль государства в регулировании функ-



ционирования и развития экономики, напротив, в этом вопросе придерживались собственных концептуальных позиций<sup>8</sup>.

Основа ортодоксальной экономической доктрины – конкурентный рынок и многочисленные участники, действия которых рациональны. Участники рынка рассматривают рыночные цены как «бит» рыночной информации, несущий в себе огромное количество составляющих сигналов. Ортодоксальные экономисты утверждают, что только саморегулируемый свободный рынок дает наилучшие результаты. Они убеждены в том, что государственное регулирование рынка наносит вред предпринимательству и, в целом, обществу. В качестве одного из аргументов целесообразности дерегулирования рынка приводят следующий тезис: те, кто ведет себя нерационально, будут нести убытки, окажутся банкротами и покинут рынок<sup>9</sup>.

Образцом критики государственного регулирования экономики служит точка зрения Лешека Бальцеровича. Он выдвигает два аргумента против усиления роли государства в управлении экономикой. Во-первых, обычные правила игры в политической системе обуславливают прохождение во властные структуры людей не некомпетентных, а неспособных принимать рациональные управленческие решения. Второй аргумент основан на тезисе, что субъективные политические критерии успеха могут

---

<sup>8</sup> Дж. Стиглиц связывает мировой кризис 2008-2009 гг. частично с дерегулированием экономики. Он утверждает, что «... нынешний кризис пришел на волне увлечения многих политических лидеров и экономистов теориями дерегулирования. Они утверждали, что-либо эффективность, присущая свободным финансовым рынкам, будет способствовать эффективности всей экономической системы в целом, либо, по крайней мере, «облегченное» регулирование улучшит экономическую деятельность. Подобные утверждения почти не принимают в расчет несовершенство рынка и воздействие внешних факторов. В то время как рецидивы, имевшие место ранее в экономике, и современные экономические теории должны были бы породить определенный скептицизм, уже сам размах и глубина нынешнего кризиса стали наглядным опровержением подобных взглядов». (Стиглиц Дж., 2010, с. 125).

<sup>9</sup> Однако Стиглиц опровергает подобные стандартные взгляды. Он подчеркивает, что из многочисленных фактов и экономической практики «... следует: а) рынки в основном не могут самокорректироваться; б) финансовые рынки особенно подвержены «сбоям»; в) эти сбои на финансовых рынках имеют системные последствия для экономики» (Стиглиц Дж., 2010, с. 126).

не совпадать с долгосрочными экономическими целями и задачами. Иными словами, краткосрочные приоритеты лиц принимающих решения, зачастую бывают субъективными, нацеленными на сохранение собственных позиций в структуре власти, а, следовательно, популистскими, в то время как рациональные решения в большинстве случаев непопулярны. Поэтому вмешательство государства в экономику должно быть ограничено. С Бальцеровичем можно согласиться. Но как найти ту формулу, которая бы точно устанавливала компетенции государства.

Сегодня остается все меньше экономистов, стоящих на крайних позициях. Большинство ученых принадлежат к одному из многочисленных научных теорий, школ и течений, синтезировавших различные аспекты, и государственного регулирования, и рыночной ортодоксии. В их воззрениях самоорганизация рынка дополняется его организацией, регулированием со стороны государства. Одним из авторитетных представителей такого подхода является Джон Кейнс, разработавший теорию макроэкономического регулирования рынков путем стимулирования государством совокупного спроса и проведения соответствующей фискальной политики. Кейнс скептически относился к концепции «невидимой руки». Считал, что система свободного рынка лишена способности обеспечивать макроэкономическое равновесие. Особенно сложными проблемами Кейнс считал подверженность рыночного хозяйства экономическим кризисам и безработице. Джон Гэлбрейт высоко оценивая роль Кейнса в развитии экономической науки добавляет, что он разработал основы антикризисной политики государства, которые послужили инструментами для восстановления экономик, пострадавших от Великой депрессии (Гэлбрейт Дж., 1997).

Дуглас Норт утверждал, что правительства могут тормозить экономический рост или воздвигать на его пути препятствия. Но при этом он предупреждал, что мы рискуем игнорировать один из наиболее важных аспектов экономической истории, если не признаем, «... что во всех странах с высоким уровнем дохода правительства играли все возрастающую роль в экономике, которая должна была быть достаточно позитивной, чтобы общество

смогло реализовать огромный производительный потенциал революции в науке и технике последних полутора столетий» (North D.). Схожую мысль высказывали и другие авторитетные экономисты. В частности, Дж. Стиглиц отмечал, что страны Юго-Восточной Азии росли быстрыми темпами потому, что правительства разработали систему экономической организации с сильными стимулами, что привело к тому, что скудные ресурсы, особенно капитал, выделялись на наиболее производительные цели, что создавало условия для передачи технологий и быстрое наверстывание упущенного. Правительства не оставили все на произвол рынка. Наоборот, правительства, признавая ограниченность собственных возможностей, «руководили» рынком (Stiglitz J., 1994).

В последнее время еще больше ослабевает вера в прирожденную способность рынка восстанавливаться от экономических кризисов. Одним из важнейших уроков мировых кризисов признается то, что для восстановления экономики необходимо продуманное участие государства в оздоровлении пораженных областей. По мнению Стиглица быстрое восстановление мировой экономики после кризисов 1997-1998 гг. породило иллюзию о способности рынка к самоизлечению. «Хотя восстановление после этих кризисов произошло благодаря государственной политике, оно приписывалось рыночным механизмам. В более общем плане можно сказать, что была забыта историческая роль государственного вмешательства в процесс восстановления экономики и стабильности» (Стиглиц Дж., 2010, с. 73). Аналогичной точки зрения придерживается Дени Родрик<sup>10</sup>.

Вопрос о месте и роли государства и рыночных институтов в регулировании экономических процессов – особый. Государственные и рыночные институты позволяют субъектам эконо-

---

<sup>10</sup> Ортодоксальная теория, убеждавшая, что рынки способны к саморегулированию была сокрушена практикой государственных интервенций для преодоления мирового финансового кризиса 2008-2009 гг., и как считает Дэни Родрик «... должна быть отвергнута раз и навсегда. <...> ... рынки и государство – это две стороны одной монеты» (Родрик Д., с. 474).

мики осуществлять значительную координацию друг с другом<sup>11</sup>. Эта координация обеспечивает обмен информацией на доверительной основе, позволяет следить за действиями друг друга в большей степени, чем при рынке, применять санкции в случае отклонения от договоренностей и допускают изменения в существующих договоренностях. Согласно теории хозяйственного порядка, более известной как *ордолиберализм*, роль государства заключается не в упорядочивании экономической деятельности предпринимателей, а в обеспечении соблюдения ими определенных правил игры.

В современном мире нет такой страны, где бы правительство полностью отстранилось от регулирования экономических процессов. Если оно придерживается ортодоксальных позиций, то это относится только к хозяйственной деятельности предприятий частных форм собственности, а государственное регулирование отдельных секторов рынков становится более тонким, *невидимым*. На этот счет существуют множество примеров, когда правительства вынуждены вмешиваться в экономические процессы, когда негативная динамика угрожает целым отраслям или общественному благосостоянию, когда глобальные факторы начинают искажать рыночное распределение экономических факторов. Особенно актуально вмешательство, если начинают негативно влиять различия в технологиях и масштабах производства между развитыми странами, и теми, кто еще пытается выбраться на главную магистраль экономического развития. Важность роли государства подтверждается постоянной и напряженной борьбой с монополиями и картелями, против нелегитимного протекционизма стран торговых партнеров или, напротив, необходимостью поддержки конкретных отраслей.

Общеизвестно и неоспоримо, что даже свободный рынок, представленный самому себе, способен рационально, с учетом экологических ограничений, распределять ресурсы только при

---

<sup>11</sup> «Рынки наиболее развиты и наиболее эффективно обеспечивают доход там, где они опираются на сильные государственные институты. Рынки и государство дополняют друг друга, а вовсе не заменяют, как это следует из упрощенной экономической картины мира» (Родрик Д., с. 58-59).

весьма нереалистичных условиях. Зачастую принципы рыночной конкуренции приходят в противоречие с предпочтениями и желаниями общества. В реальных условиях свободные рынки не сокращают загрязнение окружающей природной среды, не обеспечивают население общественными благами в объеме, достаточном даже для обеспечения минимальных социальных гарантий.

От рынка нельзя требовать или даже ожидать равенства результатов для участников экономической деятельности. Это требование общество вправе адресовать государству. Тогда целью государства будет снижение неравенства и обеспечение достижения определенного уровня общего благосостояния. Этим целям оно достигнет, содействуя развитию предпринимательства, целесообразно и тонко регулируя рыночное распределение экономических факторов, при этом не нарушая естественное течение рыночных процессов, не вторгаясь в сверхсложную закономерность формирования стихийного порядка. Такое государственное регулирование не противоречит фундаментальным убеждениям классиков экономического либерализма о способности свободного рынка наилучшим образом распределять экономические факторы и регулировать цены.

\*\*\*

Минимальное участие правительства в экономике – это основное требование классического либерализма. Но даже у сторонников данного тезиса возникает вопрос: насколько минимальным должно быть правительство? Существует точка зрения, которая измеряет масштабы государства объемами бюджетных расходов на закупки или инвестиции. Некоторые дополняют количественные показатели качественными характеристиками, обращают внимание на направления правительственных расходов, делают акценты на рыночные сегменты, куда направляются общественные ресурсы. Многие в качестве критерия используют рыночную долю продукции или услуг компаний с участием правительства, в том числе национальных компаний. Как видим, обращают внимание на разные аспекты, связанные с правительственными расходами, каждый из которых затрагивает интересы предпринимателей.

Если государства должно быть как можно меньше, то в каких сферах его должно быть мало? На этот вопрос Бальцеревич отвечает так: «Государство ограничивает экономические свободы, поэтому везде, где оно своими институтами или директивами препятствует расширению возможностей индивида, эти функции государства должны пройти тест на легитимность и доказать право на существование». И один из главных способов решения состоит «... в устранении препятствий, мешающих развитию прав частной собственности» (Бальцеревич Л., 2007, с. 18).

Универсального подхода для определения характера минимального правительства не существует. Очевидно, и ограничение, и расширение функций правительства должно быть сбалансировано, чтобы не повредить его способности содействовать развитию экономики. Нам надо искать не аксиому, пригодную для различных типов политической идеологии, а некий установочный принцип, основанный на этических ценностях и нравственной философии. Правительство должно быть не столько минимальным, сколько справедливым. Минимальное правительство может быть авторитарным, ограниченным в ресурсах размерами рационального бюджета, а в своем эффективном влиянии на социальную материю – кругом преданных чиновников. Поэтому ключевой характеристикой современного правительства, выступающего против всяких привилегий для отдельных субъектов или групп, проповедующего моральные ценности является – *справедливое правительство*.

Справедливое правительство – это, прежде всего, государство с развитыми институтами, и к которому применим нравственный закон<sup>12</sup>. В справедливом государстве, которое по своей идеологической сущности является либертарианской, отсут-

---

<sup>12</sup> «Выступая против любой частной и коллективной агрессии в отношении прав личности и прав собственности, либертарианец видит в государстве единственного агрессора. Либертарианец настаивает на том, что нравственный закон применим в равной мере к каждому, и не делает особых исключений для каких-либо лиц, коллективов или государства. Но если посмотреть на государство непредубежденным взглядом, мы увидим, что ему позволены – и, более того, находят одобрение у общества – действия, которые даже с позиции нелибертарианца являются предосудительными и преступными» (Ротбард М., с. 32).

ствуют угрозы злоупотребления властью своим правом устанавливать нормы и правила, в частности, упорядочивающие доступ предпринимателя к возможностям, ограничивающие власть олигархии, снижающие риски чрезмерного обогащения отдельных индивидов. В справедливом государстве правительство составляет только небольшую часть общества, предназначенное «... обеспечивать лишь ту правовую рамку, в пределах которой свободное (и, следовательно, не «управляемое сознательно») сотрудничество людей имело бы максимальный простор» (Хайек Ф., 2011, с. 28).

\*\*\*

Можно уверенно утверждать, что самым серьезным испытанием для справедливого государства является недопущение «асимметрии власти», которая ограничивает свободы, проявляясь в многочисленных формах. В Докладе Всемирного Банка «О мировом развитии (2017 года)» рассматриваются три формы проявления «асимметрии власти»: *изоляция, узурпация и клиентелизм* (Доклад Всемирного Банка, 2017). Авторы доклада следующим образом определяют эти формы ограничения свободы:

- *изоляция* – ограничение доступа субъектов (лицо, группа лиц) к возможностям, в том числе к институтам принятия политических решений;
- *узурпация* – нелегитимные способности субъектов (лицо, группа лиц), захват права распределять и перераспределять ресурсы в собственных интересах, создавать себе доступ к эксклюзивным возможностям;
- *клиентелизм* – предоставление избирателям материальных благ или доступа к ресурсам в обмен на их политическую поддержку.

Неравенство многогранно. Одна из его самых несправедливых форм – это неравные права разных групп влиять на государство. Такое неравенство в правах процветает в обществах, в которых существует «асимметрия власти», по крайней мере, в одной из трех вышеуказанных форм. Либертарианство против неравенства членов общества в правах. Либертарианство требует, чтобы государство, наделенное полномочиями создавать и регулиро-

вать нормативный порядок, в котором осуществляют жизнедеятельность субъекты экономики, несло ответственность за то, чтобы у всех субъектов были равные права участвовать в формировании нормативного порядка.

### **Политика и стратегия развития экономики**

Институциональная экономическая доктрина не отказывает правительству в целевом регулировании рынка. Напротив, предприниматели ожидают от государства объявления целей, приоритетов и принципов регулирования. Экономисты признают отсутствия непреодолимых конфликтов между законами рынка и государственным регулированием. Да, они могут конфликтовать в силу несовпадения интересов предпринимателей и правительства, но конфликт не антагонистический, не исключающий компромиссы. Не противопоставляя интересы предпринимателя и правительства, но ориентируя на общие цели, надо искать пути сближения позиций. Общие цели сближают стороны, позволяют обнаружить лучший вариант совмещения усилий.

В отсутствии экономической политики и стратегии правительства предпринимательство может оказаться без ориентиров для своих инициатив, без поддержки государства, без нормативных стимулов и ограничений. Высока вероятность, что в экономике возникнут системные риски. Риски начнут подавлять деловую активность предпринимателей, угрожая развитию многих отраслей и секторов экономики. В отсутствии политики и стратегии правительство не сможет не только эффективно использовать потенциал экономики, но и нарастить его. Очевидно, что одна из главных проблем большинства развивающихся стран, находящихся на ранних стадиях своего становления, заключается в том, что они затрудняются разработать и реализовать качественные экономические политики и стратегии. Поэтому верно утверждение, что экономическое развитие нуждается в целях и приоритетах, дающих субъектам экономики опору и ориентиры.

Роль правительства в сфере регулирования экономической деятельности субъектов (индивида, предпринимателя, домохо-



зяйства или корпорации) традиционно связывают с тремя основными функциями: поддержка, стимулирование и ограничение. Вторая функция направляет деятельность предпринимателя, сокращает его транзакционные издержки; третья – возводит препятствия перед определенными видами деятельности. Институциональное регулирование, осуществляемое справедливым правительством, оказывает направленное воздействие на рыночное распределение экономических факторов; оно целесообразно перераспределяет ресурсы.

Несмотря на то, что слово *политика* многими понимается в общих терминах одинаково, все же опишу простые обобщенные ее характерные черты, достаточные для идентификации. Во-первых, политика формирует институциональный каркас для деятельности органов государственной власти, наделяя их конкретным набором прав, функций и инструментов. Во-вторых, политика помогает субъектам экономики ориентироваться в системе возможностей, создаваемых экономическими институтами, конкретизируют меры поддержки, определяют стимулы и ограничения (разрешения, требования). В-третьих, в рамках политик создаются специальные режимы, в том числе распространяющиеся на локальные территории в экономическом пространстве страны. В целом, системой политик правительство решает задачи, способствующие достижению общего благосостояния и снижению неравенства.

Не претендуя на полноту и оригинальность формулировки, буду определять правительственную политику как систематизированную совокупность целей, приоритетов их достижения, а также правил, играющих роль инструментов и способов регулирования поведения субъектов экономики. Важный штрих: политика – это комплексный инструмент, посредством которого государство регулирует отношения между различными субъектами или их группами<sup>13</sup>. В качестве одного из субъектов выступает государство в лице своих организаций.

---

<sup>13</sup> Фридрих фон Хайек: «Любое предписание или запрет, направленные на отдельного субъекта или группу и не вытекающие из универсально применимых правил, должны рассматриваться как произвольные» (Хайек Ф., 2011, с. 345).

Система правил создает условия для предпринимательской деятельности. Эти условия таковы, что способствуют реализации инициатив предпринимателей, минимизируют их риски и сокращают транзакционные издержки, но самое главное, обуславливают достижение общих целей. Предприниматели к своим индивидуальным целям могут прийти различными путями, минуя сферы интересов государства или всего общества. Поэтому правительство в политике обозначает направления экономической деятельности предпринимателей, которые оно готово простимулировать и поддержать в приоритетном порядке путем установления специальных правовых режимов. *Особые нормы и правила формируют специальный правовой режим в рамках политики.*

В содержании целей отражается видение. И приоритеты характеризуют предпочтения среди множества альтернатив, аргументированный выбор. Меры – это не просто способы использования инструментов для решения конкретных задач; они – реальные действия, основанные на убеждениях тех, кто участвовал в их разработке и принятии решений. Иными словами, в зависимости от того, как понимают суть задач лица, готовящие и принимающие решения (экономисты и политики), формируется система мер. И главное, политика является собой коллективное решение касательно видения долгосрочного развития той сферы, для регулирования которой она предназначена. Естественно, политика помогает субъектам экономики ориентироваться в пространстве возможностей, которые предлагает правительство.

Разрабатывая экономическую политику авторы, с той или иной степенью детализации, отвечают на основные вопросы:

- *какие из существующих в стране экономических условий являются факторами развития предпринимательства и дают экономике конкурентные преимущества?* Концепция конкурентных (относительных) преимуществ пока еще не потеряла актуальность, особенно для развивающихся стран. Возможно, развитые страны могут переключаться на подходы, основой которых являются технологические и интеллектуальные факторы развития. Перед большинством развивающихся экономик стоит проблема

интеграции в мировые рынки и производственные системы, эксплуатируя свои конкурентные преимущества;

- *какие внутриэкономические возможности надо создавать и развивать?* Это ключевой вопрос, и от ответа на него во многом зависит качество условий для развития предпринимательства. Ответ должен прояснить следующую задачу: предпринимателям необходимо предоставить широкие возможности для реализации своих инициатив. Нет необходимости даже кратко перечислить возможности, которые создаются системой экономических политик. Важнее подчеркнуть, что ошибки могут привести к негативным эффектам, в частности, ухудшить условия деятельности;

- *к каким внешним возможностям необходимо обеспечить доступ субъектов экономики?* Внешние рынки открывают перед предпринимателями дополнительные возможности; но открытость рынков не дает автоматически выгоды, поскольку предприниматели столкнутся с многочисленными конкурентами, а также разнообразными правилами и ограничениями (требования и запреты). Поэтому, надо предпринимать меры по минимизации транзакционных издержек, связанных с выходом предпринимателей на внешние рынки, в том числе посредством заключения межгосударственных соглашений;

- *какие экономические институты надо развивать?* Предприниматели стремятся к упорядоченным отношениям. Многочисленные контракты усмиряют стихию рынка, отношения становятся упорядоченными. И все это благодаря правилам. Рыночные экономические институты эффективны с точки зрения рыночного распределения ресурсов, но государственные незаменимы для перераспределения. Структура институтов зависит от того, какие задачи будет решать государство;

- *на основе каких принципов обеспечивается доступ субъектов экономики к возможностям?* Вопрос имеет прямое отношение к регулированию рыночного распределения и перераспределению экономических факторов. Важно, насколько справедливы нормы и правила, предоставляют ли они всем свободный и равный, но конкурентный доступ к возможностям.

Нельзя продвинуться в понимании нормативной природы политики лишь только утверждая, что она основывается на системе формальных норм и правил. Обязательно надо добавить, что сама политика является элементом экономических институтов, той комплексной компонентой, которая содержит нормы, создающие общие условия для экономической деятельности, а также предоставляющие возможности селективно.

Совершенно бесполезна экономическая политика, оторванная от структуры правовой системы, представляющая собой некий продукт чистой интеллектуальной абстракции. Политика должна иметь генетические связи с нормативным порядком, и более того, вносить свой вклад в конкретизацию отдельных ее лакун. В свою очередь политика усиливается конкретным законом (или системой законов), то есть законодательство закрепляет основные функции правительства (поддержка, стимулирование и ограничение), вооружает его системой инструментов и правилами их применения, наделяет экономическими факторами и ресурсами.

\*\*\*

В специальной литературе предлагаются различные варианты определения стратегии, которые в зависимости от ее практического назначения могут существенно различаться, начиная от видения действий для достижения определенной цели, заканчивая систематизированными взаимоувязанными мерами пошагового решения задач. Под стратегией правительства буду понимать систему мер, реализуемых правительством для решения конкретных задач, на пути достижения поставленной цели. К цели можно прийти различными путями, поэтому в стратегии правительства также обозначаются приоритетные направления использования ресурсов. Цель государственной стратегии вытекает из фундаментальных целей развития общества – достижение достаточно высокого уровня общего благосостояния и снижение уровня экономического неравенства.

Несмотря на относительно общие методологические подходы, все же разработка стратегии правительства до сих пор остается сферой свободного творчества лиц, причастных к ее рожде-

нию. Неслучайно, во многих странах имеется внушительный запас разнообразных стратегий, обычно плохо связанных с системой экономических политик и от этого страдающих болезнью «близорукости». Более того, относительная легкость написания стратегии создает иллюзию благополучности перспектив. Вместе с тем, срывы и провалы стратегий воспринимаются как естественные издержки процесса реализации. Поэтому правительство частым пересмотром или переписыванием своих стратегий дезориентирует предпринимательство, которому приходится подстраиваться под новые цели и приоритеты. Ясно, что у стратегии должна быть строгая методологическая основа, что одновременно повысит ее статус до уровня нормативного документа. Соответственно должна быть достаточно высокой ответственность сторон, участвующих как в ее разработке, так и реализации.

Здесь мы не отказываем правительствам в корректировке стратегий, внесении изменений или дополнений в структуру показателей и параметров. Не столь опасны ошибки в определении их количественных значений. Гораздо опаснее оторванность стратегии от политик, недостаточность правил для ее осуществления. Последствия от такой оторванности окажутся катастрофическими: неэффективное использование ресурсов, деформации в структуре экономики, снижение потенциала отраслей, в конце концов, снижение благосостояния общества.

Нет препятствий для одновременной реализации целого ряда стратегий, одни из которых предназначены для достижения развития конкретных отраслей, а другие для развития отдельных регионов. Каждая такая стратегия вносит свою лепту в достижение фундаментальных целей общества. Многочисленность одновременно осуществляемых стратегий не будет создавать диссонанс в развитие экономики, если они могут легко интегрироваться в единую стратегию. Вероятно, такая стратегия будет государственной. Тогда цели и приоритеты единой государственной стратегии должны представлять собой некое обобщение целей и приоритетов отдельных стратегий.

Итак, государственную стратегию можно определить следующим образом: это нормативный документ, нацеленный на

достижение заданной цели (или целей) в пространстве, ограниченном приоритетами. Для достижения цели осуществляются целесообразные действия (меры), направленные на решение конкретных задач. Поэтапное решение задач, по сути, и есть реализация стратегии. В таком ракурсе государственная стратегия представляет собой комплексный нормативный документ, состоящий из целого ряда структурных разделов, каждый из которых может рассматриваться как стратегия меньшего масштаба, но находящаяся в контексте общей цели и приоритетов. Необходимо отметить, что в основе успешной стратегии лежат ее реализуемость, корректность решаемых задач, эффективность комплекса мер и, самое главное – обеспеченность ресурсами.

Теперь можно более строго определить понятие *рациональный бюджет развития*. Он численно равен денежному измерению совокупности ресурсов целесообразно необходимых и рационально достаточных для реализации государственной стратегии развития. Объем и структура расходов рационального бюджета развития в значительной степени зависит от решаемых задач и связанных с ними комплекса мер. Можно сказать, что он тестирует ресурсные потребности развития общества со способностями государства обеспечить это развитие финансовыми ресурсами. С другой стороны, если стратегия будет чрезмерно ресурсоемкой, то возникает опасность непомерного налогового давления на предпринимательство, что чревато негативными эффектами для последнего. Многие социальные потребности, особенно в услугах образования и здравоохранения, безграничны; аналогично безграничны потребности экономики в финансовых ресурсах, в том числе бюджетных. Поэтому потребности должны быть целесообразными, а расходы рациональными.

В доходах бюджета нормативное проявляется через принципы налоговой политики: справедливое распределение налоговых нагрузок среди налогоплательщиков, пропорциональные по доходам налоговые нагрузки, максимальная норма изъятия природной ренты в доходы общества, равные права налогоплательщиков и т. д. Несправедливым признается привилегированное положение отдельных налогоплательщиков, обуславливающее

рост неравенства. Мы ниже (во второй части книги) более подробно рассмотрим эти аспекты фискальной политики.

Если рассматривать структуру расходов рационального бюджета развития в качественном срезе, то обнаружится, что они в значительной степени формируются не только в соответствии с определенными формальными правилами, но и под влиянием этических ценностей. Ими руководствуются лица, принимающие решения относительно целесообразности тех или иных направлений расходов бюджета. Лица принимающие решения, естественно, опираются на субъективное понимание сути проблемы, на индивидуальную логику решения задачи, на убеждения, за которыми скрываются ценностные суждения. В бюджетном процессе этические ценности проявляются через процедуры и принципы принятия решений. Таким образом, каждая статья расходов бюджета – это результат выбора из множества альтернатив на основе и убеждений, и экономической целесообразности, то есть результат компромисса между справедливостью и эффективностью.

\*\*\*

Внесу некоторые штрихи в портрет минимального справедливого государства. Минимальность и справедливость в значительной степени проявляются в характере децентрализации государственной власти. Строго говоря, основным критерием является децентрализация функций принятия решений и всего того, что обеспечивает исполнение принятых решений. В контексте данной главы критерии обеспечивают сокращение до минимума прав (функций) и экономических ресурсов у организаций центрального уровня и, соответственно, их справедливое перераспределение в пользу местных органов власти.

Правительство, определяя цели и приоритеты своей политики и стратегии, будет иметь мало шансов на успех в развитии экономики, если пытается навязать их предпринимателям, не принимая во внимание их интересы. Напротив, правительство выиграет, если будет прислушиваться к мнениям заинтересованных сторон (социальных групп, бизнес сообществ, научных кругов), при этом, не отдавая предпочтение предложениям одной из

них. Даже, выбирая приоритеты, оно всего лишь устанавливает рамки, в пределах которых осуществляет поиск вариантов решения задач, ведущих к достижению цели. Поэтому минимальное справедливое государство должно прислушиваться к интересам предпринимателей; так оно заинтересует предпринимателей совместно искать пути решения целого ряда задач, и тем самым достичь общих целей.

Способность целенаправленно развиваться служит главным признаком современной экономики. Ключевую роль играет справедливое правительство. Оно не принуждает предпринимателей, но стимулирует и поддерживает. Направляя деятельность субъекта экономики, справедливое правительство не навязывает ему свои приоритеты, но мотивирует, дает информацию о тех видах деятельности, которые оно готово поддержать ресурсами и институционально. Ограничения на отдельные виды экономической деятельности не оказывают насильственного давления на предпринимателя, оставляют ему право на выбор альтернативных способов реализации своего потенциала. Субъект экономики даже в рамках ограничений может продолжать функционировать в выбранной сфере деятельности. Справедливое правительство, проводя осмысленную политику и реализуя целесообразную стратегию, устраняя «провалы» рынка, приближает общество к высокому благосостоянию и низкому уровню неравенства.



# ГЛАВА 2

## АДАПТИВНОСТЬ – ХАРАКТЕР РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ

### **Экономика – адаптивная подсистема общества**

Характерной чертой современной мировой экономики являются глобальные кризисы, в которые с каждым разом вовлекается всё больше стран. Лопнувший *финансовый пузырь* и обусловленное этим явлением падение деловой активности в одной стране обычно стремительно распространяется по взаимосвязанным экономикам и за короткий период времени приобретает поистине планетарные масштабы.

Все более масштабным и менее предсказуемым становится влияние на динамику роста глобальной экономики так называемых промышленных революций, порожденных в развитых странах фундаментальными инновациями. Технологические инновации или новые региональные торговые соглашения создают волны потоков рыночных предложений и потребительского спроса. Внедрение усовершенствованных технологий и создание не существовавших ранее продуктов приводят к значительным структурным сдвигам на многих мировых рынках, возникновению новых векторов роста спроса и предложения.

Можно уверенно утверждать, что динамичность и непредсказуемость изменений – черта современной глобальной экономики, и она сохранится в долгосрочной перспективе. Причины разнообразны; но каждый случай имеет свой «триггер», и его

надо изучать пристально. Вероятно, одним из главных причин выступает цикличность целого ряда аспектов развития мировой экономики (подробнее см. Ослунд А.).

Итак, в современном мире проявляется достаточно отчетливо, но трудно поддающееся оценке влияние внешних шоков и инноваций на развитие национальных экономик. Национальные экономики, будучи интегрированными в мировые производственные системы, находятся в зоне распространения глобальных процессов. Разрывы сложившихся экономических связей дестабилизируют предпринимательство и в конечном итоге отражаются на уровне национального дохода.

С другой стороны, гибкость экономики, ее способность подстраиваться под запросы общества и конъюнктуру внешних рынков, находятся в прямой зависимости от того, насколько умело и полно предприниматели используют экономические факторы (капитал, ресурсы), от отраслевой структуры экономики, а также от качества природных, климатических, географических и иных особенностей страны. Речь идет о комплексной характеристике национальной экономики, о многогранности условий среды, в которой ведут свою деятельность предприниматели. Условия среды сдерживают или благоприятствуют предпринимательской деятельности, поэтому понятно желание правительства целенаправленно регулировать условия среды.

Политики и предприниматели желают иметь разнообразные прогнозы, например, прогноз темпов роста экономики или динамики котировок на сырьевых рынках, оценку результатов принимаемых решений. Их поддерживают экономисты-позитивисты, считающие, что многие процессы поддаются прогнозированию с использованием математических моделей. В настоящее время в арсенале экономистов имеется внушительный массив численных методов и моделей, которые находят практическое применение.

Достаточно известным методом является равновесный (ортодоксальный) подход, а его ключевым инструментом служит модель экономического равновесия. Однако ортодоксальный подход уже давно подвергается серьезной критике многими ав-

торитетными экономистами<sup>14</sup>. Как общую позицию можно отметить следующее утверждение: несовершенство информации, различия в ожиданиях экономических агентов и фактические рыночные ситуации вызывают турбулентность в реальной экономике и непрерывно нарушают равновесие. Джеффри Ходжсон в своей работе подробно описал недостатки равновесного подхода (Ходжсон Д.). Один из важнейших выводов равновесного анализа гласит, что ни одна экономическая система не бывает в состоянии равновесия продолжительное время, хотя при определенных, так называемых стационарных условиях она может приближаться к такому состоянию. В действительности происходит непрерывное изменение как внутренних, так и внешних условий, нарушающих равновесное состояние системы. Это неравновесие и есть, возможно, не желательное, но естественное состояние, когда в системе одновременно существуют безработица, инфляция, дефицит и другие негативные явления.

Тот факт, что общее равновесие не является естественным состоянием динамичной экономики, отмечается многими экономистами, и в качестве основного аргумента приводится теоретическая достижимость равновесия в условиях высокого уровня безработицы. Вместе с тем некоторые из них оправдывают теорию ее пригодностью для объяснения изменений, происходящих в макроэкономике. Надо признать, что несмотря на серьезные недостатки, теория общего равновесия и созданный на ее основе равновесный анализ строго доказывают, что рыночный механизм в определенных условиях способен обеспечить оптимальное распределение ресурсов, позволяет найти оптимальную систему зависимых переменных, в том числе равновесных цен.

---

<sup>14</sup> Авторитетными критиками отдельных положений теории общего экономического равновесия признаются Й. Кирцнер, Р. Клауэр, А. Лейонхувуд, А. Ноув, Дж. Ходжсон. В частности, Ноув утверждает, что «общее равновесие и инвестиции – «враги» ...», поскольку, «... прибыль ожидаемая от инвестирования возникает при образовании неравновесия». Он пишет: «экономический рост и технический прогресс сами по себе либо создают неравновесие, либо им порождаются. Сама концепция «равновесного пути экономического роста», по сути, является искусственной конструкцией, где стимулы к росту, да и соответствующее поведение, являют собой некую мистическую тайну» (Ноув А., с. 23).

Общеизвестно, что экономический рост не является стабильной тенденцией особенно в краткосрочном периоде. Долгосрочный рост характеризуется кратковременными циклическими колебаниями с заметными амплитудами. На частоту и диапазон амплитуд колебаний оказывают влияние внешние факторы, например, конъюнктура рынков, которые, в свою очередь, передаются через отраслевую структуру экономики. Способность экономики противостоять внешним шокам и обеспечить стабильный рост национального дохода зависит от качества предпринимательства и особенностей внутренней среды. Иными словами, существует зависимость между динамикой роста и условиями для роста, опосредованная предпринимательством и его отраслевой структурой. Ясно, что зависимости «индивидуальны» для каждой страны, поскольку многое определяется качеством экономических институтов и предпринимательства, масштабами государства в экономике, отраслевой структурой экономики и характером ее интеграции в мировые рынки. Именно эти особенности национальной экономики определяют ее способность погасить импульс внешних шоков, сгладить негативное влияние резких колебаний конъюнктуры на мировых рынках.

Понятно и заслуживает уважения желание экономистов-позитивистов описать хозяйственную деятельность формальными производственными функциями, а всю экономику системой уравнений и параметров. Действительно, существуют устойчивые закономерности и потоки факторов; однако, чрезвычайно сложно охватить даже с минимально допустимой точностью все многообразие производственных процессов и связей. Вероятно, в узком сегменте экономических измерений методы ортодоксального подхода находят свое практическое применение, но всецело соглашаюсь с критикой ограниченности его аналитического инструментария. Крайне сомнительна адекватность математических моделей, охватывающих экономику целиком. Их достоверность снижается по мере усложнения структуры взаимосвязей отраслей, включения в систему уравнений сферы услуг, практически не поддающейся корректной формализации в математические уравнения. Серьезные препятствия для прогнозирования

создает турбулентность на рынках, прежде всего на финансовых. Таким образом, существуют многочисленные препятствия, ухудшающие точность и актуальность экономических моделей, основанных на формализованных зависимостях.

Экономико-математические методы дают богатую пищу для размышлений, помогают обнаружить тенденции, но экономистам и политикам важно понимать, почему и как адаптируется экономика к изменениям, что надо предпринять, чтобы повысить ее приспособляемость. Более того, экономические процессы и, в целом вся экономика находятся под влиянием трех сил: культурных традиций, политических убеждений и социальных ожиданий. Чрезвычайно сложно учесть в математических моделях влияние этих факторов, что снижает достоверность прогнозов. Интеллектуальная мощь экономического анализа должна быть направлена на выявление угроз и подготовку адекватных мер реагирования на них. Лишь тогда позитивистский подход получит практическую ценность, когда он полезен для прогнозов и оценки последствий принимаемых решений.

\*\*\*

Не обращая внимания на некоторую условность и схематичность представления общества в качестве системы, состоящей из четырех подсистем, использую в своей работе эту конструкцию, предложенную Толкоттом Парсонсом – известным американским социологом. В модели Парсонса общество состоит из четырех функциональных подсистем: система культуры, интегративная система (социетальное сообщество), политическая система и экономическая система<sup>15</sup>. Подход позволяет детально раскрыть влияние каждой подсистемы, как среды, в которую погружен предприниматель. Иными словами, рассматриваются культурные, социальные, политические и экономические факторы, которые в той или иной степени направляют развитие субъекта эко-

---

<sup>15</sup> Согласно Толкотту Парсонсу общество состоит из четырех подсистем действия, различение между которыми носит функциональный характер, и такое различение проводится на основе четырех первичных функций: *функция сохранения и воспроизводства образца, функция интеграции, функция целедостижения и функция адаптации* (Парсонс Т., 1997, с. 16).

номики, благоприятствуют или напротив препятствуют его деятельности.

Четырехфункциональная модель Парсонса, несмотря на схематичность применима для анализа развития экономики, как подсистемы общества. Позволю себе некоторую модернизацию модели, не разрушая концепцию автора. В исходной модели каждая подсистема является квадрантом матрицы. Я же использую метод вложения одной подсистемы в другую, но с важной оговоркой, что подсистема более высокого уровня обнимает другие подсистемы, расположенные ниже ее. На рисунке 1 «экономику» окружает «политика»; «социетальное сообщество» охватывает и «политику», и «экономику». Соответственно, «культура» обнимает все три вложенные в нее подсистемы.

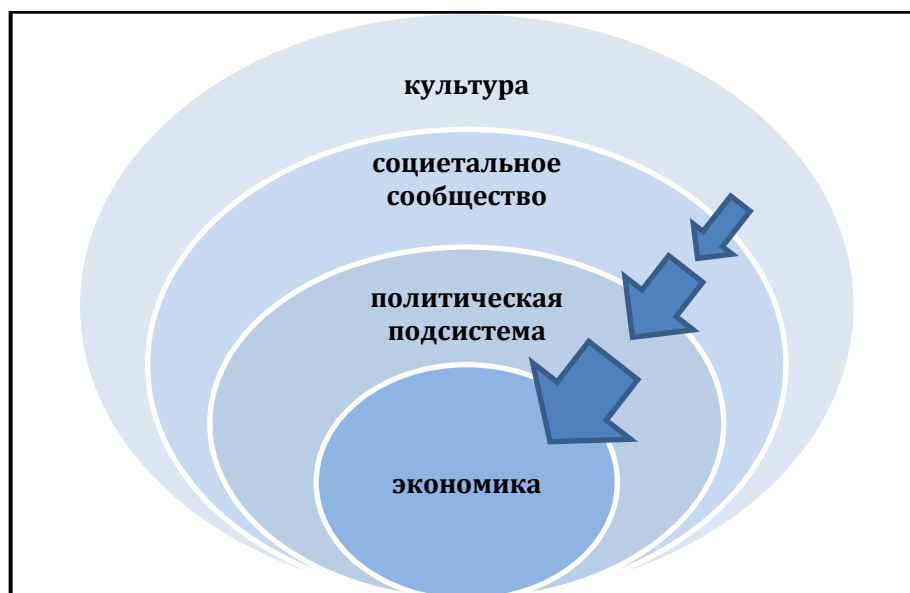


Рисунок 1 – Схема-модель вложения подсистем и их взаимного влияния по иерархической вертикали.

В центре схемы-модели находится подсистема «экономика». Экономика чрезвычайно изменчива в силу изменчивости внешних и внутренних условий, поэтому должна иметь высокую степень адаптивности, чтобы незамедлительно подстраиваться и развиваться. Подсистему «экономика» последовательно окружают следующие подсистемы: «политика», «социетальное сообщество» и «культура» (рисунок 1).

Подсистему «политика» представляет государство, которое имеет способности непосредственно влиять на экономику, например, издавая законы, осуществляя систему экономических политик и стратегий. Государство воздействует на поведение предпринимателей стимулами и ограничениями, дает ясные ориентиры посредством своих приоритетов, регулирует рыночное распределение экономических факторов и перераспределяет ресурсы. Это только часть функций, входящих в компетенцию государства по регулированию экономики. Законы и политики (экономические институты) относительно стабильны на протяжении времени, превышающей продолжительность времени, необходимой для адаптации экономики.

Подсистема «социетальное сообщество» довольно тесно (непосредственно и опосредованно) влияет и на политику, и на экономику, поэтому его стабильность имеет большую продолжительность, чем сроки действия законов и политик, по крайней мере, без существенных изменений их норм. Прямое влияние прослеживается во взаимном обмене материальными благами и ресурсами. Так, например, потребление населения является предложением экономики; сбережения населения трансформируются в инвестиции в экономику. Опосредованное воздействие осуществляется участием общественных институтов в принятии государством решений, касательно регулирования экономики, то есть политической подсистемы.

Одним из значительных каналов влияния социетального сообщества на экономику выступают человеческие отношения. Предприниматель или работник обычно является членом сообщества (организации, коллектива, группы). Вступая в отношения с другими лицами он вынужден подчиняться неформальным правилам справедливого поведения. В противном случае у него возникнут трудности в доступе к возможностям, которые создает сообщество. Такого характера возможности называют *социальным капиталом*.

Культурные традиции стабильны в долгосрочном периоде, то есть культурные образцы меняются очень медленно, поэтому подсистема «культура» осуществляет функцию хранилища

этических ценностей. Культура влияет на эволюцию социального сообщества, на развитие его компонент (ассоциации, кондоминимумы) и, соответственно, участвует в формировании гражданского общества. В их природу культура вносит фундаментальные ценности: свобода, справедливость, равенство. В политической подсистеме культура проявляется в нравственных основаниях институтов и приверженности принципам демократии. В экономике проявление культуры заметно в неформальных правилах поведения, в трудовой и корпоративной этике.

В подсистеме «культура» происходит формирование личности, его воспитание и обучение, закрепление моральных ценностей, ориентация на добродетельное поведение. Культура, по сути, это традиции (образцы поведения), которых придерживается подавляющее большинство индивидов. Сама культура произрастает на почве нравственных ценностей. Традиции и нравственные ценности формируют культурную идентичность общества, придают ему своеобразную ментальность. Ценности являются стабильными и первичными по отношению к принципам, нормам и правилам; они дают нравственные ориентиры поведению человека, главным образом, в его деятельности и отношениях с другими индивидами. Ясно, что «подсистема культуры» является поставщиком так называемых ментальных факторов для обеспечения адаптивности экономики.

Модель не уводит нас от реальности, напротив, помогает понять влияние широкого круга культурных, социальных, политических и экономических факторов на жизнедеятельность и эволюцию субъекта, в частности, предпринимателя. В действительности взаимоотношения сложнее, чем показано на схеме-модели. Характер взаимосвязей достаточно сложный, с трудом поддающийся даже описанию. Вместе с тем упрощенная схема помогает понять логику модели адаптивной экономики.

Экономика по сравнению с другими подсистемами, очевидно, несет наибольшую нагрузку в обеспечении жизнедеятельности общества. Но при этом она сама находится под их мощным влиянием. Будучи вовлеченной в отношения с тремя подсистемами общества, она предоставляет им необходимые для функциони-



рования (материальные, финансовые) ресурсы. Со своей стороны, эти подсистемы взаимодействуют с экономикой, оказывая влияние на предпринимательство, направляя его поведение и развитие. Такое взаимное влияние в результате создает уникальную среду, внутри которой протекают процессы адаптации предпринимателей.

Строго говоря, адаптируются все четыре подсистемы общества, поскольку они сами должны развиваться. Подсистема «экономика» тесно взаимодействует с внешним миром, получает мощное воздействие по каналам торговли и финансовых потоков; на экономику огромное влияние оказывают миграция трудовых ресурсов и трансферт технологии. Говоря в общих терминах экономика, как открытая система, находится под воздействием различного рода внешних сил. Таким образом, экономике не только для функционирования, но и для целенаправленного развития, необходимо чутко и адекватно реагировать на изменения в окружающей среде, но главное – приспособливаться под эти изменения.

Внешнее влияние имеют все остальные подсистемы. На рисунке 1 видно, что внешнему влиянию они подвергаются через нижние участки своих границ; только подсистема «культура» по всему периметру взаимодействует с внешней средой. Здесь нет никакой связи между интенсивностью контакта с внешней средой от длины границы контакта сегмента с внешней областью. Главное – наличие контакта как такового, иными словами, подсистемы не изолированы.

Субъект, для того чтобы своевременно и успешно адаптироваться к изменениям, должен обладать рядом способностей. Во-первых, он должен быть способным контролировать среду (внешнюю и внутреннюю); во-вторых, он должен быть способным динамично изменяться, но при этом сохраняя свою функциональность. Этими способностями должна обладать экономика, а вместе с ней – экономические институты и субъекты экономики.

Движущей силой функционирования экономики служат предприниматели, обладающие компетенциями и индивидуальными целевыми установками, взаимодействующие с материаль-

ным миром посредством техники и технологий. Предприниматели направляют рыночные потоки ресурсов и обеспечивают общество благами в требуемое время и в заданном месте. Поскольку предпринимательская деятельность связана с конкуренцией, что обуславливает необходимость быстрого реагирования на рыночные условия и сигналы, то ее конечные результаты будут зависеть от того, насколько точно субъект контролирует среду, адекватно понимает рыночные тенденции и адаптируется под них. В таком контексте вполне логично, что экономика как производственная подсистема адаптивна настолько, насколько адаптивны предприниматели.

«Политическая» подсистема обладает регулирующей силой на экономику поскольку наделена способностью издавать законы (нормы и правила), определять цели и приоритеты развития предпринимательства. Принципы, нормы и правила играют роль инструментов регулирования предпринимательской деятельности, а создаваемый ими нормативный порядок отвечает за поддержание стабильности в экономике. Таким образом, нормы и правила должны быть способны регулировать громадное количество процессов и, в целом содействовать адаптации предпринимательства.

Еще раз рассмотрим, какое функциональное место в предложенной схеме занимает справедливое минимальное государство. Во-первых, оно находится под воздействием социетального сообщества и культуры. Чем прочнее институциональная база социетального сообщества, тем сильнее его влияние на политическую подсистему. Во-вторых, культура оказывает влияние на политику как непосредственно, так и опосредовано через социетальное сообщество. Здесь можно отметить, что коррупция, которая разъедает политическую подсистему, в большей степени культурный феномен. В-третьих, справедливое государство оказывает влияние на экономику, точнее на предпринимательство через систему политик и стратегий. Но в этом воздействии проявляется влияние культуры в принципах и этических основаниях формальных норм и правил. Можно обнаружить следы влияния социетального общества в принятии политических решений от-

носителем интеграции или мер стратегии на основе демократических процедур. И все позитивные аспекты влияния проявляются в приоритете права, приверженности принципам.

Подведу итоги. Экономика, как система, должна приспособиваться к внешней среде, чтобы функционировать и развиваться. Адаптация требует от нее внутреннего единства, то есть функциональности субъектов экономики, способности предпринимательства воспроизводить себя и экономические институты. При этом внешней средой для экономики является не только глобальная экономика со всеми ее институтами и рынками, но и подсистемы общества: культура, социальная среда и политическая подсистема. Политика влияет через институты, среди которых наиболее мощным является государство. Социетальное общество влияет на формирование правового государства. И, наконец, культура оказывает влияние и на социетальное общество, политику и предпринимательство. Экономические институты должны иметь нравственные основания. Такой взгляд на общество и экономику, как его подсистему позволяет анализировать адаптивность предпринимательства в различных ракурсах.

### **От адаптивности предпринимательства к адаптивности экономики**

В современной экономике изменчивость циклов деловой активности и рыночной конъюнктуры становится все более непредсказуемой. Стремительно совершенствуются технологии и продукты, создаются новые рыночные структуры, изменяется конфигурация межгосударственных торговых соглашений. Направления и темпы изменений крайне сложно прогнозировать даже на среднесрочный период. Используемые численные методы и математические модели имеют ограниченное практическое применение, поскольку изменения, которые протекают с высокой скоростью и становятся все более турбулентными, не только снижают достоверность результатов вычислений, но и увеличивают темпы их устаревания. Поэтому одной из актуальных задач современной теории и практики является переход на новую мо-

дель экономики<sup>16</sup>, повышающую ее адаптивность (приспосабливаемость) к изменениям внешних и внутренних условий среды.

*Адаптивность экономики* – это способность приспосабливаться к изменениям внутренних и внешних условий независимо от того, произошли эти изменения неожиданно, постепенно или были прогнозируемыми тенденциями. Приспособление также протекает как целенаправленное изменение собственных характеристик под изменения среды, то есть речь идет об активной трансформации объекта, результатом которой может стать конструктивная интеграция во внешнее окружение. Например, экономической интеграции двух или более стран предшествует подготовка формальных норм и правил торговых отношений, создающих общий нормативный порядок. В таком понимании адаптивность выступает в качестве одной из форм развития субъекта, ключевой характеристикой которого признается способность субъекта контролировать внешнее окружение (условия внешней среды) и целесообразно регулировать свои свойства. Такое развитие называется *эволюцией*.

Адаптация является свойством системы или субъекта эволюционно развиваться, подстраиваясь под изменения среды. У субъекта обычно бывает цель развития. Одно из назначений цели развития – это служить ориентиром и мотивировать движение вперед, преодолевая препятствия. Цель нужна и для того, чтобы по необходимости и в соответствии с изменившимися условиями вносить коррективы в приоритеты, задачи и действия. Когда есть долгосрочная цель, то она связывает между собой промежуточные этапы развития.

Строго говоря, адаптируются предприниматели. Чем выше потенциал предпринимательства и разнообразнее его структура, тем быстрее перетекают экономические ресурсы из бесперспективных отраслей в перспективные. На скорость протекания этих

---

<sup>16</sup> Модель экономики – это система экономических институтов, включая систему экономических политик, базирующихся на нравственных ценностях и убеждениях их разработчиков. Система принципов и ценностей придает модели специфику, поэтому нормативные основания моделей приводят к разным результатам.

процессов влияют экономические институты, в том числе государственные политики. Именно институты создают условия среды, благоприятствующие или наоборот препятствующие адаптации предпринимателей. В благоприятной институциональной среде предприниматели быстро подстраиваются под меняющиеся внешние и внутренние рыночные тенденции, но, что самое главное, достигают нового качественного уровня в своем развитии. Если нормы и правила стабильны и прозрачны, справедливы и легитимны, исполняются всеми участниками рынка, то субъект экономики гибко развивается, подстраиваясь под тенденции изменений своего окружения.

Адаптация субъекта экономики часто сопряжена с изменениями его внутренних свойств. Соответственно адаптивность предпринимательства зависит от темпов и качества развития субъектов экономики, от адекватности совершенствования их внутренних свойств требованиям изменений во внешней среде. Поэтому для повышения адаптивности субъекта экономики к изменениям среды у него должны быть возможности совершенствовать свои способности (компетенции). Кроме того, большое значение имеет уровень зрелости предпринимателя, то, как строго он придерживается не только формальных норм, но и неформальных правил. В таком контексте адаптивность субъекта экономики означает эволюцию его компетенции: повышение квалификации, профессиональный рост, улучшение моральных качеств и другие формы индивидуального развития.

Аналогично адаптируются организации (корпорации, компании). Для них изменение внутренних свойств означает технологическую модернизацию и реструктуризацию, то есть улучшение качества физического (производственного) капитала. Технологически современная, соответственно, конкурентоспособная компания быстро восстанавливает деловую активность, приспосабливаясь к изменившимся потребностям рынка. Следовательно, адаптивность повышается, если существуют благоприятные условия доступа к инновациям, новым технологиям для модернизации производств.

Подчеркну, что быстро приспосабливаются компании, не только управляемые креативными менеджерами, но и находящиеся в частной собственности, а среди них те компании, которые принадлежат гражданам страны. Поэтому, утверждая об эффективности иностранных прямых инвестиций, надо помнить о том, что часто их экономические интересы не совпадают со стратегическими целями и задачами государства относительно развития конкретной отрасли или в целом всей экономики. Из этого тезиса вытекает следующий вывод: иностранная собственность может ухудшить адаптивность национальной экономики в силу несовпадения интересов сторон.

Чтобы система могла успешно адаптироваться, ей (точнее, ее управляющей компоненте) необходима достоверная информация о состоянии внешней среды, о тенденциях в среде и о других показателях, позволяющих проводить всесторонний анализ. Кроме того, управляющая компонента системы должна быть способной корректно обрабатывать информацию, уметь распознавать риски и возможности и выбирать наилучшее решение из множества альтернатив. И, наконец, ей надо качественно и количественно изменяться (эволюционировать) адекватно изменениям, чтобы перейти в новое свое состояние. Эта весьма схематичная картина поэтапного перехода системы из одного состояния в другое и есть процесс приспособления к изменениям условий. Если схему применить к экономическим институтам, прежде всего, организациям, отвечающим за регулирование предпринимательства, то они должны быть способными анализировать не только окружение, но и саму систему, выявлять отжившие и потерявшие полезность свойства, а вместо них актуализировать новые нормы и правила.

Изложенные особенности адаптации предпринимательства к изменениям среды характерны для эволюционного развития, то есть такого приспособления, при котором постепенно и позитивно изменяются свойства множества субъектов экономики.

Чем шире разнообразие структуры и выше потенциал предпринимательства, тем быстрее оно восстанавливает деловую активность, отрасли преодолевают внутренние дисбалансы, а эко-

номика приспособляется к изменениям. Отсюда следует предположение, что чем выше доля предпринимателей в структуре трудовых ресурсов страны, то есть в численности экономически активного населения, тем выше адаптивность экономики. Как правило, предприниматель нацелен на поиск возможностей реализовать свой потенциал, целеустремленно ищет выгодные экономические связи и, тем самым стимулирует конкурентов или деловых партнеров быть активными в поиске возможностей.

Адаптивность компаний находится в прямой зависимости от масштабов производства. Классификация, которая делит компании на субъекты крупного, среднего и малого предпринимательства, весьма условна и нуждается в пересмотре, однако в настоящей работе это не принципиально. Существует много примеров, обосновывающих предположение, что по мере роста масштабов производства компании снижается ее адаптивность, и такая зависимость обратная. Вероятно, существенные коррективы в степень снижения адаптивности вносят уровень диверсификации и специализации компании, ее отраслевая принадлежность<sup>17</sup>.

Крупное предпринимательство в зависимости от своей природы оказывает позитивное или негативное влияние на развитие экономики. Начну с негативных аспектов. Во-первых, сложно быстро перестраивать громоздкую технологию, часто внедрять инновации, существенно меняющие процесс производства. Во-вторых, крупные компании, как правило, жестко привязаны к своим потребителям, то есть ориентированы на узкий рынок. В-третьих, крупные компании обычно являются специализированными производствами, что также снижает их маневренность.

Крупные компании могут искажать рыночное распределение экономических факторов, соответственно, ухудшать условия доступа малого и среднего предпринимательства к ресурсам. Среди них особым негативным влиянием выделяются монополии. Монополии существенно ухудшают способность отдельных

---

<sup>17</sup> Сырьевая специализация экономики снижает ее адаптивность. Основная причина – эффект «голландской болезни». Это объясняет актуальность институционального разграничения обрабатывающего и сырьевого сегмента промышленности для минимизации негативного влияния на адаптивность.

отраслей экономики адаптироваться к изменениям. Причины широко известны и не требуют обоснования. Ограничусь простой констатацией стандартных обвинений в адрес монополий. Итак, монополии, пользуясь естественными преимуществами, искажают справедливое рыночное распределение экономических факторов, препятствуют свободному доступу хозяйствующих субъектов к ограниченным возможностям и, в целом, мешают экономике быстро восстанавливаться после падения деловой активности, в том числе от воздействия внешних шоков. Такие обвинения достаточны для обоснования усиления норм антимонопольного регулирования, ужесточения контроля над сверхдоходами и финансовыми потоками, прежде всего, в инвестиции на расширение масштабов производства. Самое главное, все ограничительные меры обществом признаются справедливыми, поскольку направлены на снижение экономического неравенства. Кроме того, строгий контроль и требование прозрачности препятствуют уходу крупного бизнеса в «тень».

В Казахстане стремительное возвышение отдельных компаний и вхождение их в ряд крупных корпораций не происходило без «доброй воли» или без скрытого участия государственных служащих высшего эшелона власти. Если крупный бизнес связан с властью, то чрезвычайно сложно преодолеть его всеислие. Еще хуже, если крупный бизнес олигархический. Олигархическая природа субъектов крупного предпринимательства позволяет им не только обходить нормы антимонопольного законодательства, но и, используя свои связи с властью, получать селективные преференции. Современным обществом признаются несправедливыми преференции для субъектов крупного предпринимательства, за исключением тех мер государственной поддержки, которые предоставляются с согласия парламента и одобрения представителей предпринимательства.

Вместе с тем имеется целый ряд положительных сторон крупного предпринимательства. Так, подавляющее большинство крупных производственных компаний ориентировано на экспорт, поэтому даже в условиях кризиса они останутся главными поставщиками в страну валютных доходов. От их конкурентоспо-



собности будет зависеть торговый баланс страны; центральный банк сможет накапливать валюту, а у правительства будет достаточно много валютных ресурсов для оживления деловой активности и развития национальной экономики. Иными словами, чем больше объем экспорта обработанной продукции, тем значительнее доля страны в международном разделении труда и выше потенциал для адаптации под изменения конъюнктуры на мировых рынках.

Крупные компании служат ключевым звеном сетевой структуры, объединяющей в технологическую цепочку множество компаний меньшего масштаба. Крупная корпорация может играть роль интегратора в производственную сеть (кластер) компаний разных отраслей. Сетевизация производственного процесса становится характерной чертой современной экономики. Сетевые связи образует структуры горизонтальной или вертикальной интеграции. Возможны объединения в промышленные группы и холдинги, что повышает приспособляемость участников к изменениям рыночных условий. Если сеть не замкнутая, но открытая, то она повышает защиту участников от рыночных рисков. В частности, в случае падения спроса на основную продукцию, который передается по технологической цепочке, подвергая всех участников сети аналогичным рискам, открытая сеть позволяет сохранить другие связи, находящиеся вне ее цепочки. В целом, взаимодействие крупной компании с субъектами среднего и малого бизнеса служит мощным двигателем деловой активности предпринимательства и фактором его адаптивности.

Чем больше доля среднего предпринимательства в объеме совокупного выпуска, тем выше адаптивность экономики. Действительно, компании среднего предпринимательства более гибки, соответственно, достаточно устойчивы к внешним шокам. Для того, чтобы использовать новые открывающиеся возможности, они способны быстро вносить коррективы в приоритеты своих бизнес стратегий, модернизироваться или увеличивать масштабы производства. Даже, будучи специализированной компанией, ей достаточно легко удастся переориентироваться на новые продукты и рыночные ниши или осуществить диверсифика-

цию производства. Они относительно легко переключаются с внутреннего рынка на внешний и наоборот. Кроме того, они привлекательны для портфельных инвестиций и достаточно надежные партнеры для прямых иностранных инвесторов. Таким образом, среднее предпринимательство играет роль своеобразного стабилизатора экономики.

Малое предпринимательство наиболее адаптивный сегмент экономики. Небольшая компания быстро приспосабливается благодаря своей несложной и гибкой технологии, не требующей существенных затрат на переоснастку или модернизацию. Специализация субъект малого предпринимательства не создает ему большие трудности для быстрой смены своей рыночной ниши. Чаще всего за такой компанией стоит единоличный предприниматель, в лице собственника на производственные активы. Именно совмещение в одном лице и производителя благ, и собственника в индивидуализации решений и ответственности за эти решения заключается высокая скорость адаптации компании малого предпринимательства.

Гибкость и низкая капиталоемкость субъектов малого предпринимательства не означает, что чем больше их в структуре отраслей, тем лучше для адаптивности экономики. Очевидно, существует широкая граница, отделяющая благоприятный и неблагоприятный для развития экономики или отрасли, уровень концентрации субъектов малого предпринимательства. Предполагаю, что превышение доли малого предпринимательства в производственной сфере некоторого порога приведет к снижению потенциала всей отрасли. Но сложно определить значение такого порогового уровня. К тому же нет необходимости в его точной оценке. Гораздо важнее понимать, что любой субъект малого предпринимательства, стремясь развиваться и повысить, например, рентабельность производства, будет искать возможности для модернизации и реструктуризации, в том числе увеличения масштабов производства. Поэтому важно то, какие экономические условия будут благоприятствовать развитию малого предпринимательства и сами приведут к рациональному соотношению долей малого, среднего и крупного бизнеса в структуре кон-

кретной отрасли. А это уже роль экономических институтов, поскольку они создают условия для развития предпринимательства, они регулируют экономическую деятельность в определенных рамках, не нарушающих суверенитет субъектов, но в интересах достижения общих целей – роста общественного благосостояния и снижение экономического неравенства.

### **Экономические институты и адаптивность предпринимателей**

Вероятно, одной из задач является создание условий, которые благоприятствуют тому, чтобы многочисленные инвесторы могли находить друг друга, согласовывать свои проекты, строить долгосрочные планы, получать доступ к финансовым ресурсам. Эти идеальные условия может создать беспристрастное правительство, которое справедливо относится ко всем инвесторам, не сепарируя их по самим же установленным признакам, и часто нарушая эти правила. Именно продуманные меры государственной политики и скоординированные действия всех заинтересованных участников дают частные успехи, обуславливающие общий успех. Нестыковки в одном звене провоцируют тенденцию умножения проблем по цепочке подобно цепной реакции.

Под влиянием внешних факторов изменяются и внутренние характеристики национальной экономики. Если обрушились цены на экспортные товары или возникли новые потребительские предпочтения, упала деловая активность в странах торговых партнеров или появились сильные конкуренты, то неизбежны структурные сдвиги в национальной экономике, вплоть до исчезновения сегментов отраслей или даже всей отрасли. Чем быстрее и безошибочно среагирует предпринимательство на эти вызовы, тем стремительнее рынки экономических факторов перенаправят ресурсы и капитал туда, где они будут использованы более эффективно в изменившихся условиях. И в этом процессе незаменима роль экономических институтов.

Роль экономических институтов в общих чертах мы рассмотрели в предыдущей главе. Напомню, что экономические ин-

ституты – это убеждения, принципы, формальные нормы и правила, а также организации, которые актуализируют нормы и правила. Предпринимательство заинтересовано в институтах, создающих благоприятные условия для экономической деятельности. Нам уже известно, что понятия *условие* и *возможность* имеют одинаковую сущность. Кроме того, знаем, что возможность осуществлять экономическую деятельность воплощена в формальных нормах и правилах, регулирующих и направляющих поведение предпринимателей. Таким образом, у истоков институциональных условий находятся экономические институты, создающие систему разнообразных рыночных возможностей для предпринимательской деятельности.

Адаптация экономики – многогранный процесс. Одной из граней является приспособление предпринимателей к изменениям условий среды, например, финансовые кризисы, ухудшение конъюнктуры рынков и др. Изменения провоцируют разнообразные риски для предпринимательской деятельности. Следовательно, другой гранью адаптивности служит преодоление субъектом разнообразных рисков. В таком контексте роль экономических институтов заключается в принятии на себя части рисков предпринимателей, в снижении уровня и количества рисков, в минимизации вероятности их возникновения.

Существует целый ряд нерыночных условий, создаваемых государственными институтами, а именно: разрешения и ограничения. Они многочисленны и разнообразны и относятся к инструментам, с помощью которых государственные (или уполномоченные ими) организации регулируют поведение предпринимателей. Разрешения и ограничения регламентируют и сужают пространство для конкретных видов или направлений предпринимательской деятельности, корректируют активность или сдерживают определенные инициативы. Например, ограничения могут запрещать деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду.

Возможности могут быть общедоступными и селективными, предоставляемыми рыночными или государственными институтами. Условия могут создаваться на локальных территориях со

специальным правовым режимом. При таком разнообразии вариантов важно, чтобы институты давали предпринимателю свободный доступ к системе возможностей и позволяли ему делать свой свободный выбор. В целом, спектр возможностей довольно широк, но они могут быть агрегированы в две группы:

- возможности для повышения способностей (повышение компетенции, модернизация, реструктуризация);
- возможности для реализации способностей (конкуренция, экономические факторы, деятельность).

Ясно, что экономические институты должны быть гармонизированы с принципами и правилами международных соглашений. Вместе с тем уже есть опасные прецеденты, когда сильные страны с выгодой для себя пересматривают отдельные соглашения (полностью или частично). Если такие единичные случаи не останутся редким исключением, то вероятно возникновение тенденции ревизий международных соглашений, что, естественно, нанесет удар по стабильности условий глобальной экономики, а вместе с этим и по адаптивности слабых и даже развивающихся экономик.

Поддержка повышает адаптивность предпринимателей, расширяя спектр их возможностей изменять, совершенствовать и реализовать собственный потенциал, осуществлять экономическую деятельность. Наилучшая форма институционального содействия адаптации – оказание финансовой поддержки инициатив предпринимателей. Финансовая поддержка в виде трансфертов из бюджета достаточно разнообразна (субсидии, закупки, лизинг, гранты); они будут высокоэффективными, если совпадут с ожиданиями предпринимателя. Трансферты снижают риски предпринимателей, осуществляющих инициативы по технологической модернизации, внедряющих инновации, нацеленных на вхождение в новые сферы деятельности или рынки. Более того, трансферты приносят позитивный эффект в виде перераспределения финансовых ресурсов общества в пользу перспективных и приоритетных отраслей.

Существенный эффект дает поддержка субъектов экономики посредством информирования и консультирования. Ясно, что

для успешной адаптации субъект должен ориентироваться в окружающей среде, быть своевременно информированным об изменениях условий, понимать динамику тенденций. Экономические институты, предоставляя предпринимателю информацию о характеристиках среды, минимизируют риски неопределенности. Тогда он сможет контролировать свое окружение. Особой формой информации являются консультации, которые отличаются селективностью и ориентированностью на конкретную проблему, вопрос или задачу. Консультации дают более полную информацию, отвечающую на конкретные вопросы, приближенные к сфере деятельности предпринимателя.

Поскольку предприниматели адаптируются благодаря экономическим институтам, то очевидно и сами институты должны изменяться, то есть эволюционировать. Развитие экономических институтов означает, что они продолжают выполнять прежние функции или осваивают новые, но, главное, обеспечивают субъектов экономики актуальной информацией, сокращают транзакционные издержки и стимулируют их эффективное экономическое поведение. Иными словами, повышается адаптивность экономики в результате реформирования институтов с опорой на сохранение лучших функций. Грейф утверждает о необходимости создания институтов, «... которые будут способствовать полезным эндогенным изменениям» (Грейф, с. 455). Таким образом, целесообразно совершенствование экономических институтов с учетом мнения и запросов предпринимателей.

Рост доли участия государства в системе экономических институтов не повышает их способность обеспечить адаптивность предпринимательства. Можно выделить две причины. Во-первых, государственные организации увлекаются селективными мерами, что закрепляет ожидания предпринимателей на получение адресных мер поддержки. Такие ожидания снижают мотивацию рисковать. Субъекты рискуют лишиться способности быстро перестроиться под новые условия, переориентировать свои усилия на поиск новых возможностей для реализации потенциала. Во-вторых, в квазигосударственных организациях сильна бюрократия, громоздки административные аппараты, сложны процедуры

принятия решений. Более того, они недостаточно гибкие, чрезвычайно медленно реагируют на рыночные сигналы, поэтому плохо содействуют адаптивности предпринимательства.

Все же довольно существенна роль государства в совершенствовании экономических институтов, подведении их функций под запросы предпринимателей. Государство имеет полномочия вносить изменения и дополнения в действующее законодательство. И чем быстрее государство адекватно реагирует на изменившийся контекст и запросы предпринимателей, тем быстрее совершенствуются экономические институты. Но масштабы государственной интервенции в эволюцию экономических институтов должны быть минимальными, чтобы адаптивность стала их естественным свойством. Вместе с тем, государство может ускорить и улучшить трансформацию экономических институтов при участии предпринимательства.

Подводя итоги, можно сказать, что экономические институты снижают риски и транзакционные издержки предпринимателей, связанные с адаптацией к новым реалиям. Справедливость норм и правил, прозрачность организаций, актуализирующих нормативный порядок, строгое соблюдение ими всех норм и правил – именно тот институциональный каркас, который обусловит высокую адаптивность предпринимательства. Совершенно ясно, что экономические институты, обеспечивающие справедливое рыночное распределение экономических факторов, направят поток экономических ресурсов из менее эффективных отраслей в рентабельные, из депрессивных – в растущие. Кроме того, не должны забывать о том, что справедливое государство должно быть минимальным и в системе экономических институтов, отдавая первенство рыночным институтам.

\*\*\*

В структуру экономических институтов входит система государственных политик. Именно посредством системы экономических политик государство реализует меры поддержки инициатив предпринимателей, стимулирует или ограничивает ту или иную деятельность. Например, субсидии или государственные закупки особенно эффективны, когда надо избирательно под-

держат частные инвестиции, особенно те, которые осуществляются в приоритетных отраслях. Селективная поддержка отдельных субъектов должна быть справедливой, не создавать другим препятствия для развития. Более демократичны стимулы, которые носят всеобщий характер, например, налоговые льготы, стимулирующие частные инвестиции в модернизацию или сельское хозяйство. Политика может накладывать ограничения по добыче полезных ископаемых, чтобы способствовать развитию обрабатывающих отраслей.

Очевидно, место и статус конкретной политики в системе зависит от того, в какой последовательности они разрабатываются и как дополняют друг друга в регулировании экономики. В такой концепции каждая последующая (вышестоящая) политика дополняет предыдущую (нижестоящую) политику и совместно создают комплексные возможности. В настоящее время отсутствуют методологические основания, строго доказывающие определенную последовательность разработки системы экономических политик. Пока могу утверждать, что целесообразность некоторой последовательности становится очевидной, если политики настроены на развитие экономики (М. Кажыкен, диссертация). Тогда, в первую очередь, разрабатывается структурная политика, формирующая оптимальную структуру экономики и отраслей, структуру предпринимательства и собственности. За ней следует инновационная политика, создающая возможности для модернизации физического капитала, качественного развития предпринимателей. Для осуществления реструктуризации и модернизации требуется благоприятная инвестиционная среда, и ее создает инвестиционная политика. Четвертая в этой последовательности – внешнеэкономическая политика, без которой сложно поддержать реструктуризацию и модернизацию, привлечение инноваций и инвестиций. Теперь очередь за денежно-кредитной политикой, от которой зависят и инвестиции, и внешняя торговля. Совершенно очевидно, что все предыдущие политики будут эффективными в условиях благоприятного фискального режима, при реальной финансовой поддержке государства.



В последующем изложении буду придерживаться изложенной последовательности политик.

Оказывая предпринимателям поддержку в реализации инициатив, стимулируя или ограничивая их деятельность в определенных направлениях, экономические политики способствуют избирательной адаптивности. Именно избирательная адаптивность и есть форма развития в приоритетных направлениях в сочетании с естественными рыночными тенденциями.

Итак, экономические институты направляют экономические факторы и деятельность, регулируют и упорядочивают отношения участников рынка, защищают предпринимателей от рисков и создают закономерности. Правильная идентификация реальных событий и выбор верных решений является признаком совершенных экономических институтов. Но в системе экономических институтов активно присутствует государство своими политиками и организациями. Через них государство целенаправленно регулирует предпринимательскую деятельность, рынки, а в итоге – обеспечивает адаптивность экономики. В целом, экономические институты должны гибко подстраиваться под запросы предпринимателей, стимулировать или ограничивать их деятельность, ориентировать на приоритетные направления и своевременно информировать об изменениях в экономической среде.

### **Собственность на экономические факторы и адаптивность**

Экономическая теория отмечает важность институтов, гарантирующих права собственности для работы рынков. Как утверждает Джон Коммонс, собственность – это все то, что обладает меновой ценностью (рыночной ценностью), а право собственности включает возможность владельца распоряжаться таковым по своему личному усмотрению. Это означает, что материальная или нематериальная природа экономического фактора не столь важна, как его рыночная ценность, которую ожидают приобрести в обмен на товар на любом рынке, где этот продукт может быть продан. Меновая стоимость более известна «... как «нематериальная собственность», то есть такой вид собственности,

чья ценность зависит от права доступа на товарный рынок, рынок труда и т. д. ... Более короткое название для нематериальной собственности – *активы*» (Коммонс Дж., с. 28-29).

Есть основания предполагать о зависимости адаптивности субъекта экономики от формы собственности на капитал. Также можно утверждать, что право собственности мотивирует адаптивное поведение предпринимателей. Для обоснования выдвинутых предположений рассмотрим три группы субъектов экономики, различающихся по характеру собственности на экономические факторы, прежде всего, на нефинансовые активы:

- частные отечественные предприниматели (собственники капитала);
- частные иностранные компании, в том числе управляемые из зарубежных штаб-квартир;
- государство-предприниматель (национальные компании, квазигосударственные организации).

В макроэкономическом ракурсе распределение собственности отражается на количественных значениях двух показателей:

- уровень экономического неравенства;
- разница между ВВП и чистым располагаемым национальным доходом (ЧРНД). Если часть экономических активов страны находится в собственности иностранных компаний, то очевидно, что некоторое количество доходов будет принадлежать нерезидентам. Соответственно, часть своих доходов нерезиденты выводят за пределы страны, в которой ведут экономическую деятельность. Обычно это приводит к разнообразным негативным последствиям<sup>18</sup>.

Нет необходимости обосновывать положительное влияние частной собственности на адаптивность экономики. Общеизвестно, что право собственности на экономический фактор позволяет собственнику по своему усмотрению выбирать способы и направления его использования, распоряжаться конечными материальными результатами своей деятельности, то есть прода-

---

<sup>18</sup> Отношение чистого располагаемого национального дохода к валовому внутреннему продукту (ЧРНД/ВВП) измеряет долю доходов, которая поступает в распоряжение страны от экономической деятельности резидентов.

вать, потреблять или передавать во временное пользование. Рынок дает сигналы собственнику, чтобы он принял решение касательно эффективного использования фактора.

Экономическая история СССР в полной мере показала отсутствие гибкости централизованно управляемых производств – предприятий государственной формы собственности. Советским предприятиям было сложно переориентировать производства и перестраивать технологии для адекватного реагирования на изменения в рыночной конъюнктуре и спросе. Качественные различия между уже бывшими экономиками ГДР и ФРГ были несопоставимыми. Еще глубже и шире пропасть между экономиками сегодняшних КНДР и Корейской Республики. Реформы Дэн Сяо Пиня и последующий огромный экономический рывок Китая основывались на приоритете частной собственности. В настоящее время частные компании обеспечивают гибкость и адаптивность китайской экономики. Достаточно много неоспоримых фактов эффективности частной собственности.

Практически в любой стране существует государственная собственность, однако различаются ее масштабы в тех или иных отраслях экономики. Чаще всего государственная собственность существует в виде монополии (крупная специализированная национальная компания, квазигосударственная организация). Государственные компании, являясь крупными корпорациями, оттягивают на себя слишком много экономических факторов, а их недостаточная гибкость создает серьезные риски для всей экономики. Более того, квазигосударственные организации мешают формированию рыночных институтов. Если суммировать сказанное, то очевидно негативное влияние государственной собственности на рыночное распределение ресурсов, а если учесть природное желание государства поддержать свои организации регулированием рыночного распределения ресурсов, то становится понятным масштабы угрозы на адаптивность экономики. Самая главная проблема – это неповоротливость бюрократии.

тии квазигосударственной компании, которая генетически связана с государственной бюрократией<sup>19</sup>.

Итак, структура распределения собственности между государством и частными лицами, между резидентами и нерезидентами влияет, и на национальный доход, и на экономическое неравенство. Есть основания утверждать, что чем больше доля активов экономики в собственности у субъектов крупного бизнеса, тем выше экономическое неравенство и ниже способность национальной экономики адаптироваться. Соответственно, чем больше активов находится в собственности у субъектов малого и среднего предпринимательства, тем ниже экономическое неравенство и, вероятно, ниже национальный доход, но при этом экономика становится более адаптивной. Чем больше активов находится в собственности у нерезидентов, тем меньше ЧНРД, соответственно, ниже общественное благосостояние. И, наконец, чем больше доля частной собственности, тем эффективнее используются производственные активы, гибче технологические связи и ниже риск структурных диспропорций, соответственно, выше приспособляемость предпринимательства к ухудшению конъюнктуры рынков. Такова простейшая причинно-следственная связь между адаптивностью экономики и масштабами различных видов собственности.

Для адаптивности экономики наиболее значительным фактором является частная собственность. Эрнандо де Сото убедительно доказывает, что «... многие из проблем развивающихся рынков порождаются главным образом фрагментарностью отношений собственности и отсутствием стандартных норм, без которых не может быть продуктивного взаимодействия активов и агентов хозяйственной деятельности, а правительства не в состоянии править, опираясь на силу закона» (Эрнандо де Сото, с. 78-79). В описанных условиях собственнику сложно с высокой эффективностью использовать свои активы. В благоприятных

---

<sup>19</sup> В Казахстане убедительным примером служат два гигантских холдинга: «Самрук-Казына» и «Байтерек». Эти искусственные образования нарушают рыночные принципы и, самое главное, каждый в своей сфере мешает развитию частного предпринимательства.

условиях собственник принимает рациональное решение, может осознанно рисковать и, в целом, эффективно использовать свои активы. Он может по своему усмотрению модернизировать и прирастить активы, диверсифицировать производство или упрочить специализацию. Если же предприниматель не находит возможности достаточно рентабельно использовать капитал, то он имеет право продать его с выгодой для себя.

Возможность предпринимателя рисковать собственностью служит ключевым условием для его приспособляемости к окружению. Формальные нормы и правила должны позволять рисковать, то есть должны страховать и защищать право собственности. В таких условиях у предпринимателя появится возможность реализовать свои инициативы, а рынок получит достоверные сигналы для эффективного распределения экономических факторов.

Институциональное регулирование собственности на земли сельскохозяйственного назначения относится к числу наиболее сложных в числе задач распределения и перераспределения экономических факторов. Во-первых, регулирование затрагивает благополучие сельского населения, уровень жизни которого ниже среднего в обществе, а земля служит источником доходов. Во-вторых, для сельскохозяйственных предприятий земля является не только фактором производства, но и залоговым имуществом для получения доступа к банковским кредитам. В обоих случаях право собственности обуславливает рыночный оборот земли, соответственно, играет важную роль в развитии предпринимательства. Однако земля должна быть объектом недвижимости, который собственник вправе передавать в аренду только по целевому назначению, прежде всего, для осуществления сельскохозяйственной деятельности. Нельзя обойти вниманием вопросы вне рыночного отношения населения к земле, когда экономические аспекты уступают культурным. Поэтому существует очень тонкая грань между экономическими и неэкономическими взглядами общества на земли, которую сложно разглядеть, но чрезвычайно опасно переступить.

Государственная собственность имеет право на существование, и во многих странах правительство весьма широко пользуется таким правом. Однако, государство в лице своих организаций (квазигосударственные организации, национальные компании, акционерные общества с долей государства в уставном фонде) обычно проявляет себя как плохой предприниматель. Во-первых, государственная компания не может свободно рисковать, а, во-вторых, она для частных компаний неудобный конкурент, злоупотребляющий способностью добиваться для себя эксклюзивных преимуществ и, тем самым, создающий препятствия для развития предпринимательства.

Государственные компании, конкурируя с субъектами частного предпринимательства, желают получить преимущества перед конкурентами. В этом устремлении их патронирует правительство, обладающее способностями корректировать нормы и правила в ответ на запросы своих «протекте». Иными словами, национальные компании и квазигосударственные организации благодаря связям с правительством добиваются изменений норм и правил под свои запросы<sup>20</sup>. Общество признает несправедливыми корректировки, если выгоду извлекают только государственные компании, а частные предприниматели несут убытки. Такие действия правительства снижают адаптивность экономики, потому что дополнительные ресурсы достаются неконкурентоспособным государственным компаниям за счет сокращения возможностей частного предпринимательства.

Здесь надо подчеркнуть, что государственные компании не заведомо безнадежные аутсайдеры в конкурентной экономике, и не всегда уступают предпринимателям в эффективности и инициативности. Есть сферы деятельности, где они не только успешны, но и являются единственными субъектами в интересах национальной безопасности. Более того, они могут играть роль

---

<sup>20</sup> Дарон Аджемоглу определяет «олигархическое общество» как «общество, в котором политическая власть находится в руках экономической элиты», и приводит сравнение относительных диспропорций, характерных для подобного общества и общества с демократическим устройством, в котором политическая власть распределена более равномерно (Acemoglu D.).

своеобразных якорей адаптивности экономики. Поэтому задача справедливого государства заключается в выявлении этих ниш и создании компаний, ограниченных рамками целесообразности. Многое зависит от того, демократичная или авторитарная власть, от характера политического режима, от того, насколько высока нравственная составляющая в действиях элиты, поскольку все эти особенности государства переносятся в ее организации через нормативный порядок, через бюрократические процедуры и, в конце концов, через убеждения, которые разделяют политики и топ менеджеры.

Иностранная собственность оказывает значительное влияние на развитие национальной экономики страны, на территории которой она осуществляет свою основную деятельность. Иностраный собственник обычно эффективен, имеет надежный рынок сбыта и капитализации, но это не означает, что иностранная компания гибко диверсифицируется под новые рыночные сигналы. На деле она диверсифицируется плохо, поскольку по понятным причинам не мотивирована. Одной из распространенных причин выступает то, что она часто является дочерней компанией многонациональной корпорации, которая в национальной экономике осуществляет деятельность в качестве специализированного звена международной производственной системы, жестко связанного с материнской компанией. Естественно, существуют отдельные иностранные компании с далеко идущими амбициями в рамках национальной экономики страны пребывания. Но их меньшинство, и все же они проявляют свою миссию как продолжение бизнеса из страны происхождения в стране пребывания. Например, финская компания по производству промышленных красок может рассматривать целесообразность создания дочерней компании в Казахстане, но при этом первыми шагами, очевидно, будут простой разлив готовой продукции или производство из сухих компонентов собственного производства. В случае падения рыночного спроса или ухудшения экономических условий компания легко и быстро покинет Казахстан, чтобы сконцентрироваться на сохранении бизнеса в Финляндии.

Вполне понятно, что сферы деятельности и масштабы участия иностранных компаний в экономике должны строго регулироваться. Иностранная собственность может создавать угрозу национальной безопасности из-за вывода капитала (реинвестиции) за рубеж. Частная иностранная собственность должна быть ограничена, а в некоторых отраслях или сферах деятельности вообще исключена<sup>21</sup>. По соображениям безопасности могут возникнуть веские причины ограничить владение нерезидентами собственностью в недропользовании или землепользовании. Правительства обычно обращают пристальное внимание на рациональное использование и на качественное состояние производственных активов, принадлежащих нерезидентам.

Непрозрачность собственности искажает информацию о распределении экономических факторов, ухудшает эффективность мер экономической политики, увеличивает риск несправедливого предоставления государственных мер поддержки и повышает экономическое неравенство. Все эти последствия непрозрачности собственности на капитал в конечном итоге отражаются на адаптивности экономики. «Большинство людей уходит в нелегальный сектор не потому, что он дает укрытие от налогов, а потому что действующие законы государства, сколь бы изящны ни были их формулировки, не отвечают потребностям и стремлениям людей» (Эрнандо де Сото, с. 156).

Непрозрачная собственность служит основой для сокрытия доходов, следовательно, чем больше собственности находится в тени, тем больше доходов проходит мимо государственного бюджета, оседая в «карманах» узкой прослойки лиц. Создание условий для легализации теневой экономики – это главная задача государства, желающего также снизить уровень экономиче-

---

<sup>21</sup> «... Казалось вполне допустимым, чтобы активами государства владело не оно само, а иностранное государство. Но по мере того, как юридические лица, контролируемые иностранными государствами, стали все более активно покупать активы в развивающихся странах, подобные взгляды стали меняться, создавая неопределенность в правилах игры. Если правила согласованы и установлены, то, какими бы они ни были, они должны повсеместно и честно соблюдаться» (Стиглиц Дж., 2010, с.185).



ского неравенства и справедливо перераспределять экономические факторы.

Прозрачность корпорации – это одновременно и условие, и фактор его капитализации на фондовом рынке. Государственный мониторинг и контроль над корпорациями осуществляется в рамках норм фискального законодательства и денежно-кредитной политики. Государственный мониторинг способствует расширению сегмента институциональных инвесторов, прежде всего привлечению населения к участию в инвестиционных проектах. Кроме того, в условиях прозрачности справедливо перераспределяется собственность, растет капитализация частных корпораций, создаются рыночные препятствия перед консолидацией активов, несущей в себе угрозу разрушения справедливой конкуренции.

Действенной нормой, препятствующей разрастанию частной собственности узкого круга лиц, прежде всего олигархического капитала, является открытость информации о собственниках активов. Нормы прозрачности будут неполными, если они не требуют раскрытия информации о том, кто и какими активами владеет за рубежом, а также об обоснованиях и условиях продажи государственной собственности, в том числе стратегических активов. У общества должен быть свободный доступ к информации о крупных собственностях, чтобы отслеживать легитимность их приращения или смены собственника.

Экономические институты призваны обеспечить защиту прав собственности, чтобы у субъектов появились стимулы инвестировать, осуществлять инновации и вообще заниматься предпринимательской деятельностью. Если институты плохо справляются с этой задачей, а собственность не защищена от недружеских посягательств, то в таких условиях рыночное распределение работает плохо, и возникает риск коррупционного перераспределения в пользу «сильного». Такое явление известно как рейдерство. Поэтому защита собственности вносит вклад в снижение неравенства.

Эффективное распределение собственности обеспечивает институт банкротства. Закон о банкротстве не только прекраща-

ет деятельность убыточных компаний, оказавшихся в безнадежном финансовом положении, но способствует рыночному распределению пригодных для дальнейшего использования производственных активов и, тем самым, возникновению новых технологических связей и продуктов. В результате создаются предпосылки для приращения общего блага и адаптивности экономики.

### **Стратегии активной и пассивной адаптации экономики**

И национальная экономика, и отдельные компании адаптируются к изменяющимся внешним условиям, будь то изменения конъюнктуры мировых рынков или технологические инновации, не говоря о смене технологического уклада. Адаптация субъекта может быть спонтанной и целесообразной. Несложно понять различия между этими двумя процессами. Однако надо идентифицировать субъекта, чтобы четко сформулировать различия между спонтанной и целесообразной адаптацией. Здесь под субъектом следует понимать национальную экономику, которую также можно идентифицировать как предпринимательство.

Адаптация будет спонтанной (пассивной), если предпринимательство и государство своими мерами подстраиваются под спрос: увеличивают выпуск и качество продукции при благоприятной конъюнктуре, но снижают предложение при ухудшении конъюнктуры. При пассивной адаптации предприниматели всецело отдаются рыночной конкуренции, находятся в общем потоке событий, ориентируясь на конкурентов и партнеров, выбирая возможности из доступных альтернатив. И государство не предпринимает активные шаги по изменению условий среды, не стремится создавать предпринимателям новые возможности. Все случается спонтанно в результате стечения обстоятельств.

Если государство целесообразно направляет структурные преобразования, а также поддерживает и стимулирует модернизацию предпринимательства, если оно принимает формальные нормы и правила, создающие благоприятные условия для предпринимательской деятельности, то адаптация экономики будет носить активный характер. В таких условиях и само предприни-

мательство сможет проявлять креативность, смело рисковать в поисках возможностей для реализации своих инициатив. В целом, можно утверждать, что происходит активная адаптация.

В рассматриваемой нами модели адаптивной экономики ключевую роль играют экономические институты, а в их числе система политик. Их объединяет общее долгосрочное видение, под которым понимают не конкретный формальный документ, но идея, концепция действий в целях развития национальной экономики, а вместе с ней развитие предпринимательства. В рамках экономических институтов, а именно системы политик государство стремится реализовать свое видение развития экономики, предпринимая активные действия в виде конкретных мер. Совокупность таких мер и есть стратегия адаптации. Таким образом, в зависимости от выбранной государством стратегии адаптация бывает активной или пассивной.

Под стратегией активной адаптации экономики буду понимать систему целей и приоритетов, направленных на контролирование и корректировку условий среды, в которой предприниматели осуществляют деятельность. Государственная стратегия активной адаптации включает меры по совершенствованию существующих или формированию новых условий экономической среды, созданию возможностей для предпринимательской деятельности. Это, в свою очередь, свидетельствует о высоком уровне способностей государства участвовать в международных институтах, отстаивать интересы предпринимателей, например, заключая торговые или экономические соглашения. Такая стратегия требует наличия у правительства не только достаточного количества ресурсов, но и ясного понимания того, когда и какие шаги предпринимать, чтобы в максимальной степени способствовать достижению целей и реализации инициатив предпринимательства.

Стратегия пассивной адаптации, по сути, означает, что экономика подстраивается под внешние тенденции и факторы, например, под конъюнктуру мировых рынков: при благоприятных условиях увеличивается объем производства, а при ухудшении конъюнктуры сокращается производство. Пассивная страте-

гия характерна для малых сырьевых не диверсифицированных экономик, которые вынуждены подстраиваться под конъюнктуру сырьевых рынков, получая доходы в периоды высоких цен и терпя убытки во время низких котировок. Страна, избравшая стратегию пассивной адаптации, вынуждена играть вторую роль, не предпринимая радикальных мер по модернизации институтов. Такую стратегию можно назвать «ловить ветер удачи».

Пассивная адаптация является характерной чертой сырьевой экономики. Главная причина низкой адаптивности – специализация компаний недропользователей на узком перечне продуктов, с которыми они выходят на рынок. Чаще всего встречаются компании, специализирующиеся на добыче и продаже монопродукта: нефть, газ, уголь, руда или концентраты. В случае падения спроса или цены на их продукцию, сырьевые компании несут убытки и рискуют оказаться вне игры в течение продолжительного времени. Даже будучи вертикально интегрированными компаниями, с многочисленными «дочками» они остаются монопродуктовыми, поскольку «дочки» обслуживают основное производство, например, оказывая транспортные услуги или обеспечивая сырьем.

Однако, несмотря на очевидные риски некоторые компании или даже целые отрасли вынуждены придерживаться данной стратегии. Например, сырьевые компании или отрасли, интегрированные в международные производственные системы. Производственная интеграция обычно формализуется в виде контракта на поставку продукции, и компания становится звеном в технологической цепи международных поставок. Такая интеграция жесткая, поскольку от компании требуется строгое соблюдение пунктов контракта. Вместе с тем, жесткая интеграция не желательна, поскольку компания (или даже целая отрасль) привязывается к зарубежным рынкам в качестве поставщика промежуточной продукции низкого передела (концентраты, глинозем, шерсть, хлопок сырец и др.). Сырьевая интеграция увеличивает риск технологической консервации промышленных компаний.

Уже многие экономисты сомневаются в жизнеспособности сырьевых экономик. Но вероятнее всего изменится номенклатура

котирующихся сырьевых товаров. Сегодня сырьевая специализация экономики уже создает препятствия для предпринимательства в обрабатывающих отраслях. «Голландская болезнь» в целом ряде стран проявилась в полной мере. В связи с падением котировок сырьевых товаров на мировых биржах возникают дискуссии о необходимости осуществления структурных преобразований. Вероятно, конец эпохи нефти вызовет новые глобальные перемещения сил экономического развития и точек роста. Поэтому многие правительства вынуждены переосмыслить место и роль сырьевого сектора в национальной экономике, который не только приносил (в потенциале все еще способен приносить) стране весомые экспортные доходы, но и создает трудности для функционирования отраслей, производящих торгуемые товары.

Стратегия активной адаптации не избавляет предпринимателей от рисков, но значительно сокращает их за счет упорядочивания и координации рынка, институционального перераспределения капитала и ресурсов. По крайней мере государство задает явные ориентиры своих намерений. В таких условиях субъекты экономики «не ловят ветер удачи», то есть не идут следом за тенденциями, которые могут увлечь их в неизвестность.

Можно утверждать, что стратегия активной адаптации раскрывает способность справедливого государства контролировать изменения условий среды предпринимательской деятельности, при необходимости корректировать и формировать возможности под определенные цели и приоритеты. Что касается пассивной стратегии, то это следование за конъюнктурой рынков, подстраиваясь под спрос и иные существующие возможности.

\*\*\*

В мире выстраиваются двусторонние и многосторонние торгово-экономические отношения, появляются новые конструкции экономической интеграции. Осуществляется целый ряд региональных интеграционных проектов (зона свободной торговли, свободная экономическая зона, таможенный союз и др.). Все происходит благодаря институтам международной торговли, в соответствии с принципами и правилами ВТО. Многосторонняя экономическая интеграция представляет очередной этап глоба-

лизации, формирующий современный тип экономического развития мировой экономики.

Экономическая интеграция означает взаимное дополнение национальных экономик, расширяет возможности использования каждой страной своих конкурентных преимуществ. Экономическая интеграция не снимает с повестки дня конкуренцию между странами как в рамках, например, таможенного союза. Так, участие страны в зоне свободной торговли не создает национальным компаниям преимущества автоматически, но устраняет или снижает ряд препятствий, возникающих во взаимной торговле. Следует особо подчеркнуть, что экономическая интеграция не нуждается в политической надстройке, напротив, она противостоит ей.

Экономическая интеграция сулит стране развитие, в том числе за счет появления новых возможностей импортировать и экспортировать продукцию, получать от взаимной торговли не только доходы, но и приобретать необходимые экономические факторы и потребительские блага. Как известно, и техника, и технологии, и потребительские блага служат компонентами благосостояния. Положительный торговый баланс в совокупности с оптимальной структурой экспорта потребительских благ, безусловно, обеспечат рост благосостояния общества. Итак, экономическая интеграция влияет на обе компоненты общественного благосостояния: может повысить национальный доход и улучшить структуру потребления населения.

По степени влияния на национальные экономические институты надо различать мягкую и жесткую экономическую интеграцию. Если экономическая интеграция жесткая, то создаются надгосударственные институты, наделенные легитимными правами на корректировку норм взаимной торговли, а в ряде случаев, и на определение правил торговли с третьими странами. При жесткой интеграции национальные экономические институты неизбежно трансформируются под воздействием наднациональных институтов, влияние которых, не ограничиваясь сферой взаимной торговли, может глубоко проникать в сферу экономической политики. Такая интеграция воздвигает перед страной ин-

ституциональные препятствия, затрудняющие свободную торговлю с третьими странами<sup>22</sup>. Поэтому жесткая интеграция снижает гибкость национальной экономики и, соответственно, ее приспособляемость.

Строго говоря, мягкая интеграция – это торговые отношения между экономиками, иногда с созданием зон свободной торговли (общего рынка), на основе общепризнанных в мире принципов и правил. Такая форма интеграции убирает препятствия перед развитием взаимной торговли и оставляет стране широкий простор для выстраивания торговых отношений с третьими странами. Так, мягкая интеграция страны в глобальную экономику предоставит предпринимателям богатый выбор альтернатив диверсификации и специализации производства, а также вариантов расширения географии экспорта.

Жесткая интеграция адекватна стратегии пассивной адаптации, поэтому характерна для малых экономик, находящихся в «тисках» более сильных соседей или торговых партнеров. В частности, в ЕАЭС Россия продвигает политику жесткой интеграции, не желая давать своим партнерам шансов на гибкую адаптацию. Поэтому для пассивной адаптации необходимы соответствующие институты, которые должны снижать риски и повышать гибкость в выборе путей развития национальной экономики и компаний. Как известно, благоприятные конъюнктуры рынков и экономические шоки, подъемы и падения производства, экономический рост и рецессия генерируют риски и для предпринимательства, и для всей экономики.

Нельзя отказываться от экономической интеграции. Более того, она уже стала современной глобальной тенденцией. Национальные экономики интегрируются под защитой принципов и правил ВТО, что значительно снижает риск попадания в ловушку жесткой интеграции. Перед предпринимателями расширятся существующие и открываются новые возможности участия в международной торговле, что дает прямой позитивный эффект в виде повышения адаптивности экономики.

---

<sup>22</sup> Жесткая интеграция создается в пределах ЕАЭС, где начинают доминировать надгосударственные институты или федеральные организации России.

Будет ли глобальной тенденцией последующих десятилетий 21 века экономическая интеграция и технологическая конвергенция, однозначно и уверенно сказать сложно. Слишком много противоречий, исходящих от разных влиятельных стран, политических сил и финансово-промышленных групп. Малым экономикам остается надеяться на то, что перед ними не закроются возможности извлечения выгод от глобализации, что им не придется вступать в сомнительные блоки, чтобы получить долю при дележе международных рынков. Лучшим вариантом будет мягкая интеграция в сети международных производственных систем, открывающая доступ на самые отдаленные мировые рынки.

Серьезной проблемой является нестабильность условий и факторов. Меняющиеся внутренние условия развития национальных экономик, главным образом, под давлением глобальных тенденций, а также участвовавших внешних шоков, существенно нарушают строгую логику экономических политик, требуют изменения их ключевых компонент. Задачу прогнозирования усугубляют многочисленные и все более разрушительные для международной торговли военные конфликты и геополитические противостояния стран, противоположные экономические интересы даже между странами одной интеграционной организации.

Экономисты предупреждают о тектонических сдвигах в мировой финансовой системе (подробнее см. Раджан Р.), о наступлении эпохи сильной волатильности на финансовых рынках (Лагард К.), об изменениях в глобальной торговле (Родрик Д.). Но в этих изменчивых условиях международные и национальные экономические институты, совместно функционируя, способны придавать процессам определенную направленность, соответственно, позволяют стабилизировать и прогнозировать результаты.

### **Институты гражданского общества в модели адаптивной экономики**

Изложенные признаки справедливого государства соответствуют характеристикам *правового государства*. В свою очередь, правовое государство является естественной компонентой *граж-*



*данского общества*, иными словами, первое не существует без второго. Обойду стороной сложные вопросы генезиса правового государства и гражданского общества и без ущерба для корректности дальнейшего изложения модели адаптивной экономики буду принимать их как объективную данность.

Гражданское общество – это, в первую очередь, общество, способное противостоять государству, не дающее государству возможности стать тоталитарным, но помогающее ему стать правовым (Боуз Д.). В числе основных функций гражданского общества выделяют гарантирование и защиту прав всех субъектов (индивидов, юридических лиц, государства). Поэтому главной особенностью гражданского общества признается верховенство права в широком смысле этого слова, то есть законы, издаваемые государством, и весь нормативный порядок опираются на нормы права.

Во-вторых, гражданское общество – это не совокупность индивидов (хотя такая точка зрения имеет под собой прочную теоретическую основу). Вернее, это система *общественных институтов*, которые с одной стороны регулируют отношения между субъектами (индивиды, группы, организации), входящими в их состав, удовлетворяют их запросы, а с другой – сами вступают друг с другом в отношения, направляемые потребностями и ожиданиями легитимировавших их субъектов.

Первая и вторая характеристика дают основания утверждать, что в гражданском обществе наилучшим образом строятся отношения между общественными институтами (институционализированными субъектами). В их числе выделяю правительство, а также представителей работников и предпринимателей. Выделяя в структуре гражданского общества только три институционализированных субъекта, я не игнорирую роли других многочисленных общественных институтов (благотворительные организации, сообщества по профессиональным или религиозным признакам и др.). Но эти три субъекта играют ключевую роль в модели адаптивной экономики. Именно от их взаимодействия во многом зависит эволюция предпринимательства.

Отношения между правительством, представителями работников и предпринимателей строятся в пределах двух границ: с одной стороны – их собственные (локальные) цели и приоритеты, а с другой – фундаментальные цели общества, а именно - рост общего благосостояния и снижение неравенства. Очевидно, для достижения и локальных, и общих целей требуется координация совместной деятельности, что предполагает даже корректировку сторонами собственных планов.

В модели адаптивной экономики ключевую роль играют институты: принципы, формальные нормы и правила, а также актуализирующие их организации, в том числе институционализированные субъекты гражданского общества. Здесь важно подчеркнуть, что поскольку государство правовое, то законы и нормы, регулирующие предпринимательство, являются общеприменимыми. Иными словами, законы носят общий и абстрактный характер, не нацелены на регулирование конкретных действий предпринимателей. Таким образом, в модели адаптивной экономики реализуется принцип верховенства права.

С правами комплиментарно связана свобода. В экономическом контексте и в узкой трактовке право – это безусловные возможности субъекта развивать способности и актуализировать свой потенциал. Чтобы субъект мог воспользоваться возможностями, у него должна быть свобода выбора. Соответственно, преодоление несвобод адекватно ликвидации ограничений доступа к возможностям (Сен А., 2004; Фридман М., 2006; Хайек Ф., 2006). Соединив эти два феномена, получим логическую формулу: *субъект развивается, если верно использует свое право свободно выбирать способы повышения своих способностей, а также право выбирать сферу деятельности, в которой желает реализовать эти навыки.* Эта формула встроена в модель адаптивной экономики поэтому в модели реализуется право субъекта свободно выбирать и делать то, что считает нужным, но в рамках законодательства и не ограничивая права других. Итак, базовые признаки модели заключаются в следующем: равные права и многообразие свобод, которыми экономические субъекты широко пользуются и считают естественными условиями.

Обычно в реализации крупных проектов участвует большое количество заинтересованных участников. Если проектом является стратегия активной адаптации, то его участниками будут государство, предприниматели, работники и просто многочисленные волонтеры. Однако, и безупречная стратегия может легко развалиться, если ее реализация сталкивается с объективно различными взглядами участников на задачи, несовпадающими убеждениями и подходами. Не спасет стратегию от провала даже единство целей и критериев. Поэтому необходимы согласованные и скоординированные действия всех участников, то есть истинно партнерские отношения.

Между общественными институтами должны быть доверительные отношения в формате диалога (переговоров); именно взаимное доверие служит первопричиной начала заинтересованных переговоров. На первом этапе сторонам удастся достичь принятия согласованных решений. Но разработка стратегии или программы – это «половина дела». За решениями незамедлительно следуют практические действия сторон. Трудности ожидают впереди в ходе осуществления решений. Для повышения эффективности практических шагов, как правило, требуется, чтобы действия сторон были скоординированными. В такой простой двухэтапной схеме действий участников заложен порядок согласованного принятия решений и координации практических шагов. Изложенная схема иллюстрирует принцип партнерства, основанного на взаимном доверии сторон.

Партнерство – это способ сотрудничества в целях согласованного выбора из множества существующих альтернатив или по созданию этих альтернатив. Вступая в партнерские отношения, стороны ведут поиск согласованных решений и действий, обуславливающих достижение общих целей без ущерба для индивидуальных устремлений. Если общая цель формулируется как повышение благосостояния общества и снижение неравенства, то действия отдельных субъектов в рамках совместных усилий, по крайней мере, не должны причинять им ущерб или создавать риски не достижения индивидуальных целей. Как видим, в парт-

нерстве не нарушается либеральный принцип – свобода выбора среди множества доступных альтернатив. Таким образом, партнерство является инструментом спонтанного порядка, поскольку субъекты вступают в отношения добровольно, принимают решения без принуждения и действуют координированно.

Вместе с тем, рыночное распределение экономических факторов, структура экономики, конъюнктура рынков и многое другое, что принято относить к сфере предпринимательской деятельности, в значительной степени зависит от качества соглашений между субъектами, а также от того, насколько точно и безупречно они исполняются. Соглашение формализует отношения сторон, упорядочивает их действия и тем самым существенно повышает шансы каждого и всех в достижении целей. Посредством соглашений можно расширять поле возможностей для предпринимательской деятельности. Формальное соглашение может иметь статус правового акта; тогда оно участвует в создании нормативного порядка, то есть дополняет законодательство. Итак, соглашение – это компонент института партнерства, один из его ключевых инструментов.

Когда хотят отметить лучшие аспекты соглашений обычно подчеркивают следующие: добровольность участия, открытость переговоров и многообразие форм. Первый аспект означает участие в переговорах без принуждения, соответственно, добровольность принятия сторонами обязательств, естественно, добросовестное выполнение участниками взятых на себя обязательств. Открытость предполагает возможность присоединения новых участников к соглашению, и его публичная доступность, за исключением пунктов, которые по соглашению сторон признаются коммерческой тайной. Многообразие форм проявляется в многочисленных вариантах соглашений, различающихся по уровню регулируемых отношений, по юридическому статусу, по количеству участников и др. Кратко перечислю лишь некоторые виды соглашений: коллективные договоры, инвестиционные соглашения, коммерческие контракты, отраслевое соглашение, тарифное соглашение (Германия), федеральная контрактная система (США) и генеральное соглашение (Казахстан). Как видим,

соглашения различаются от локальных двусторонних коллективных договоров до многосторонних отраслевых соглашений, от частных коммерческих контрактов до государственной системы контрактов. Система соглашений оживляет экономику, двигает потоки капитала, ресурсов и продукции, распределяет экономические факторы и, в целом, обеспечивает адаптацию предпринимателей к изменениям.

Резюмирую изложенное выше следующим образом: партнерство и достигнутые на его основе соглашения относятся к инструментам, с помощью которых сторонам удастся:

- во-первых, упорядочить отношения друг с другом, минимизировать неопределенность предпринимаемых инициатив, снизить риски достижения локальных целей;
- во-вторых, регулировать предпринимательскую деятельность без ущерба рыночной конкуренции.

Кроме того, партнерство и соглашения служат инструментами реализации стратегии активной адаптации, соответственно, входят в арсенал инструментов модели адаптивной экономики.

Институтом гражданского общества, не только объединяющим потенциалы государства, а также представителей работников и работодателей, но и предоставляющим им возможности для решения как локальных, так и общих задач в рамках партнерства является *социальное партнерство*. Он относится к числу самых распространенных в мире институтов. Институт свое развитие получил в странах, где политический консенсус строится вокруг «государства всеобщего благосостояния». Весомый вклад в его развитие внесли скандинавские страны, Германия и Франция. Социальное партнерство охватывает все уровни партнерства: организация (коллективный договор), отрасль (тарифное соглашение, отраслевое соглашение), правительство (соглашения, касающиеся всего общества или значительной его части). Социальное партнерство, не ограничиваясь социальными и трудовыми правами работников, может затрагивать сферу экономики, но все же решения сторон не выходят за пределы вопросов регулирования развития отдельных производств или отраслей в целях обеспечения занятости и достойных доходов работникам.

Однако социальное партнерство не лишено недостатков, и в числе серьезных изъянов отмечу определяющее воздействие государства, точнее, влияние идеологии, доминирующей среди ключевых политических сил. Речь идет об убеждениях политической элиты касательно соотношения социальных и экономических аспектов в системе политик. С одной стороны, на чашу весов кладутся социальные запросы работников, что обосновывается идеей социальной справедливости, а с другой стороны - кладутся экономические аргументы, и в качестве критерия используется экономический эффект. Большие проблемы возникают при попытке сопоставления этих несопоставимых показателей, поэтому верх берут убеждения. Партнерство убеждений в принципе невозможно, поэтому решения принимаются с применением демократических процедур, следовательно, социальное партнерство в значительной степени возможно при наличии реальной демократии.

Главное в партнерстве – соблюдение ключевого принципа – равноправие сторон. Равенство, будучи одной из форм проявления справедливости, порождает доверие к партнерам, а доверие обуславливает свободу действий, возможность свободно делать выбор. Иными словами, партнерство, основанное на справедливых нормах и правилах, укрепляет доверие сторон друг к другу, а если есть доверие, то стороны свободны в своих действиях, могут позволить себе рисковать, делая свой выбор. Такое сотрудничество подкрепляется приверженностью сторон соглашениям, то есть гарантией неотступного следования договоренностям. Приверженность является одной из лучших характерных черт справедливого государства. Правительство, приверженное договоренностям, не злоупотребляет своим особым статусом, проявляет должное внимание к интересам партнеров и надлежащим образом выполняет взятые на себя обязательства. Тогда и соглашения будут заслуживать доверия, а сотрудничество станет реальным.

Институт партнерства, точнее его инструменты – переговоры и соглашения – минимизируют негативное влияние на предпринимательскую деятельность сбоев рыночного механизма, по-

могают субъектам экономики успешно адаптироваться к изменившимся условиям, а экономике развиваться, преодолевая участвовавшие кризисы. Партнерство, как способ координации, возможно на любом уровне отношений сторон: от организации до экономики в целом, от региона до отрасли. Многообразие партнерств необходимо систематизировать в рамках одного закона – правового закона о партнерстве, легитимирующего его в качестве института, предназначенного для решения определенного класса задач, с использованием целого ряда инструментов, среди которых особую роль играют соглашения. В законе о партнерстве должны быть сформулированы принципы сотрудничества, права и обязанности участников. Вместе с тем конкретные права, обязанности и функции участников определяются законами, регулирующими их деятельность (например, закон о правительстве, закон о профсоюзах, закон об общественных объединениях предпринимателей и др.).

Идеально, когда социальное партнерство регулируется правовым законом о партнерстве. Следовательно, плохо, когда нормы социального партнерства рассредоточены по многочисленным законам. Вполне очевидно, что социальные потребности человека не ограничиваются условиями труда, заработной платой и трудовыми отношениями с работодателем. Существуют другие аспекты, которые выходят за пределы трудового кодекса или тарифных соглашений. Социальное партнерство может затрагивать и оптимально регулировать систему образования, здравоохранения, доходы населения, а также связанные с ними экономические отношения. Иными словами, целесообразно использовать институт социального партнерства для удовлетворения широкого спектра потребностей человека, в том числе экономических. Важно, чтобы каждая сторона социального диалога получила свои выгоды от формального соглашения.

\*\*\*

Характерные черты справедливого государства достаточно подробно описаны в предыдущих разделах. Здесь рассмотрю его главные функции, которые необходимы для поддержания партнерских отношений.

Справедливое государство выступает ключевой стороной переговоров, в качестве равноправного лидера арены политических решений, поэтому партнеры и, в целом, социетальное сообщество предъявляют к нему высокие требования. От правового государства требуется самоограничение и самоконтроль в законотворчестве, но все же внешние ограничения и контроль со стороны институтов гражданского общества более действенны.

Позиция лидера на арене политических решений не означает доминирование правового государства над партнерами<sup>23</sup>. Правовое государство использует власть в общих интересах и справедливо делит ответственность с другими участниками партнерства, отстаивая свои интересы. Как сторона диалога и формальных соглашений правовое государство играет ключевую роль в поиске равновесия в общих и частных интересах, более того, ведет за собой партнеров к намеченной цели, позволяя каждому получить ожидаемые результаты. Эти способности заключаются в справедливости правового государства, в его принципах, которые не разрешают другим участникам ущемлять права партнеров. Оно действует строго в соответствии с нормами правового законодательства.

Таким характеристикам отвечает узкий спектр типов государств. Можно указать самые важные требования к их политическим режимам. Прежде всего, должна царить истинная демократия. Требуется не только формальное разделение власти, но и реальная независимость судов от исполнительной ветви. Сюда же относится децентрализация власти<sup>24</sup>. И наконец, крайне важна

---

<sup>23</sup> Главный тезис – правовое государство является гарантом справедливости, а также равноправных отношений. Он опирается на правовые законы, не допускающие произвол власти. Права и свободы субъектов (граждан, индивидов, общественных институтов) рассматриваются как объективные и неотчуждаемые, а их защита входит в число основных обязанностей государства.

<sup>24</sup> Государство структурировано, и каждая структура имеет право выступать в качестве субъекта правовых отношений – стороны партнерства. Многообразие вертикальных и горизонтальных связей между структурами государственной власти, позволяет им выстраивать на разных уровнях равноправные отношения с представителями работников и предпринимателей.



реальная конкуренция среди политических партий, свобода политических концепций и плюрализм мнений.

Правовое государство может возникнуть только там, где сильны позиции общественных институтов, отстаивающих права и интересы своих членов. Такой живительной средой является гражданское общество, поскольку оно легитимирует полномочия государства. Легитимность правительства может происходить из различных источников. Всемирный Банк выделяет три источника (Всемирный Банк, 2017):

- легитимность, основанная на результатах – когда правительство аккуратно выполняет свои обязательства и тем самым, зарабатывая хорошую репутацию, обеспечивает легитимность своей деятельности;

- легитимность процесса – легитимность основана на представлении о справедливости порядка разработки и реализации политики и правил;

- реляционная легитимность – когда общность ценностей и принципов побуждает субъектов признавать полномочия власти.

Легитимность правительства может оказаться под угрозой, если оно принимает решения недостаточно открыто, если часто нарушает принцип равенства доступа субъектов к возможностям или применяет несправедливые критерии селективного отбора претендентов на получение государственной поддержки. Выше уже отмечалось, что справедливость решений обуславливает доверительные отношения партнеров к правительству. Справедливые и доверительные отношения дают свободу действиям партнеров; они свободно делают свой выбор в рамках закона о партнерстве. Соответственно, в такой среде существует множество возможностей для развития предпринимательства.

Правовое государство различает понятия «право» и «закон». Во-первых, опирается на концепцию естественных прав как совокупности прав и свобод, принадлежащих каждому человеку от рождения. Во-вторых, законы издаются государством, и эта функция входит в ряд его исключительных прав. И, в-третьих, существуют правовые законы, нормы которых произрастают из естественных прав человека. Вместе с тем любой закон, будучи

продуктом государственной власти, в той или иной степени может усиливать ее позиции в системе партнерства.

Если локальные и фундаментальные цели совпадают, если партнерство осуществляется справедливо и стороны добросовестны при исполнении своих обязательств, то даже срывы в реализации стратегии активной адаптации не ставят под сомнение целесообразность совместных действий. Более того, участники партнерства могут рассчитывать на поддержку граждан в части внесения необходимых изменений в нормативный порядок, в действующее законодательство, что важно для правового государства. Напротив, может возникнуть дефицит легитимности, если государство будет игнорировать несправедливое поведение некоторых партнеров, не замечать нарушение договоренностей. Преодоление недоверия сторон потребует больших усилий.

\*\*\*

Национальный закон об общественной организации работников опирается на целый ряд конвенций Международной Организации труда, среди которых наиболее существенные две:

- «Конвенция 1948 года о свободе объединений и защите права на объединение в профсоюзы» (Конвенция 87);
- «Конвенция 1949 года о праве на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров» (Конвенция 98).

Согласно Конвенции 87 «работники и работодатели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчиняться уставам этих организаций»<sup>25</sup>.

Статья 4 Конвенции 98 гласит: «Там, где это необходимо, принимаются меры, соответствующие условиям страны, в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров на добровольной основе между работодателями или организациями работодателей, с одной стороны, и организациями работников, с другой стороны, с

---

<sup>25</sup> [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1011018](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011018)

целью регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров»<sup>26</sup>.

Организацией работников являются профсоюзы. Организация создается с целью представительства и защиты прав работников в трудовых отношениях, а также иных интересов своих членов. Согласно Мансуру Олсону, профсоюзы предоставляют работникам коллективное благо (Олсон М.). Наиболее значимыми коллективными благами являются гарантии занятости и достойные трудовые доходы. Профсоюзы могут вести переговоры с партнерами и заключать соглашения, в которых оговариваются вопросы условий труда, организации производства, технологической модернизации, повышения компетенции работников (обучение) и другие вопросы, затрагивающие интересы не только работника, но и работодателя. Профсоюзы обычно создают свои объединения (федерация, ассоциация) по территориальному, отраслевому или другому признаку.

Профсоюзные системы разных стран во многом отличаются друг от друга. В частности, различаются не только организационные структуры профсоюзов, но и их полномочия. Такие различия существуют, например, между профессиональными объединениями и отраслевыми профсоюзами, охватывающими целые отрасли; между профсоюзами в скандинавских странах, которые, помимо традиционных вопросов, решают задачи социального страхования, и профсоюзами, которые вообще не имеют таких полномочий.

Во многих странах при объединении первичных профсоюзных организаций применяется отраслевой подход. В ряде стран само понятие отрасль используется в расширенной трактовке и выходит за пределы конкретного вида деятельности. Реструктуризация отраслей или рождение новых видов промышленности часто приводят к появлению уникальных первичных профсоюзных организаций. Вероятно, в перспективе будут доминировать смешанные объединения профсоюзов, выступающие представителями работников разных отраслей и сфер деятельности. Возможно, под «крылом» одной крупной организации смогут найти

---

<sup>26</sup> [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1017788](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1017788)

место даже целый ряд отраслевых профсоюзов. Интересы и права работников хорошо защищаются тогда, когда за выполнение такой миссии конкурируют несколько объединений профсоюзов, чьи двери открыты для новых членов. Увеличивая число участников и повышая свой политический вес, объединения профсоюзов становятся серьезным партнером и государства, и представителей работников, способным решать сложные задачи в рамках стратегии активной адаптации.

Многие проблемы в сфере трудовых отношений носят отраслевой характер, поэтому наилучшим образом решаются на отраслевом уровне в рамках партнерства профсоюзов с государственными органами и общественными институтами предпринимателей. Решения, удовлетворяющие все стороны, оформляются в виде отраслевого соглашения, имеющего статус правового акта со всеми вытекающими требованиями к его участникам. Правовой статус соглашения означает, что у сторон есть конкретные права и они несут ответственность за надлежащее исполнение его пунктов.

Во время экономического кризиса тарифное соглашение и совместная разработка производственной стратегии способствуют стабилизации работы компании и сохранению рабочих мест. В частности, в ряде стран Евросоюза в рамках тарифных соглашений и коллективных договоров было введено гибкое регулирование рабочего времени, принимались решения о сохранении рабочих мест и другие меры, способствующие достижению взаимовыгодных результатов.

Производство – это то, что происходит благодаря предпринимателям и работникам. У работников есть объяснимая заинтересованность в эффективной деятельности компании, где они работают по найму. Ведь если производство эффективное, то будут достаточно высокими доходы работников. Поэтому есть рациональная сторона в вовлечении работников (их представителей) в обсуждение не только вопросов деятельности конкретного предприятия, но и целой отрасли. Это довольно сложное отношение со своими явными и неявными конфликтами интересов, а также нормами и правилами их регулирования.

Производственный совет как форма участия работников в управлении предприятием, создает институциональные рамки для развития партнерства в коллективе. Участие работников в принятии определенного класса производственных решений, по сути, участие в управлении предприятием способствует зарождению современной корпоративной культуры. Работник не меньше менеджера заинтересован в процветании компании. Он способен предлагать оригинальные технологические решения, способствующие не только росту производительности труда, но и улучшению качества продукции или даже созданию новых свойств. Соответственно, целью деятельности производственного совета является достижение баланса социальных и экономических интересов сторон, содействие росту эффективности производства, повышение производительности труда, направленное на укрепление конкурентоспособности компании, повышение благосостояния и социальной защищенности работников.

Профсоюзы не смогут быть серьезной силой, даже при наличии правовых оснований, если они сами внутренне не консолидированы, если нет демократии внутри ее структур и, вообще, если лидеры не способны смело и принципиально отстаивать интересы легитимизировавших их работников. Поэтому должен быть контроль над теми, кто уполномочен вести диалог от имени работников, тогда профсоюзы сами смогут осуществлять общественный контроль не только за исполнением соглашений и коллективных договоров, но и соблюдением трудового законодательства. Профсоюзы эффективны там, где внутренняя дисциплина и реальная независимость от работодателей и государственных органов.

\*\*\*

Спонтанный порядок – это естественная форма адаптации предпринимателей к изменениям. Предприниматели сталкиваются с двумя ограничениями: время и риски. В современной экономике технологии постоянно усложняются, технологические связи удлиняются, а многие рынки становятся специализированными. В сложных и длинных технологических связях увеличивается и время, необходимое на спонтанную адаптацию, потому что

прогресс одних передается по цепочке другим, создавая цепную реакцию приспособлений. Если связи проходят через специализированные рынки, сбой даже на одном из них существенно повышает риски компаний вдоль технологических связей; риски, передаваясь по цепочке от одного звена другому, постепенно растут и множатся. Чем дольше протекает адаптация, тем выше издержки предпринимателей; аналогично растут издержки по мере накопления рисков, которыми изобилует спонтанная адаптация.

Если предприниматель осуществляет деятельность в прозрачной институциональной среде, которая характеризуется справедливым и стабильным нормативным порядком, если его деятельность защищена от государственного волюнтаризма, то он может уверенно строить свои стратегии. В подобных условиях предприниматель способен успешно адаптироваться к любым изменениям конъюнктуры рынков. Однако адаптация протекает лучше, когда предприниматели согласованно принимают решения, действуют координированно и сообща ищут возможности развития. Такую адаптацию я называю активной.

Таким образом, объективна необходимость создания общественной организации - представителя предпринимателей. В мире, практически во всех развитых и в большинстве развивающихся странах имеются организации предпринимателей. Истории их создания уникальны и различаются существенно. Соответственно различаются их функции, структуры и иные характеристики. Я не берусь даже конспективно обобщить их основные характеристики. Проще сказать, каким должна быть организация предпринимателей, и описать ее базовые цели и функции.

Общественная организация предпринимателей (ассоциация) исполняет функции интегратора, координатора и защитника прав предпринимателей. Она помогает сформулировать общие переговорные позиции по конкретным вопросам, и сама твердо отстаивает интересы предпринимателей за столом переговоров с партнерами. Самое главное, она способна вести равноправный диалог с правительством, который обладает несопоставимыми административными, материальными и финансовыми ресурса-

ми. Поэтому задачей представителя предпринимателей является укрепление своих институциональных способностей.

Безусловно, главная цель ассоциации – развитие предпринимательства. Приоритеты разнообразны, но один актуален всегда – совершенствование экономических институтов.

Организация предпринимателей должна занимать твердую позицию по ограничению негативного влияния крупных компаний на рыночное распределение экономических факторов. Это важно для развития малого и среднего предпринимательства. Особой проблемой в постсоветских странах является олигархическое предпринимательство, получившее колоссальные активы в годы приватизации государственной собственности. Организация предпринимателей обязана препятствовать не только возникновению новых олигархических структур, но и строго следить за тем, чтобы существующие субъекты были поставлены в жесткие законодательные рамки.

Участие представителей предпринимательства в стратегическом выборе правительства делает их не только причастными к, по сути, политическим решениям, но и возлагает ответственность за их решение. Партнерство помогает правительству сделать ответственный выбор – определить приоритетные отрасли и виды деятельности, развитие которых целесообразно стимулировать и поддерживать для достижения общих целей. В выборе могут принимать участие и профсоюзы.

Описанные выше и другие аспекты сотрудничества накладывают особые требования к представителю предпринимательства.

Во-первых, он должен быть поистине независимым от государства. Это возможно при наличии высоких моральных качеств у должностных лиц, которым доверена столь ответственная миссия – представлять интересы всего предпринимательства. Также требуется принципиальность и твердость в отстаивании интересов предпринимателей, даже когда придется конфликтовать с правительством по основным направлениям его внешней политики. Конфликт интересов вероятен по условиям торговых соглашений или вступления в интеграционные союзы. Более того, у

ассоциации должно быть крайне негативное отношение к квазигосударственным организациям, искажающим рыночное распределение экономических факторов.

Во-вторых, недопустима чрезмерная бюрократизация, влекущая за собой нарушение принципов демократии. Внутренняя свобода должна сочетаться со строгой дисциплиной и соблюдением демократических процедур. Регулярная сменяемость руководства и ротация ключевых кадров обычно способствует созданию демократичной среды.

В-третьих, его деятельность должна быть прозрачной и контролируемой. Предприниматели имеют право осуществлять общественный контроль, поскольку финансирование деятельности организации осуществляется за счет их взносов. Прозрачность и контроль повышают ответственность организации перед ее участниками и учредителями. Без ответственности перед предпринимателями организация, злоупотребляя своим положением, не будет надлежащим образом исполнять свои обязательства.

В-четвертых, важна реальная децентрализация структуры и полномочий. Отраслевые ассоциации и региональные представительства организации рискуют раствориться в централизованной бюрократии и потерять способность адекватно реагировать на запросы и ожидания предпринимателей. Отраслевые ассоциации должны обладать такими функциями, чтобы быть способными решать сложные задачи в рамках отраслевой стратегии и корпоративного управления. Относительно высокий статус отраслевых и региональных структур предпринимателей адекватно повысит их способности быть полезными субъектам экономики, прежде всего, поддерживая частные инициативы. Центральный аппарат организации сохранит за собой достаточно функций, чтобы решать вопросы масштабно, на уровне всей экономики в диалоге с правительством.

Надо помнить, что предприниматели – индивидуалисты. У каждого есть свой бизнес, они самодостаточные и независимые. Для них имеет значение моральный кодекс, который лежит в основе неформальных правил справедливого поведения. Поэтому представителю предпринимателей трудно играть роль коорди-



натора, и тем более организатора, если он не в состоянии найти в диалоге контакт с каждым своим субъектом. Организация предпринимателей отнюдь не бюрократическая надстройка, а их институционализированный представитель в партнерстве равноправных. Организация, способная обнаруживать общие проблемы и готовая к партнерству с правительством и профсоюзами, сможет находить верные решения. Ответственность перед предпринимателями обязывает ее быть прозрачной и демократичной организацией.

Будучи свободным в выражении своих позиций, предприниматели являются главными участниками формирования гражданского общества. Среднее и малое предпринимательство, организованно отстаивая свои права и интересы, может в полной мере проявить свой позитивный креатив и социальную ответственность. Вот тогда-то представитель предпринимательства сможет оказывать позитивное воздействие на развитие общества.

\*\*\*

Партнерство, если оно опирается только на заинтересованность участников в сотрудничестве, не гарантирует достижения частных и общих целей. У такого утверждения есть ряд аргументов, среди которых я выделил бы следующие: хотя между партнерами существует единство взглядов и убеждений относительно развития экономики, например, совпадение в выборе приоритетов, консенсус в подходах к реструктуризации отраслей и признание связи между структурой собственности на капитал и национальным доходом, но все же без надлежащего исполнения сторонами своих обязательств планы партнеров окажутся разрушенными, цели не достигнуты, а соглашения будут сорваны. Прогресс вероятен только тогда, когда стороны не только разделяют общие интересы, но и добросовестны при исполнении своих обязательств.

Каждый участник партнерства, каждая сторона соглашения внесет посильный вклад в общее дело, если их действия будут добродетельными. Только один этот факт может увеличить шансы достижения общих целей. Даже, если каждый участник, преследуя собственные цели, будет действовать в пространстве со-

гласованных общих целей, приоритетов и задач, он тем самым внесет существенный вклад в общее дело, соответственно обусловит частный и общий успех.

Партнеры должны быть внимательны друг к другу. Внимательность проявляется не только в искреннем уважении к проблемам и задачам партнеров, но и стремлении оказать им практическую помощь, поддержать инициативу или уступить в некоторых ситуациях. Общественный институт, принимая во внимание интересы партнеров, подстраивается под их стратегии, разумеется, если такими действиями не обусловит экономические убытки своих членов из-за роста издержек. Например, представители предпринимателей, поддерживая профсоюзы в вопросах повышения качества трудовых ресурсов и улучшения условий труда, приводят к одновременному возникновению нескольких эффектов. Во-первых, люди будут работать в благоприятных условиях, а их трудовые доходы вырастут. Во-вторых, работодатели получают дополнительный экономический эффект от повышения производительности труда. Это слишком простой пример, но он иллюстрирует обоюдную выгоду от внимания одного партнера к проблемам другого.

Естественно, у партнеров имеются противоположные интересы. Главное, что интересы не конфликтуют (не антагонистичные), поэтому существуют возможности их урегулирования или нахождения баланса, устраивающего стороны.

Институты партнерства должны развиваться достаточно быстро, чтобы соответствовать темпам меняющихся условий среды. Однако и сами общественные институты должны адаптироваться, подстраиваясь друг под друга, а вместе – под меняющиеся или уже изменившиеся условия. В частности, когда страну поражает экономический кризис, противостояние профсоюзов и работодателей становится не конструктивной; напротив, партнеры должны проявлять активность в поиске общих подходов и осуществлении совместных мер. Когда интересы предпринимательства и работников сбалансированы, то возрастает вероятность успеха стратегий и программ, инициированных правительством. Правительство может потерять партнеров, если не будет

надлежащим образом исполнять свои обязательства, если будет невнимателен к их интересам.

Ясно, что описанная модель взаимоотношений партнеров близка к идеальной. В реальности гармонии достичь чрезвычайно сложно. Крайне трудно выстраивать взаимовыгодные отношения и приходиться к консенсусу по многим вопросам, где есть конфликт интересов. Даже в развитых обществах отношения партнеров далеки от идеальных образцов. Зачастую бывает нелегко реализовать достигнутое соглашение из-за различных толкований сторонами отдельных его пунктов. Поэтому необходима соответствующая нормативная правовая база партнерства.

Радикальным шагом является принятие специального правового закона о «партнерстве для развития», закрепляющего права и обязанности правительства и общественных институтов. Закон легитимирует право участвовать в диалоге, принимать решения и подписывать соглашения, касающиеся общих интересов и интересов членов. Кроме того, закон должен закрепить право субъекта требовать от партнеров надлежащего исполнения принятых обязательств. Разумеется, у сторон должны быть конкретные обязанности в рамках «партнерства для развития». Такой правовой закон о партнерстве войдет в структуру институтов модели адаптивной экономики, соответственно, будет способствовать формированию и реализации стратегии активной адаптации.

\*\*\*

Модель адаптивной экономики функционирует благодаря институту партнерства и системе соглашений, прежде всего тех соглашений, которые являются производными от партнерства правительства с профсоюзами и общественными институтами предпринимательства. Соглашения приводят в движение рыночное распределение экономических факторов и продукции. В соответствии с соглашениями государство целесообразно перераспределяет финансовые ресурсы и капитал. В итоге система соглашений соединяет предпринимателей друг с другом бесчисленными связями и создает то, что принято называть экономическими отношениями. Поэтому можно утверждать, что система со-

глашений служит важнейшим инструментом стратегии активной адаптации и, соответственно, входит в число инструментов модели адаптивной экономики.

Поскольку правительство, профсоюзы и представители предпринимателей служат главными институциональными компонентами модели адаптивной экономики, то, следовательно, она может наилучшим образом функционировать в системе гражданского общества. Именно партнерские отношения между правительством и институтами гражданского общества оживляют экономику. Благодаря партнерству становится возможным консолидация интересов огромной армии работников и предпринимателей, а также корректировка отношений с внешним миром. Ключевая компонента модели – справедливое государство, по сути, является правовым государством, что само по себе подразумевает наличие гражданского общества.

Правовое государство в партнерстве с общественными институтами способно координированно разработать стратегию активной адаптации и осуществлять ее, поэтапно решая задачи и достигая целей. Государство, опираясь на поддержку партнеров может аккуратно и в допустимых пределах модернизировать экономические институты, не причиняя ущерба их эволюционному потенциалу. Партнеры могут сообща принимать масштабные решения, направленные на развитие социальной сферы и предпринимательства. Поэтому ключевую роль играют права и обязанности участников диалога.

Эволюционируют и партнерство, и сами партнеры, и этот динамичный процесс сам является признаком адаптации общества к общемировым тенденциям. «Партнерство для развития» будучи более современным институтом охватывает своими инструментами более широкий спектр социальных и экономических рисков, способен не только минимизировать эти риски, но предоставлять большее число гарантий. Соответственно расширяется круг участников диалога по мере охвата соглашениями все большего количества сфер человеческой деятельности. Уровень соглашений, обсуждаемых в рамках «партнерства для раз-

вития», выходит за пределы национальной экономики и затрагивает внешнеэкономические аспекты развития общества.

Гражданское общество эволюционирует, соответственно, расширяется число участников «партнерства для развития», субъектов, проявляющих заинтересованную деятельность в повышении общего блага и снижении неравенства. Сегодня существует достаточно много публикаций, освещающих перспективу развития общества. Например, идея открытого общества, которую Джордж Сорос развивает на протяжении нескольких десятилетий. «В любом случае открытое общество должно постоянно переопределяться теми, кто в нем живет, иначе оно может превратиться в жесткую систему» (Сорос Дж., стр. 43). Открытое общество Сороса, по сути, соответствует характеристикам адаптивного общества.

В дальнейшем изложении под обществом буду подразумевать гражданское общество, включая его три базовые компоненты (правовое государство, профсоюзы и общественные институты предпринимателей). Завершу раздел следующей аксиомой: без правового государства и вне гражданского общества модель адаптивной экономики не может функционировать.

# ГЛАВА 3

## ИНСТИТУТЫ АДАПТАЦИИ И АДАПТАЦИЯ ИНСТИТУТОВ

### **Концепция модели**

В предыдущих главах достаточно подробно обосновал, что под условиями для предпринимательской деятельности надо понимать совокупность доступных субъектам экономики возможностей. Возможности создаются экономическими институтами, которые в простейшей формулировке являются системой принципов, норм и правил, а также актуализирующих их организаций. Опираясь на логическую формулу: «благоприятные условия повышают эффективность предпринимательской деятельности», приходим к выводу, что нормативный порядок лежит в основе адаптивности предпринимательства. Обоснование простое: посредством принципов, а также формальных норм и правил государство регулирует рыночное распределение экономических факторов, мотивирует целесообразное поведение предпринимателей и даже корректирует их отношения друг с другом.

В этой главе рассмотрим главные аспекты институтов; с одной стороны их роль в адаптации субъектов экономики к изменениям, а с другой – способности самих институтов адаптироваться под изменения. В поле зрения будет находиться государство, выступающее главным конструктором системы экономических институтов и непосредственно участвующее в процессе их адаптации. Участие государства в создании институтов проявля-

ется в принятии законов и экономических политик, подписании соглашений, определении приоритетов, стимулов и ограничений. Государство учреждает организации, которых наделяет функциями, необходимыми и достаточными для актуализации формальных норм и правил<sup>27</sup>. Такова в общих чертах структура модели адаптивной экономики.

Главный тезис концепции – экономика не существует без экономических институтов, они образуют единую функциональную систему, соответственно, экономика и нормативный порядок синхронно эволюционируют, адаптируясь под динамичные изменения.

\*\*\*

Во второй главе описана четырехфункциональная модель общества Толкотта Парсонса, в которой экономика является одной из ее подсистем. В модели на экономику воздействуют три вышестоящие подсистемы: *культура, социетальное сообщество и политика* (государство). Буду опираться на эту модель.

Роль государства проявляется в законодательстве, а также в принятии и реализации политик, стратегий и программ. Государство выступает в роли главного конструктора институционального каркаса экономики, и в этом деле ему помогают партнеры организации гражданского общества. Социетальное сообщество формирует неформальные правила поведения, тем самым позитивно влияет на поведение предпринимателей. Подсистема культуры дает индивидам ценностные ориентиры посредством культивирования этических норм. Таким образом, эволюция экономики и ее институтов обеспечивается всеми подсистемами общества.

Экономика состоит из множества организаций, создающих материальные блага, оказывающих услуги и, в целом, осуществ-

---

<sup>27</sup> Правовое государство находится под неусыпным контролем гражданского общества и не переступает границы своих полномочий, очерченных законодательством. Но у правового государства есть партнеры, прежде всего общественные институты предпринимателей и профсоюзов, чьи права и обязанности легитимируются законодательством. Справедливое государство совместно с партнерами разрабатывает систему экономических политик и стратегий, для эффективной реализации которых заключает соглашения.

ляющих экономическую деятельность. Вместе с тем, экономика представляет собой систему отношений, которая создает рыночные потоки, главным образом: ресурсов (включая трудовые ресурсы), товаров и услуг, финансового и нефинансового капитала. И деятельность субъектов экономики, и их предпочтения, и отношения между ними, и многое другое регулируются нормами и правилами.

Для скоординированной или согласованной деятельности взаимосвязанных организаций необходимы не только стабильные, но и прозрачные условия, поэтому предприниматели предъявляют высокие требования к качеству формальных норм и правил. Организации совместно добиваются успеха, если их действия не только подчиняются общим для всех целям, но и регулируются общими для всех справедливыми нормами и правилами. Такой нормативный порядок будет способствовать появлению моделей успешных действий, и тогда субъекты, подражая лидерам, строго соблюдая нормы и правила, будут достигать своих целей, а в совокупности – общих целей.

Деятельность организаций регулируется не только экономическими институтами, но и в значительной степени направляется решениями людей (собственники, менеджеры, коллектив работников и др.). Решения одних предпринимателей затрагивают интересы других участников рынка, что обуславливает необходимость заключения двух- или многосторонних соглашений. Благодаря соглашениям субъекты экономики способны организовываться в группы (кластеры, холдинги, сетевые структуры) для координации деятельности или осуществления совместных проектов.

Нормативный порядок образует рыночные условия, которые открывают возможности всему многообразию локальных целей многочисленных участников рынка. Однако, вполне естественны провалы рынка, например, резкие изменения спроса или внешние шоки, дестабилизирующие экономическую деятельность. Поэтому важна способность государства в создании благоприятных рыночных условий. Здесь государство выступает с одной стороны ключевым игроком рынка, а с другой – конструктором



ром нормативного порядка. Однако нет гарантии, что любое государство способно эффективно справиться с такой сложной задачей. Поэтому ключевой компонентой модели адаптивной экономики является институт партнерства, соответственно, государство должно быть правовым, а общество – гражданским.

Таким образом, экономика представляет собой сложную систему, состоящую из многочисленных организаций, которые вступают друг с другом в экономические отношения, опираясь на нормативный порядок, создаваемый институтами. Иными словами, только в органичном единстве с институтами экономика становится системой, способной самостоятельно поддерживать внутреннюю стабильность и целостность, и развиваться, успешно адаптируясь под динамичные изменения. В таком ракурсе экономика как система представляет собой не просто совокупность организаций, а самоорганизующуюся систему<sup>28</sup>. В самоорганизующейся системе экономические институты служат источниками невидимых сил, образующих абстрактное пространство (среду) модели, и используемых государством в качестве проводников своих регулирующих воздействий на субъектов экономики. Описанная концептуальная модель экономики соответствует реальным рыночным процессам, которые направляются с одной стороны законами и политиками, а с другой – инициативами множества предпринимателей, их индивидуальными и скоординированными действиями.

\*\*\*

Адаптация экономики не всегда бывает стабильной; ее темпы могут снижаться, а течение прерываться. Например, замедление технологической модернизации или избыток рыночного предложения может обусловить ухудшение потенциала компаний отрасли и постепенное снижение темпов их развития. Резкие

---

<sup>28</sup> Фридрих фон Хайек предлагает использовать слово каталактика (catallaxy) «... для обозначения порядка, созданного взаимным приспособлением многих индивидуальных экономик к рынку. Таким образом, каталактика – это особый вид стихийного порядка, созданного рынком посредством людей, действующих в рамках положений права собственности, деликта и контракта. Термин «каталактический» может заменить слово экономика и экономический в смысле системы отношений.

изменения конъюнктуры рынков или внедрение конкурентами технологических инноваций, финансовые кризисы или иные внешние шоки приводят к тому, что адаптация субъектов экономики к одним условиям резко прерывается, и им приходится подстраиваться под новые условия. Подобные и иные изменения затрудняют развитие предпринимательства, организации становятся менее адаптивными, соответственно, и сама экономика теряет неконкурентоспособность, подвергаясь различным рискам.

Успешно адаптируются те, кто своевременно улавливает полезную информацию, быстро анализирует и верно понимает содержащуюся в ней суть, принимает наилучшее решение и незамедлительно приступает к его осуществлению. Здесь описан не весь перечень необходимых предпосылок. Надо ясно понимать, что для эффективной адаптации даже одной компании, требуется эволюционное изменение институтов. Соответственно, адаптация экономики, по сути, означает адекватную эволюцию (в том числе трансформацию и перенастройку) ее внутренних сущностей. Итак, если динамично меняются внешние условия, то адекватно этим изменениям должны эволюционировать институты. Разумеется, в таком контексте эволюция институтов и их адаптация под потребности предпринимательства.

Эволюцию институтов Хайек понимал, как результат выживания более эффективных элементов. Он убеждал, что адаптация институтов в основном происходит, как естественный отбор наиболее успешных вариантов изменений норм и правил, их закрепление и передача. В общей формулировке адаптация институтов означает актуализацию комплекса норм и правил, создающих благоприятные условия для предпринимательской деятельности. Таким образом, адаптация институтов – это не просто приспособление к изменившемуся контексту, а выстраивание новой конфигурации институтов под новые потребности предпринимателей и зачастую с участием предпринимателей. Подчеркну, что эволюция экономических институтов наилучшим образом реализуется в условиях свободного выбора вариантов и направлений качественных изменений.

Адаптацию институтов можно, а в некоторых обстоятельствах необходимо направлять, и эта функция входит в компетенции справедливого государства. Обычно задача решается путем корректировки действующих или принятия новых формальных норм и правил. Так, глубокие кризисы требуют активного конструктивного вмешательства в эволюцию институтов, соответственно, государство должно быстро, но тщательно совершенствовать законодательство, вносить коррективы в экономическую политику или заключать новые международные соглашения. Однако рационально продуманная адаптация институтов не должна быть всецело искусственной, нарушающей их способности к самостоятельной эволюции. Опасно чрезмерное вторжение в процесс эволюции норм и правил, поскольку будут сломаны естественные закономерности, что повышает риск накопления ошибок и потери способности институтов эволюционно изменяться.

Всецело сконструированная государством и целесообразно организованная партнерами адаптация экономических институтов может осуществляться одновременно и бесконфликтно. Главное – чтобы государство не стремилось доминировать над партнерами в ходе совместных действий по целесообразной адаптации институтов. И хотя государство выступает лидером в сфере законодательства, оно должно находить баланс, с одной стороны, учитывая интересы партнеров, а с другой, принимая на себя большую ответственность за целесообразность и совместимость инноваций с целостной конструкцией нормативного порядка. Государство должно быть уверенным в эффективности формирующегося всеобъемлющего порядка. Естественно, оно выступает гарантом того, что будут созданы возможности, доступные для любого субъекта экономики. Возникает резонный вопрос: какие требуются предпосылки для гармоничного сочетания стихийной и целесообразно спланированной адаптации?

Во-первых, необходимо, чтобы у всех субъектов была свобода выбора (решений, действий). Классический либерализм, являясь политической философией свободы и будучи признанным защитником прав свободных личностей, все же допускает обду-

манное конструирование норм и правил, в том числе ограничивающих свободы, но в соответствии с определенными принципами. Однако речь не идет об абсолютной свободе при формировании институтов. Требуется официальная легитимация норм и правил институтами гражданского общества, по сути, одобрение гражданским обществом.

Во-вторых, должно быть законодательно ограничено вмешательство государства в естественную эволюцию институтов, прежде всего ограничению подлежат количество, полномочия, масштабы и ресурсная база квазигосударственных организаций, которые конкурируют с рыночными институтами. По своей природе квазигосударственные организации являются «раковыми опухолями» экономической системы.

В-третьих, адаптивность институтов становится прочной, если законодательная ветвь государственной власти реально независима от исполнительной ветви. Это условие важно для снижения законотворческой активности правительства, которое по своей природе стремится усилить свои регулятивные функции через увеличение полномочий и ресурсной базы.

В-четвертых, адаптивное влияние институтов на предпринимателей, а также их способность адаптироваться существенно повышается, если они локализованы в ограниченном пространстве (территория), и их влияние распространяется только на субъектов экономики, осуществляющих свою деятельность на этой территории. Ясно, что наиболее эффективны нормы и правила, предоставляющие селективно меры поддержки и экономические факторы. Преимуществом локализации институтов является их настройка на потребности отобранных субъектов экономики, и создании им особых условий для деятельности.

В-пятых, институты лучше адаптируются, а их способности в значительной мере соответствуют запросам предпринимателей, если они развиваются в рамках международных соглашений. Степень адаптивности экономических институтов возрастает, если они восприимчивы к лучшим зарубежным практикам.

Суть одной из аксиом традиций классического либерализма заключается в том, что принуждение допустимо только ради бла-

госостояния общества и узкого перечня общественных интересов. Хотя понятен общий характер целей правительства, но все же исключается любое нелегитимное давление на субъектов, чтобы принудить их следовать целям государства. Опасна размытость норм права, позволяющих многие цели государства объявить предметом общего интереса и заставить многих служить целям, в которых они не заинтересованы. Наилучшим способом стимулирования частных интересов признается принятие приоритетов, и привязка к приоритетам системы селективных мер экономических политик.

В рыночной игре по правилам результаты каждого зависят от удачи, а частью от умения, поэтому нет смысла считать результат справедливым или несправедливым. Таковыми должны быть нормы и правила. Следовательно, внимание государства должно быть приковано, главным образом, к нормам и правилам, которые создают справедливую рыночную конкуренцию, определяют только возможности, но не конечные результаты. Задача государства – способствовать и поддерживать, и оно решает ее лучше и быстрее, если имеет целостное видение модернизации институтов. Следовательно, целесообразная модернизация нормативного порядка преследует важную цель – создание условий для развития предпринимательства. Правила и нормы должны быть равно применимы ко всем субъектам рынка, создавать возможности, открывать свободный доступ к возможностям на условиях справедливой конкуренции, но без гарантий достижения конкретных результатов. Как известно, в игре по справедливым правилам и с равными шансами (равный доступ к возможностям) для всех, одни побеждают, а другие проигрывают, и такие результаты признаются справедливыми.

\*\*\*

Нормативная составляющая экономических институтов имеет сложившуюся структуру. Ее главные компоненты: принципы, законы, политики, соглашения, нормы и правила. На самом верхнем уровне иерархии находятся принципы. Они не только стабильны, но и определяют всеобъемлющие для данного общества основополагающие правила, берущие начало из культурных

традиций. Принципы принимаются политической подсистемой в качестве убеждений, служат стержневыми элементами каркаса законов и политик, от них берут начало нормы и правила. Главное свойство принципов заключается в том, что они придают долгосрочную устойчивость всему нормативному порядку.

Законы, будучи элементами верхнего уровня, создают правовые рамки для политик, строго говоря, придают им нормативный статус. Соответственно, меры политик приобретают характер формальных норм. В свою очередь, на законы и политики опираются соглашения, входящие в структуру правовых актов более низкого уровня в иерархии. Прочные связи между данными элементами обуславливают вертикальное стабилизирующее влияние законов на политики и соглашения, и далее донизу на всю систему экономических институтов, на весь нормативный порядок. Такая конструкция имеет направляющую силу настолько мощную, насколько прочны взаимосвязи между ее элементами – уровнями системы экономических институтов.

В контексте модели адаптивной экономики под нормативным порядком будем понимать систему норм и правил, регулирующих и поддерживающих отношения между многочисленными субъектами экономики. Иными словами, нормативный порядок обеспечивает самоорганизацию экономической системы и стабильность процессов ее эволюции. Правила способны породить порядок тогда, когда создают регулярность поведения. В упорядоченных условиях повышается надежность соглашений. Регулярность и стабильность позволяют предпринимателям планировать свою деятельность и с определенной вероятностью прогнозировать ее результаты. Следовательно, предпринимателям для снижения рисков неопределенности необходимы стабильные нормы и правила. Можно утверждать, что все субъекты экономики, заинтересованные в партнерстве, нуждаются в стабильных нормах и правилах, посредством которых осуществляют взаимовыгодное сотрудничество.

В экономике одновременно сосуществуют два вида нормативного порядка:

- целесообразно организованный нормативный порядок;

- административный нормативный порядок.

Целесообразно организованный нормативный порядок создается государством в партнерстве с институтами гражданского общества. Целесообразность означает, что законодательная деятельность, разработка политик и стратегий опирается на партнерство участников, ориентированное на достижение общих целей.

Административный нормативный порядок целиком и полностью формируется усилиями государства, которое руководствуется собственными целями. Хотя интересы предпринимателей им принимаются во внимание, но доминируют нормы и правила, направляющие деятельность государственных организаций, наделяющих их функциями по регулированию рынка, селективно предоставляющие меры поддержки или накладывающие ограничения. Административный порядок недостаточно гибок, невнимателен к интересам большинства.

На практике административный и целесообразно организованный порядок сосуществуют, но в разных пропорциях. Целесообразно спроектированные институты имеют высокую степень сложности, которую трудно достичь государству без поддержки партнеров. Вместе с тем, административный порядок в некоторых критических обстоятельствах имеет высокую силу влияния. Поэтому в модели адаптивной экономики государство является правовым, а создаваемые совместно с партнерами законы, нормы и правила – справедливыми.

Таким образом, необходимо различать институты, создаваемые государством и институты, создаваемые в партнерстве с организациями гражданского общества. Понятно, что у сторон не только разные цели и интересы, но и задачи. Институты, созданные государством, в значительной мере осуществляют его планы, служат придатками органов власти. Сфокусированные на цели и задачи государства, институты адаптируются так, как пожелают контролирующие их организации, чтобы через них решать собственные задачи. Каждая организация трансформирует подведомственные институты, исходя из своих приоритетов и задач. Например, может сориентировать на развитие крупных компа-

ний или сырьевых отраслей, чтобы иметь высокие рентные доходы. Они трансформируются в той степени, в какой государство реагирует на сигналы, оценивает их и принимает адекватные решения. Известно, что государство недостаточно гибко, а в его действиях мало свободы, что обуславливает низкие темпы адаптации его институтов.

Нормы и правила, систематизирующие и направляющие деятельность государственных организаций, прежде всего правительства, министерств и органов местной власти, обладают совершенно иными свойствами, чем нормы и правила, регулирующие деятельность предпринимателей. Первые разрабатываются для достижения определенных целей, зачастую являются строго сформулированными приказами, нацеливающими на достижение конкретных результатов. Административные нормы и правила устанавливают ответственность и полномочия исполнителей.

В модели достаточно высока роль экономических институтов, создаваемых партнерами. В их формирование весомый вклад вносит государство, но принцип партнерства обеспечивает равноправное участие заинтересованных сторон, прежде всего, организаций предпринимателей и профсоюзов. Принцип партнерства обеспечивает достижение баланса прав и полномочий сторон, полный учет интересов и мнений. Следовательно, многое зависит от того, государство правовое или авторитарное, а общество - гражданское или политически пассивное.

Наконец, несколько слов о неформальных правилах, дополняющих нормативный порядок. Во-первых, они создают прочную основу для партнерства среди предпринимателей, создают огромный массив устных соглашений, которые запускают многочисленные потоки экономических факторов и конечной продукции. Во-вторых, сила неформальных правил заключается в их чрезвычайной гибкости, способности быстро подстраиваться под конкретные ситуации. И, в-третьих, неформальные правила создают особую культуру в среде предпринимателей, способствуя их адаптивности. Надо отметить, что неформальные правила не регулируются законодательством и возникают спонтанно.



\*\*\*

Какие законы необходимы, чтобы обеспечить адаптивность предпринимательства? Не рискую братья за чрезвычайно сложную и трудоемкую задачу – даже вкратце описать систему законов, которая будет способствовать адаптивности предпринимательства. Я выше уже обозначил в общих чертах, какими качествами надо наделить нормативный порядок: он должен создавать возможности и предоставлять каждому равный доступ к этим возможностям. По точному утверждению Хайека «... закон служит не какой-то одной цели (если цель понимать, как ожидание отдельных прогнозируемых событий), а бесчисленному разнообразию целей отдельных людей» (Хайек Ф., 2006, с.131).

Буду говорить главным образом о законе (или системе законов), создающих правовое поле для партнерства. Целью такого закона является развитие истинного партнерства в интересах всех сторон. Закон о партнерстве один из главных компонентов системы экономических институтов, несущий наибольшую нагрузку в части расширения прав предпринимателей и их организаций, и ужесточения ответственности их партнеров, прежде всего государства при заключении и реализации соглашений. Закон о партнерстве устанавливает правовые основания участия общественных организаций в законодательстве.

Партнерство опирается на правовое регулирование отношений сторон, поэтому важно, чтобы нормы и правила вытекали из общепризнанных принципов. Под принципами партнерства понимают убеждения, которые разделяют все стороны. Принципы партнерства хорошо известны: деликатное отношение к мнениям сторон и учет их интересов, поиск компромиссных вариантов решений, взаимные уступки в целях сближения позиций, создание благоприятной переговорной атмосферы и другие. Принципы партнерства кладутся в основу соглашений.

Вкратце коснусь особенностей двух систем права: публичного и частного. Они каждый в своей области вносят вклад в развитие партнерства. Эти две системы права имеют разную природу.

Публичное право, как совокупность правил, требует от тех, к кому оно применимо, служить интересам государства. Публичное

право, будучи ориентированным на государственные организации, состоит из указов, определяющих, что именно должны делать те или иные ведомства или агентства. Их предназначение в том, чтобы уполномочить конкретные государственные организации предпринять необходимые действия для достижения установленных целей, распоряжаться ресурсами и собственностью общества. Благодаря легитимированным законам права государственные организации могут требовать от субъектов экономики выполнения тех или иных распоряжений, направленных на достижение определенных целей.

Частное право позволяет предпринимателям преследовать собственные цели и ограничивает их деятельность в такой мере, чтобы она служила общим интересам. Общие положения частного права нацелены на создание такого нормативного порядка, который предоставляет всем субъектам свободный доступ к возможностям развивать свои способности и использовать их в собственных целях. Частное право состоит из правил, которые регулируют деловые отношения субъектов экономики друг с другом, а также определяют границы деятельности, в пределах которых индивидуальные права защищены от посягательств. В целом, частное право дает возможность субъектам разрабатывать и осуществлять собственные планы.

Справедливые правила позволяют субъектам экономики преодолеть препятствия, воздвигаемые неопределенностью ситуации, недостатком информации и неизвестностью многих характеристик среды. В таких случаях именно справедливые правила помогают адаптироваться к изменившимся условиям, к неизвестным ее параметрам, поскольку они становятся ориентирами и своего рода проводниками в отсутствие определенности. В критических условиях следование правилам позволяет предпринимателям избежать крушения планов.

Адаптация законов к новым обстоятельствам, по сути, означает внесение изменений и дополнений в действующие законы, или принятие новых. Это довольно сложная и ответственная задача, поскольку законы образуют правовое пространство, в котором все компоненты тонко связаны между собой прямо или опос-

средованно. Кроме того, структуру пространства заполняют многочисленные подзаконные акты. Изменения в системе законов должны гармонично сочетаться с действующими нормами. Поэтому трудно быстро и без осложнений для субъектов осуществить модернизацию законодательства, тем более, не задевая их планы и ожидания. В каких условиях адаптация законов происходит с минимальными издержками? Очевидно тогда, когда в законотворчестве принимают участие институты гражданского общества, и когда изменения затрагивают минимальное число регулирующих норм и правил, относящихся к частному праву.

\*\*\*

Одно из сильных утверждений либеральных экономистов касательно целесообразного регулирования рынка формулируется следующим образом: невозможно подчинить предпринимательскую деятельность, свободную по своей сути, централизованному государственному плану. До сих пор это не удалось ни одному правительству. Но правительства, все же предпринимая меры по упорядочиванию своих действий, прежде всего по регулированию условий и отдельных видов предпринимательской деятельности. Эти меры концентрируются в экономических политиках и стратегиях. Политика в отличие от стратегии имеет нормативную природу.

Отдельно взятая экономическая политика необязательно устремлена к достижению конкретных целей, но непременно создает такого качества нормативный порядок, который обеспечивает субъектам экономики наилучшие возможности для достижения их собственных целей. Другое дело справедливое государство; оно системой своих политик стремится в равной мере увеличивать возможности любого субъекта экономики достигать индивидуальных целей. Органы государственной власти, используя инструменты политики и реализуя предусмотренные политикой меры, способны направлять предпринимательскую активность, регулировать потоки ресурсов и капитала. И субъекты экономики, опираясь на нормативный порядок, создаваемый политикой, могут с достаточной уверенностью планировать свою деятельность и прогнозировать ожидаемые результаты.

Главная цель любой политики – это создание порядка в наибольшей степени увеличивающего возможности субъектов в достижении собственных целей, то есть равный, но конкурентный доступ всех к экономическим факторам и рынкам. Если политика может влиять на возможности достижения успеха, то эффектом ее мер должно быть максимальное улучшение шансов любого субъекта экономики. Политика предоставляет управляющему органу разнообразные инструменты, которые он может использовать во множествах вероятных событий и обстоятельствах.

В чем заключается качество (значимость) политики? Во-первых, государство в политиках может предусматривать селективные меры поддержки, временную защиту и другие меры, легитимированные законодательством. Во-вторых, качество политики определяется ее адекватностью ожиданиям предпринимателей. В-третьих, качество политики тождественна ее реализуемости. Ясно, что практическая осуществимость любой политики признается априори, иначе она – суть декларация<sup>29</sup>. И, наконец, одним из ценных качеств политики является ее гибкость, то есть адаптивность под актуальные запросы субъектов экономики, но при достаточной стабильности базовых принципов.

Итак, качество экономической политики проявляется в том, как она способствует предпринимательской деятельности, как регулирует функционирование рынка, как распределяет и перераспределяет экономические факторы, как тонко и деликатно направляет активность предпринимателей, создавая им условия, определяя стимулы и ограничения.

Политика – это самый сложный и многоцелевой инструмент государства, предназначенный для создания благоприятных условий и целесообразного регулирования предпринимательской деятельности. Поэтому важно, чтобы государство не злоупотребляло своим правом разрабатывать и реализовывать эконо-

---

<sup>29</sup> Обычно декларативными политиками страдают авторитарные государства, где меры политик, зачастую, направлены на удовлетворение запросов олигархического бизнеса и квазигосударственных структур, или отдельных субъектов, чьи интересы не совпадают с интересами предпринимательства.

мические политики. Одним из препятствий против вероятных злоупотреблений является реальное участие общественных институтов гражданского общества в разработке и согласовании политик. Таковую легитимацию политики желательно подкрепить ее принятием (утверждением) в парламенте. Открытые процедуры разработки и легитимации политики повышают вероятность того, что она удовлетворит интересы большинства, эффективно мобилизует и направит ресурсы государства, и главное, будет адаптирована под изменившиеся условия в национальной экономике и во внешней среде. Если общество желает благополучия каждого, то для приближения к этой цели надо принимать такие политики и стратегии, которые наделят каждого правами и возможностями, и заинтересуют быть активными в достижении своих целей.

\*\*\*

Изменившиеся условия требуют согласованных действий партнеров, выстраивания новой структуры отношений, поэтому необходима система соглашений. Действительно, субъекты не способны в одиночку и каждый сам по себе преодолеть неопределенность новых условий. Соглашения, благодаря своей гибкости, которая обеспечивается возможностью пересмотра ее структуры и содержания с учетом возникших обстоятельств способны придать большую адаптивность экономике.

Соглашение – это договор между двумя или более лицами (сторонами, партнерами), оформленный в виде официального документа. Соглашение может иметь форму правового акта; в таком случае в нем строго определяется правовой статус сторон, их персонифицированные права и взаимные обязательства, ответственность за неисполнение взятых обязательств, гарантии и иные правовые аспекты взаимоотношения сторон. Соглашения обеспечивают нормативный порядок, упорядочивают действия многочисленных субъектов, обеспечивают координацию деятельности множества инициатив и снижают неопределенность.

Стандартное соглашение представляет собой правовой акт в письменной форме, регулирующий отношения между договаривающимися сторонами. Содержание и структуру письменного со-

глашения определяют договаривающиеся стороны, которые свободны в выборе круга вопросов для обсуждения и включения их в соглашение. Однако соглашения могут быть и устными. К их числу относится, так называемое, «джентльменское соглашение», которое основывается на неформальных правилах, и поэтому не регулируется нормами права.

Наиболее распространенной формой соглашений является публичный договор. Он заключается между субъектами экономики или между государственной организацией и частной компанией и устанавливает обязанности сторон, например, по выполнению работ или оказанию услуг, продаже продукции или экономических факторов, предоставлению государственных гарантий и др.

Особую группу соглашений образуют межгосударственные и межправительственные договоры, которые относятся к правовым актам высокого уровня иерархии. Международный договор – это регулируемое международным правом соглашение, заключенное правительствами или другими субъектами международного права. Международные соглашения могут быть двух- и многосторонними, региональными (участвуют государства определенного географического региона). Они участвуют в формировании национального законодательства и отдельных экономических политик, например, внешнеторговой политики.

Регулятивная сила соглашения (договора) заключается в том, что его добровольно творят договаривающиеся стороны, в рамках действующих законов. Стороны вольны принимать на себя любые обязательства и ограничивать (или расширять) свои права, но при согласии партнеров. Через обязательства стороны могут координировать свои локальные действия в интересах общего дела. Соглашение содержит совместные меры и взаимные обязательства сторон, в том числе по координации действий, что значительно снижает неопределенность поведения и вероятные риски. Добровольно взятые сторонами обязательства и правовой статус соглашения дает право партнерам разрешать возникшие разногласия в судебном порядке, что повышает его регулятивные способности. Стороны вправе детально прописывать все ню-

ансы отношений, очевидные и невидимые риски. Такова в общих чертах природа соглашения, и оно, будучи компонентом системы экономических институтов, а также благодаря своей гибкости повышает адаптивность субъектов экономики.

Особую роль играет закон о партнерстве, который легитимирует правовой статус целого ряда соглашений (отраслевое соглашение, коллективный договор и др.). Закон о партнерстве устанавливает права и обязательства сторон, приступивших к формированию соглашения, позволяет избежать затруднения и найти компромиссные решения по спорным вопросам и служит правовой основой для урегулирования возникших конфликтов интересов.

\*\*\*

Классический либерализм не отрицает необходимость правительства, но наделяет его особой ролью в создании благоприятных возможностей для индивидов добиваться желаемых результатов. Так, Хайек считал, что «... важнейшим из общественных благ, для обеспечения которых необходимо правительство, является не прямое удовлетворение каких-либо конкретных нужд, а обеспечение условий, при которых отдельные люди и небольшие группы будут располагать благоприятными возможностями для взаимного удовлетворения соответствующих потребностей» (Хайек Ф., 2006, с.170). И в этот тезис нечего добавить.

Государство, прежде всего авторитарное, имеет врожденное желание издавать законы. Если государство не ограничить в этой деятельности, то вероятно не только увеличение законов, но доминирование публичного права над частным правом, с вытекающими нежелательными последствиями. Одно из последствий – расширение функций правительства и его организаций. Правительство, занятое регулированием экономики и доминирующее в сфере законодательства, неизбежно начинает воспринимать себя как орган, который не просто оказывает некоторые услуги порядку, функционирующему независимо от него, но буквально «управляет страной», как управляют заводом или любой другой организацией. Обладая полномочиями упорядочивать все, что угодно, оно не может снять с себя ответственность за что бы то

ни было. Будут появляться все новые проблемы и задачи, которые оно берется решить, а поскольку в отдельных случаях оно и в самом деле в состоянии это сделать, то возникает иллюзия, что правительство способно одновременно решать бесчисленное множество проблем и задач. Но в большинстве случаев ошибки и явные провалы становятся результатом самоуверенного заблуждения.

Однако не отрицаю, что государство способствует адаптации институтов, принимая хорошие законы, разрабатывая эффективные политики и учреждая организации, посредством которых актуализирует нормы и правила. Для повышения эффективности институтов государство создает локальные территории со специальным правовым режимом, заключает межгосударственные соглашения и ратифицирует их. Государство использует свое право на контроль и координацию, чтобы оптимизировать деятельность институтов. Эти функции и способности необходимы и достаточны для того, чтобы направлять и ускорять адаптацию институтов.

Государство признается справедливым не потому, что такими являются его действия, а потому что справедливы нормы и правила. По определению справедливое государство является правовым, следовательно, оно не может быть авторитарным. Участие общественной организации предпринимателей и профсоюзов в обсуждении законопроектов не гарантирует высокое их качество, а также их надлежащее исполнение. Многое зависит от личностей, от моральных качеств лидеров.

В гражданском обществе организации общественные институты не зависят от государства, но другое дело в авторитарных политических режимах, где организации предпринимателей и даже профсоюзы не свободны в принятии решений и действуют с оглядкой на власть. В авторитарном политическом режиме большинство решений по созданию и функционированию экономических институтов принимаются государством, или строго контролируются. Справедливое государство, находясь под контролем гражданского общества, делит ответственность и компетенции по формированию институтов с партнерами.



Поскольку справедливое государство является институтом, то и оно должно адаптироваться. То, что адаптивность государства возрастает в условиях гражданского общества и направляется законом о партнерстве, не нуждается в обосновании. Будучи правовым государством и входя в число активных участников «партнерства для развития», оно достаточно легко адаптируется. В каких аспектах проявляется адаптация государства? Во многих. Лишь кратко перечислю основные: снижение доли своего участия в экономике, создание новых и упразднение отживших организаций, децентрализация власти, участие в институтах партнерств. Выбор широкий, и все зависит от убеждений политической элиты, от политического устройства и режима. Очевидно, адаптивность государства высока, если политический режим либеральный и демократический, если существует реальная состязательность среди конкурирующих партий, если ключевые решения принимает парламент, который отличается разнообразием точек зрения и профессионализмом депутатов. Можно утверждать, что вопрос адаптации государства к меняющимся условиям крайне деликатный.

\*\*\*

Главное свойство современной экономики – это быть адаптивной, то есть способной гибко и адекватно трансформироваться под динамичные изменения, как внешней среды, так и под запросы предпринимательства. Адаптивные свойства экономике придают свободные и конкурентные институты, их главные создатели - правовое государство и гражданское общество. Таким образом, говоря о модели адаптивной экономики, имею в виду самоподдерживающуюся экономическую систему.

Невозможно сконструировать стандартную модель адаптивной экономики, пригодную для экономических систем любых масштабов и структуры. Определение говорит само за себя. Каждая экономическая система адаптируется, исходя из устремлений множества конкурирующих субъектов, получая направляющее воздействие и от государства, и от рынка, и от иных внешних факторов. Адекватная реакция на эти сигналы придает экономике индивидуальные черты, присущие только ей свойства. Свой-

ства экономики складываются из свойств множества компонент, которые приобрели их в ходе адаптации к новым условиям. К числу основных компонент относятся субъекты экономики, экономические институты, государство и институты гражданского общества.

Что же адаптируется? Естественно, фундаментальные цели и принципы неизменны; они служат в качестве долгосрочных ориентиров, своеобразных стержней всей конструкции экономических институтов. Относительно неизменчивы система законов и политик, но некоторые из них в среднесрочном периоде могут существенно обновляться, что отражается на свойствах системы. В долгосрочном периоде и законы и политики изменчивы, соответственно в этом периоде экономика максимально адаптивна. Однако наиболее изменчивы нормы и правила, поскольку они адаптируются под стремительно меняющиеся потребности предпринимателей, также быстро меняющимися условиями среды. Поэтому краткосрочная адаптация экономики зависит от гибкости институтов, от их скорости реакции на новые вызовы для предпринимательства или в целом всей экономики.

Поскольку нормы и правила являются сильнодействующими инструментами, то должны быть приняты строгие ограничения по их корректировке. Более того, нормы и правила должны проходить общественную легитимацию, чтобы не допускать получения отдельными субъектами несправедливых преимуществ.

## **Принципы регулирования экономики**

Политика в идеале должна полностью раскрывать потенциал государства для достижения целей развития, расширять его способности регулировать экономику и отражать убеждения политической элиты через систему принципов. В такой короткой формулировке заключается простой смысл: разрабатывая политику, государство должно аккуратно соизмерять свои способности с возможностями достичь заявленной цели. Два однотипных государства (или оппонирующие друг другу политические партии одной страны), ставя перед собой абсолютно совпадающие

цели и будучи одинаково добросовестными в оценке своих способностей и возможностей, все же изберут различный набор принципов, правил и мер экономических политик. В различиях политик отражаются различия в видениях и убеждениях<sup>30</sup>.

В основе экономической политики, явно или неявно лежат принципы, которых придерживается государство. Под принципом понимают руководящее положение, основное правило или установку для какой-либо деятельности, которая раскрывает внутреннюю убежденность в чем-либо. Важно отметить, что принципы высвечивают убеждения политической элиты, участвующей в конструировании экономических институтов. Совершенно не обязательно, чтобы принципы объявлялись. Их можно обнаружить в общем характере формальных норм и правил.

Основных принципов, как правило, не много, и они служат своеобразным фундаментом всей конструкции нормативного порядка. Выделю три основных принципа нормативного порядка справедливого государства:

- каждый субъект имеет право на равный доступ к возможностям;
- у каждого субъекта есть свобода выбора, в том числе возможностей применения своих способностей и направлений деятельности;
- каждый субъект несет персональную ответственность за свой выбор и принятое решение.

Эти принципы культивируют такие фундаментальные ценности – как справедливость, равенство и свобода. Система принципов лежит в основе институтов справедливого государства, на них опирается каркас нормативного порядка. Принципы отчетливо проявляются в формулировках стимулов и ограничений экономических политик, в обоснованиях мер поддержки, защиты или сдерживания. Принципы помогают найти баланс между эф-

---

<sup>30</sup> Давид Юм утверждал, что нормативное высказывание не может быть выведено из позитивного (наблюдаемого) факта, если при этом в качестве исходного положения не будет принята базовая идея. Иными словами, политические меры, вытекающие из конкретных фактов, должны также основываться на убеждениях лиц принимающих решения (Юм Д., Исследование о принципах морали. Соч. в 2-х томах. М.: Мысль, 1996).

фективностью и справедливостью, между общим благосостоянием и индивидуальным неравенством. Поскольку принципы основаны на этических ценностях, то они обуславливают относительную легкость достижения консенсуса между государством, предпринимательством и другими участниками диалога по самому широкому кругу вопросов. И последний штрих: принципы также проявляются в неформальных правилах.

Ниже сформулирую семь принципов экономической политики, которыми не ограничивается система принципов государственного регулирования предпринимательства.

Принцип 1: *свободный выбор субъектами экономики способов формирования и реализации своего потенциала.*

Амартия Сен сделал гениальное по простоте и одновременно глубокое по смыслу утверждение, что «с экономической точки зрения свобода может рассматриваться как выбор возможностей, а развитие – как устранение различных видов «несвободы» (изоляция от возможностей) в тех случаях, когда такие проявления несвободы ограничивают возможность людей осуществлять «мотивированные действия» (Сен А., 2004). Таким образом, свобода имеет два аспекта: с одной стороны, является внутренним состоянием индивида, а с другой – фактором, имеющим прикладное значение, открывающим перед субъектом возможности развивать способности, а также возможности реализовать потенциал в его широком разнообразии.

Свободный выбор субъекта – это отсутствие принуждения со стороны государства или иной организации, обладающей соответствующим правом или властью. Субъекты свободны в выборе направлений своего развития, и способов реализации своих инициатив. В частности, компании самостоятельно принимают решения, касательно инвестиций в реструктуризацию или модернизацию, темпов освоения инвестиций, выбора партнеров и рынков сбыта продукции. Этот принцип нарушается, если существуют нелегитимные ограничения или если ограничения легитимны, но субъект должен получить официальное разрешение или выполнить определенное требование, сужающее пространство выбора.

Принцип 2: *равный доступ всех субъектов экономики к возможностям на условиях справедливой конкуренции.*

Принцип запрещает предоставление кому-либо каких-либо эксклюзивных преимуществ, которые ставят конкурентов в неравное положение в доступе к экономическим факторам или рынкам. Справедливое государство законодательством и экономической политикой поддерживает свободную рыночную конкуренцию, не вмешивается в рыночное распределение, создает общие благоприятные условия для предпринимательской деятельности. В соответствии с данным принципом, политика не должна нарушать естественные рыночные процессы, ее инструменты являются недискриминационными, поэтому признаются всеми субъектами справедливыми. Экономические институты, отвечающие данному принципу, предоставляют всем субъектам равные условия для деятельности, поэтому благоприятствует становлению новых компаний, впервые выходящих на рынок. Он особенно важен для субъектов малого предпринимательства, которые нередко конкурируют с более сильными компаниями, обладающими существенной рыночной властью. Принцип равного доступа эффективен при осуществлении государственных тендеров, когда всем участникам необходимо предоставить равный доступ к закупкам квазигосударственных организаций.

Принцип 3: *свободный, но неравный доступ отдельных субъектов к возможностям.*

Данный принцип разрешает выделять из совокупности субъектов экономики отдельных в соответствии с определенными критериями (отраслевые приоритеты, социальная значимость проекта, влияние результатов на прирост национального дохода и др.) и предоставлять им доступ к экономическим факторам или рынкам. Однако отобранному субъекту возможно придется конкурировать между собой. Вместе с тем меры государственной поддержки считаются дискриминационными, поскольку нарушают рыночную конкуренцию, предоставляя возможности только «избранным».

Обоснование критериев отбора является довольно сложной и ответственной задачей, в решении которой участвуют и госу-

дарство, и гражданское общество. Ясно, что решение принимается на основе демократических процедур. Главное - критерии отбора должны признаваться обществом справедливыми. Тогда неравный доступ к возможностям и иные преимущества будут признаваться справедливым. При обосновании критериев необходимо доказать, что неравный доступ обусловит общий позитивный эффект и обеспечит достижение двух фундаментальных целей: достаточно высокого уровня общего благосостояния и снижения уровня экономического неравенства.

В системе критериев выделяются приоритеты, которые позволяют значительно сократить число альтернативных вариантов путей достижения цели. Из ограниченного приоритетами множества альтернатив субъект выбирает наилучший. Приоритеты помогают найти баланс интересов общества, государства и предпринимателей, баланс между справедливостью и эффективностью.

*Принцип 4: непропорциональное, но справедливое разделение рисков между государством и субъектами экономики, обеспечивающее достижение общих целей.*

Предпринимательская деятельность сопряжена с рисками. Предприниматель вынужден конкурировать, а для повышения своей конкурентоспособности должен инвестировать в модернизацию или специализацию производства; выстраивать стратегию бизнеса, опираясь на информацию, достоверность которой не всегда надежна; заключать контракты, опираясь на прогноз конъюнктуры рынка, которая может ухудшиться. Итак, он постоянно рискует, чтобы адаптироваться и развиваться. Риски могут сдерживать предпринимательскую активность, поэтому общество заинтересовано, чтобы существовало разделение рисков между государством и предпринимателями. И у государства есть интерес в разделении рисков. Принимая на себя часть рисков предпринимателей, оно обуславливает рост общего благосостояния и повышение адаптивности экономики. Подчеркну, что нормативный порядок способен минимизировать риски предпринимателей, если будут стабильными и справедливыми нормы и правила, если все субъекты экономики будут соблюдать их.

Государственная защита от рисков осуществляется избирательно в соответствии с правилами и критериями. Посредством критериев осуществляет идентификацию риска предпринимателей для последующего предоставления им средств защиты адекватных степени и масштабам риска. Поскольку риски подвижны и зависят от условий среды, то на каждом этапе развития экономики критерии корректируются.

*Принцип 5: обеспечение баланса интересов нынешнего и будущих поколений при регулировании рыночного распределения и государственного перераспределения долгосрочных экономических факторов, прежде всего, невозобновляемых природных ресурсов.*

Решения текущего периода могут затрагивать интересы будущих поколений. Например, решение об увеличении использования невозобновляемых природных ресурсов или об осуществлении текущих бюджетных расходов за счет заимствований (долгосрочные государственные заимствования), как правило, провоцируют возникновение столкновения интересов нынешнего и будущих поколений. Чрезмерно большие темпы и объемы извлечения нефти в текущем периоде приводит не только избыточному потреблению благ сегодня, но и пагубно влияет на развитие экономики. Таким образом, закладываются предпосылки для снижения благосостояния будущих поколений.

Существуют оптимальные пропорции между потреблением и сбережением, а в структуре сбережений – между финансовой и нефинансовой (материальной) формой. Более того, сбережения в нефинансовой форме, будучи инвестициями в материальные активы делятся на инвестиции в производственные и непроизводственные активы. Вероятны любые комбинации, которые влекут за собой количественные последствия для благосостояния будущих поколений в результате нерационального потребления и инвестиций в текущем периоде.

*Принцип 6: сбалансированное распределение прав, функций и ресурсов между уровнями государственной власти, обеспечивающее эффективную реализацию мер экономической политики и стратегии и достижение их целей.*

Экономическая политика разрабатывается и осуществляется правительством, поэтому оно несет полную ответственность за достижение ее целей. Что касается стратегий, то они разрабатываются и правительством, и местными органами власти (программы развития территорий, региональные программы), и квазигосударственными организациями. Следовательно, каждый уровень государственной власти должен наделяться в достаточном объеме соответствующими правами (возможностями), а также функциями (способности) регулирования. Естественно, функции без ресурсного обеспечения бесполезны, поэтому требуется сбалансированное распределение экономических ресурсов между уровнями власти. Таким образом, принцип способствует достижению гармоничного соединения функций и прав каждого уровня государственной власти и наделения их ресурсным потенциалом, необходимым и достаточным для достижения целей развития.

Географическая концентрация малого и среднего предпринимательства высока в регионах, где они служат основными игроками рынка труда и источниками доходов для населения. Поскольку региональная власть находится в тесном контакте с населением и имеет ясные представления об устремлениях предпринимателей, знает их потребности в поддержке и защите от рисков, то она должна иметь соответствующие функции, подкрепленные достаточными ресурсами.

*Принцип 7: приоритет национальных экономических интересов над политической целесообразностью в международных соглашениях, в том числе в соглашениях об экономической интеграции.*

Данный принцип служит гарантией сохранения экономического суверенитета, когда страна, участвующая в интеграционном проекте, вступает в торговые отношения со странами-участницами объединения. Торговые уступки странам-участницам, по сути, являются потерями части национального дохода, снижают торговый баланс страны и, соответственно, приводят к снижению благосостояния общества. С другой стороны, страна, будучи нетто-экспортером получит выгоду в виде



прироста дохода от торговли, и мультипликативный эффект на всю экономику, включая рынок труда.

В интеграционном объединении, в котором национальные экономические интересы не только не совпадают (они не должны обязательно совпадать), но и конфликтуют между собой, затруднительна координация действий. Напротив, неизбежны серьезные разногласия сторон, которые с неизбежностью ведут к дезинтеграции. Не спасут от развала национальные институты. В итоге страны найдут разумное решение в виде выхода из такого экономического союза и осуществления торговых отношений в рамках общих принципов и правил международной торговли.

### **Приоритеты экономического развития**

Если сформулирована цель, а для ее достижения необходимо осуществить конкретные действия, но субъект ограничен в ресурсах, то он вынужден искать «наилучшие пути» из множества доступных альтернатив, которые могут привести к обозначенной выше цели. Доступность альтернатив означает наличие возможностей, в том числе осуществлять деятельность, а также иметь доступ к ресурсам. Эти «наилучшие пути» являются приоритетами, то есть такими вариантами деятельности из числа доступных альтернатив, которые в значительной степени соответствуют предпочтениям и интересам субъекта. Таким образом, роль приоритетов заключается в выделении узкого перечня путей достижения цели в условиях ограниченности ресурсов. Субъект в рамках выбранных приоритетов реализует свои способности, решает систему задач и движется к цели. Если субъектом выступает справедливое государство, реализующее политику или стратегию, направленную на достижение определенной цели, то будучи ограниченным в ресурсах должно выбрать приоритетные пути движения к поставленной цели. Приоритеты позволяют государству оптимизировать систему задач.

Приоритеты носят характер ориентиров в пространстве способностей (компетенций, потенциалов, функций). Именно наличие множества способностей, обеспечивающих достижение опре-

деленной цели, обуславливает необходимость установления неких предпочтений, которые помогают сузить спектр выбора среди доступных альтернатив. Можно сказать, что приоритеты задают наилучшие направления использования способностей на пути к достижению цели. Соответственно, утверждаю о наличии генетической связи между приоритетами и действиями субъекта, за которыми обнаруживаются способности к деятельности.

Приоритеты должны быть обоснованы. Но это не простая задача. Ответственность ложится на «лицо принимающее решение». Во-первых, должны быть корректно оценены имеющиеся способности, прежде всего технологии и другие производственные факторы. Приоритеты ранжируются по степени предпочтительности в зависимости от ожидаемого эффекта и результата. Во-вторых, надо изучить доступные возможности не только использования способностей, но и их приращения. И, в-третьих, провести сопоставление способностей с возможностями, чтобы выявить ограничения и отобрать те компетенции или функции, которые могут быть использованы в данных условиях. Этот перечень отобранных способностей и образует систему приоритетов, которые показывают именно те направления к цели, которые дадут наилучший конечный результат. Остается добавить, что траектория развития в рамках приоритетов должна повысить адаптивность экономики, обеспечить рост благосостояния общества и снижение неравенства.

Экономика сырьевых стран строится вокруг экспорта узкого перечня природных ресурсов; чаще всего нефти, газа и концентрированных руд. Практика свидетельствует об опасности специализации на экспорте сырья и продуктов первичного передела. Каким бы ни был начальный уровень производительности, выпуск сырьевых товаров рано или поздно придет к убывающей отдаче<sup>31</sup>. Поэтому одним из приоритетов экономической политики

---

<sup>31</sup> Убывающая отдача бывает двух видов - интенсивная и экстенсивная. Если одну работу выполняют все больше людей, через некоторое время экономика столкнется с тем, что каждый новый рабочий производит меньше, чем предыдущий. Это интенсивная разновидность убывающей отдачи. «Если в стране нет альтернативного источника занятости населения, то убывающая отдача приведет к

и стратегии является развитие обрабатывающих отраслей, что обусловит рост числа работников с высокими доходами. Иными словами, стране, имеющей естественное конкурентное преимущество в добыче и экспорте природных ресурсов нельзя задерживаться на этапе сырьевой специализации. Ей необходимо прилагать все усилия для развития диверсифицированного обрабатывающего сегмента промышленности.

Приоритетными направлениями могут быть: виды экономической деятельности (отрасли); качественное или количественное улучшение нефинансового капитала (модернизация технологии, диверсификация, специализация или изменение масштабов действующего производства); изменение формы собственности на капитал. Приоритетом может быть создание и развитие кластеров. В частности, развитие кластеров является приоритетом стратегий индустриализации в ряде стран мира. Перечисленными направлениями не ограничивается классификация приоритетов, но они играют ключевую роль в создании национального дохода и распределении экономических факторов среди субъектов экономики. Но целесообразно выбрать только те приоритеты, которые повышают вероятность роста благосостояния общества и снижения экономического неравенства.

Отрасли экономики по-разному влияют на прирост национального дохода, характеризуются разными уровнями рентабельности, капиталоемкости и ресурсоемкости. Страна, которая специализируется на добыче и продаже сырья (с минимальной переработкой) рискует в перспективе остаться бедной, в то время как страна, специализирующаяся на глубокой переработке сырья и выпуске конечной продукции с высокой добавленной стоимостью имеет больше шансов обеспечить высокий уровень жизни населения. Многочисленные исследования доказывают корректность данного тезиса<sup>32</sup>.

---

тому, что реальная зарплата начнет падать. Чем дольше страна специализируется на сырьевых товарах, тем она беднее» (Райнерт Э., с. 185).

<sup>32</sup> В своей книге Э. Райнерт доказывает, что все богатые страны разбогатели одинаковым способом, используя одну и ту же стратегию, - они отказались от сырьевых товаров и убывающей отдачи ради обрабатывающей промышленности и

Следует подчеркнуть, что страны, добившиеся успеха в развитии приоритетных отраслей, не назначали «чемпионов» (лидеров отрасли), но применяли селективные меры поддержки, изменяли рыночные условия, в частности, улучшали инвестиционный климат, если его параметры не отвечали потребностям предпринимателей (подробнее см. Попов В., с.164). Тем самым правительство реализует свою способность создавать благоприятные условия для отдельных видов предпринимательской деятельности, оказывать поддержку отдельным отраслям или их сегментам, что также является ключевым фактором для достижения целей экономической политики.

Приоритетными могут быть обоснованы отрасли, находящиеся в тяжелом экономическом положении, переживающие спад производства или неконкурентоспособные на внешних рынках<sup>33</sup>. Стандартное обоснование таково: развитие таких отраслей должно привести к росту национального дохода. Разумеется, развитие возможно при создании благоприятных условий компаниям данной отрасли, поддержке их инициатив. Как правило, поддержка оказывается селективно; предварительно прагматично выявляются «узкие места» затем происходит их последовательная «расшировка». В целом, селективная поддержка позволяет отобранным отраслям не только продвинуться вверх по технологической лестнице, но и успешно адаптироваться к динамично меняющимся условиям.

---

возрастающей отдачи (Райнерт Э., с.38). Э. Райнерт отказывается от предложенной Д. Рикардо идеи сравнительного преимущества, которая приводит не к богатству, а специализации на бедности. Заявив о том, что сравнительное преимущество решит все проблемы бедных.

<sup>33</sup> «В конкурентоспособных отраслях правительство Японии практически не играло никакой роли. Вмешательство правительства в конкуренцию было редким, картели создавались нечасто, было мало совместных проектов в области НИОКР. А вот в неконкурентоспособных отраслях японская модель государственного регулирования экономики, напротив, доминировала. Правительство активно вмешивалась в конкуренцию, создавались многочисленные картели, было реализовано много совместных проектов в НИОКР» (Портер М., Такеути Х., Сакакибара М., с.75-76).

Итак, приоритеты – это определенные государством направления развития предпринимательской деятельности, которые оно намеревается селективно поддержать и защищать от рисков, обосновывая свой выбор тем, что такие меры увеличат национальный доход и снизят экономическое неравенство. Иными словами, селективные действия государства и инициатива предпринимателей в рамках приоритетов способствуют общему прогрессу и росту адаптивности экономики. Вмешательство государства в рыночные процессы должно быть легитимным, поскольку для избирательного перераспределения факторов оно отнимает их у одних и передает другим. Такая радикальная схема обуславливает высокую рискованность селективного перераспределения, и риски растут в условиях неопределенности конъюнктуры рынков. Поэтому справедливое государство должно крайне редко и чрезвычайно осторожно использовать селективные инструменты в рамках приоритетов.

Теперь приступлю к формулировкам приоритетов в общих терминах и безотносительно к конкретной экономике.

Приоритет: *такая диверсификация экономики или ее отраслей, которая снижает риски падения национального дохода в результате внешних шоков.*

Диверсификация экономики или отдельных отраслей и их сегментов является одним из распространенных приоритетов структурных политик и отраслевых стратегий. Приоритет обосновывается тем, что диверсификация сглаживает негативное влияние внешних шоков (ухудшение деловой активности в странах торговых партнерах, шоки спроса, финансовый кризис и др.), снижает риски падения национального дохода. Диверсифицированная экономика способна минимизировать сокращение национального дохода от циклического падения деловой активности. В результате диверсификации общество получает выгоду в виде повышения адаптивности экономики.

В масштабах отрасли диверсификация означает освоение действующими компаниями выпуска новой продукции, либо возникновение ранее не существовавших сегментов, ядром которых могут быть инновационные технологии. В каждом варианте

главным признаком диверсификации служит расширение линейки товаров и услуг за счет включения в перечень новой продукции. Преимуществом диверсифицированных компаний служит снижение рисков чрезмерного падения доходов в случае ухудшения рыночной конъюнктуры. Так, сокращение объемов продаж одной продукции может быть компенсировано увеличением продаж другой продукции. Диверсификация сулит и другие преимущества, например, расширение перечня потребительских благ, соответственно улучшение качества благосостояния.

*Приоритет: такая специализация, которая повышает конкурентоспособность продукции на внешних рынках, позволяет компании интегрироваться в международную производственную систему, а также с максимальной выгодой использовать естественные преимущества экономики.*

Общество в целом и государство в частности извлекает выгоду от специализации отдельных компаний. Во-первых, растет производительность экономических факторов, снижается себестоимость продукции, а в итоге повышается ценовая конкурентоспособность продукции. Специализация способствует сокращению рисков и издержек производства за счет устойчивых связей как с поставщиками сырья и услуг, так и с потребителями конечной продукции. Кроме того, специализированной компании легче войти в сетевые структуры, стать одним из звеньев технологической цепочки. Следует отметить, что специализированная компания, участвуя в международном разделении труда, например, в форме кооперации, может вовлечь целую отрасль в глобальные производственные системы.

Если специализируется достаточно крупная компания, которой тесно на внутреннем рынке, то она может обеспечить специализацию страны в мировой экономике. Вероятнее всего такая специализация внесет вклад в благосостояние общества. Естественно, государство сочтет целесообразным поддержать экспорт специализированной компании, поскольку выгоды от внешней торговли очевидны – страна получит валютные поступления.

Для специализации важно, но не обязательно, наличие доступа к специфическим экономическим факторам, к особенным

ресурсам и условиям, дающим компании конкурентные преимущества. Ряд преимуществ создают климатические условия, наличие запасов уникальных природных ресурсов. Специализация на основе таких условий дает компаниям большие возможности для извлечения доходов, а обществу – рост благосостояния.

Однако совершенно очевидно, что специализация угрожает трансформироваться в монополию, поэтому необходимо предусмотреть нормы, ограничивающие рыночную власть специализированных компаний. Кроме того, возрастающая отдача от специализации обуславливает неравномерный экономический рост в различных регионах, поскольку специализированные компании тяготеют к местам, где имеются экономические факторы и возможности для развития.

*Приоритет: такое изменение масштабов производства, которое обеспечивает растущую отдачу от увеличения объемов выпуска продукции.*

Рост масштабов производства относится к одной из главных стратегических приоритетов практически любой компании. Такая компания может быть специализированной или диверсифицированной, но она получает существенные выгоды от роста своих масштабов. От увеличения масштабов производства растут первичные доходы, возрастает отдача от вложенных в производство экономических факторов (инвестиции, ресурсы). Растущая отдача означает, что при росте выпуска себестоимость единицы продукции падает, даже при сохранении технологии производства. Повышается эффективность использования ограниченных экономических факторов, растет национальный доход, а выгоды получает все общество. Возрастающая отдача служит основным критерием выбора приоритетных направлений индустриализации многих стран, и, как правило, выделяет обрабатывающие высокотехнологичные отрасли промышленности.

Крупные компании играют ключевую роль в структурировании отрасли или даже всей экономики. Например, созданное на основе макротехнологии производство автомобилей может служить центральной осью для десятков или сотен менее масштабных, но обеспечивающих занятость и первичные доходы для де-

сятков тысяч экономически активных людей. Крупная компания часто служит ядром кластера, выпускающего продукцию, конкурентоспособную на мировом рынке. В целом выгоду от экономии на масштабе производства получает большинство компаний малого и среднего предпринимательства, связанных с крупной компанией<sup>34</sup>.

Однако рост масштабов производства иногда таит в себе опасность для конкуренции. Крупная компания может ограничить вход на рынок участников меньшего масштаба, отвлекать на себя значительную долю экономических факторов. Крупные компании способны создать высокие издержки вступления в бизнес для начинающих предпринимателей, что снижает адаптивность экономики. В авторитарных политических режимах крупные компании обычно пользуются привилегиями, даже не легитимными, повышающими их доходы.

*Приоритет: такая технологическая модернизация действующих предприятий, которая ведет к росту производительности нефинансовых активов (факторная производительность), снижению ресурсоемкости производства и вредных для экологии выбросов.*

Надо однозначно понимать, что цели государства и компаний касательно модернизации обычно совпадают. Общей целью служит повышение факторной производительности. Следовательно, модернизация в комплексе с мерами по реструктуризации повышает качество ожидаемого эффекта. Например, одновременно предпринимаемые меры по диверсификации и модернизации производства приводят к более существенным результатам, чем без модернизации. Поэтому селективную поддержку лучше предоставлять компаниям, которые совмещают реструктуризацию с модернизацией.

---

<sup>34</sup> Экономия на масштабе производства часто возникает в результате развития специализации, достигаемой при осуществлении производства в больших объемах; значительные масштабы деятельности означают, компания может вовлекать в сферу своего влияния отдельные специализированные фирмы, а сама концентрироваться на выполнении технологических операций, требующих рутинных, но потребляющих в большом количестве промежуточной продукции.



В благоприятных экономических условиях, например, хорошая конъюнктура рынков или устойчивая макроэкономическая среда, предприятия модернизируются самостоятельно, исходя из собственных планов. Однако существует большое количество обстоятельств, когда модернизация предприятий становится государственной задачей. Например, катастрофическое падение факторной производительности или ухудшение качества продукции в отраслях и компаниях, играющих важную роль в обеспечении занятости населения, от технологического уровня которых зависит благосостояние значительной доли населения. К числу таких отраслей, очевидно, входят сельское хозяйство, переработка продукции сельского хозяйства, текстильная промышленность и др.

Данный приоритет не обязательно включает отрасли, для которых характерен высокий уровень износа основных фондов предприятий или низкая конкурентоспособность продукции. Он может быть использован в комплексе с другими приоритетами реструктуризации. Например, модернизация действующих предприятий приоритетных отраслей может принести обществу большее приращение благосостояния, чем без модернизации. Но все же модернизация касается производств, находящихся на этапе развития, имеющих потенциально емкие рынки сбыта продукции, в том числе зарубежные.

Вместе с тем технологическая модернизация может привести к сокращению рабочей силы в компаниях, соответственно, снижению занятости в отрасли. Поэтому при обосновании приоритета надо учесть такие последствия и нивелировать их ростом общественного благосостояния.

*Приоритет: такое развитие малого предпринимательства, которое увеличит его производительность и долю в структуре экономики.*

Во многих странах именно субъекты малого предпринимательства являются основным драйвером экономического роста и источником новых рабочих мест. Малые предприятия в большинстве своем ориентированы на местного потребителя, отличаются высокой чувствительностью к меняющимся предпочтениям, более динамичны и склонны к новаторским идеям. Зачастую, они

служат поставщиками ресурсов и услуг для компаний среднего и крупного предпринимательства. В целом, малое предпринимательство обеспечивает адаптивность экономики.

*Приоритет: такое регулирование внешней торговли, которое расширяет географию и увеличивает объем экспорта обработанной продукции, а также поощряет импорт инвестиционных товаров, необходимых для развития экономики.*

Чем шире перечень экспортируемых товаров и стран торговых партнеров, тем ниже риски снижения сальдо торгового баланса. Риски возникают в результате ухудшения экономического состояния в некоторых странах торговых партнеров, а также ухудшения конъюнктуры на отдельных внешних рынках. Поэтому целесообразно стимулировать и поддерживать диверсификацию структуры экспорта и расширение географии торговли. Соответственно приоритетом может быть заключение двухсторонних торговых соглашений.

Для развития экономики имеет значение структура импорта. Здесь также основным ориентиром служат приоритеты, направляющие меры стимулирования и поддержки импорта инвестиционных товаров, которые, в свою очередь, используются для развития приоритетных отраслей экономики. Оптимальная структура импорта способствует наилучшему рыночному распределению экономических факторов, дающему положительный мультипликативный эффект в виде повышения внутреннего производства.

Внешнеторговая политика в краткосрочной перспективе может не дать существенного прироста положительного сальдо торгового баланса, если доходы от экспорта будут направляться на импорт инвестиционных товаров, необходимых для строительства новых и модернизации действующих производств. В долгосрочной перспективе торговая политика должна использовать конкурентные преимущества страны, а также потенциал экономики, созданный в результате реструктуризации и технологической модернизации производств.

*Приоритет: такая капитализация, которая снижает неравенство в собственности на капитал, минимизирует концентра-*

*цию капитала, увеличивает факторную производительность в приоритетных отраслях.*

Неравенство в собственности на капитал несет в себе угрозу дальнейшего углубления неравенства в долгосрочной перспективе, вплоть до чрезмерной концентрации собственности в руках узкой группы лиц. Иностранная собственность в малых сырьевых экономиках также негативно влияет на распределение капитала в обществе, концентрируя их в добывающих отраслях и отраслях первичной переработки сырья. Неравенство в собственности на капитал создает высокие риски для долгосрочного развития экономики, поскольку возникает тенденция прироста физического капитала, в основном, путем концентрации. Кроме того, возникает угроза бегства капитала из экономики в широком смысле этого слова (вывод за рубеж, тезаврация в материальные ценности и др.).

Преодоление неравенства в собственности на капитал не столько выравнивает потенциалы субъектов экономики, сколько повышает их способность гибко подстраиваться под конъюнктуру рынков, создавая новые производства или модернизируя, диверсифицируя и расширяя масштабы действующих активов. Поэтому целесообразно, чтобы ресурсы направлялись на капитализацию субъектов малого предпринимательства, на повышение их факторной производительности. Крайне важно, чтобы произошло увеличение доли капитала в руках эффективных предпринимателей, что, соответственно, приведет к увеличению потенциала всей экономики.

### **Локальные территории со специальным правовым режимом**

Выше отметил, что адаптивное влияние институтов на предпринимателей, а также их способность адаптироваться существенно повышается, если они локализованы в ограниченном пространстве (территории), и их влияние распространяется только на субъектов экономики, осуществляющих свою деятельность на этой территории. При этом подчеркнул, что преимуще-

ством локализации институтов является их настройка на потребности отобранных субъектов экономики, и создании им особых условий для деятельности.

Существующая в экономике институциональная среда, будучи благоприятной в целом для рыночной конкуренции и поддерживая свободный равный доступ к возможностям и эффективно распределяя экономические факторы, тем не менее, может снижать адаптивность экономики, в частности из-за высоких транзакционных издержек или отсутствия концентрации предпринимательства. Новые компании, даже имея хорошую рыночную конъюнктуру, будут вынуждены делать первые шаги в недостаточно благоприятной среде. Для минимизации подобных рыночных проблем начинающего предпринимательства государство определяет перечень приоритетных видов экономической деятельности или производства товаров, востребованных населением и экономикой, и которые оно намерено поддержать селективными мерами. Одним из способов достижения селективности мер является их осуществление в пределах локализованного пространства. Речь идет о локальной территории со специальным правовым режимом.

В мире такой способ институционализации получило широкое распространение и имеет достаточно исчерпывающее название – *особая экономическая зона (зона)*. Под ней понимают ограниченную территорию страны с особым юридическим статусом по отношению к остальной территории и льготными экономическими условиями для национальных или иностранных предпринимателей. Отличительной особенностью зоны может быть, например, относительная изолированность от остальной территории страны (наличие пунктов пропуска). Однако, иногда не требуется столь радикальный подход, если территория достаточно обширна или селективные меры доступны строго по назначению.

Особые экономические зоны довольно разнообразны, что обусловлено комбинацией нескольких признаков: цели создания, отраслевая специализация, размеры территории, основные преференции. В остальном принципиальных различий нет. Поэтому

существующая классификация зон весьма условна, и делается больше всего для удобства. Тем не мене, выделю наиболее значимые виды:

- свободные торговые зоны – базируются на смягчении таможенных пошлин;
- экспортные промышленные зоны – базируются на применении льготного таможенного и налогового режима, в том числе и для иностранных компаний;
- технологические зоны (технополисы) – обеспечивают благоприятные условия для разработки и внедрения современной технологии;
- комплексные зоны (свободные города, особые зоны) – решают широкий круг проблем предпринимателей с использованием элементов разных видов зон.

Обычно в качестве целей создания зоны объявляют достижение более высокого уровня индустриализации, расширение внешней торговли или интеграции в международное разделение труда, развитие науки и технологии. Часто ставятся такие цели, как привлечение иностранных инвестиций, эффективное использование природных ресурсов или даже обеспечение ускоренного развития региона страны, в котором находится зона. В частности, особые экономические зоны могут входить в структуру регионального кластера. В ряде стран создание зоны используется в качестве точек роста отрасли, то есть они запускают мультипликативный процесс в технологически связанных производствах через сетевые структуры. Таков краткий перечень целей создания зон.

На территории зоны участникам создаются благоприятные условия (режимы), посредством предоставления мер поддержки или защиты от рисков с использованием в разных комбинациях специальных инструментов. В рамках экономических политик создаются инвестиционный, налоговый и таможенный режим (освобождение от импортных или экспортных пошлин), предоставляются субсидии, снижаются тарифные ставки. Как правило, применяется комбинация режимов, что повышает привлекательность зон, поскольку создаются благоприятные условия, в

наибольшей степени отвечающие запросам предпринимателей зоны.

Для субъектов экономики привлекательность зон заключается в низких транзакционных издержках и наличии специальной инфраструктуры. Наряду с инженерной инфраструктурой (коммуникации, энергоснабжение, производственные здания и др.), в зонах обычно присутствуют компоненты рыночной инфраструктуры, например, инжиниринговые или консалтинговые компании, исследовательские или информационные центры. Компоновка зон всегда оригинальна, и поэтому предоставляемые возможности различаются существенно. Особую отличительную черту зоне придают предприниматели, ведущие на ее территории экономическую деятельность, образующие некую цельность с неповторимыми связями.

При всем многообразии действующих в мире особых экономических зон, можно выделить некоторые общие для всех критерии. Во-первых, это локальность территории, на которой создается зона. Во-вторых, действие на данной территории особого правового и финансово-экономического режима. Особенность заключается в более благоприятных для предпринимательской деятельности условиях, которые качественно отличаются от условий, существующих на остальной территории страны. В-третьих, наличие определенной специализации зоны.

Наиболее распространенной институциональной формой особых экономических зон является *специальная экономическая зона (СЭЗ)*<sup>35</sup>. Она, будучи частью юрисдикции страны, все же имеет особый нормативный порядок, отличающийся некоторыми нюансами, прежде всего, в части налогообложения, селективных мер поддержки инициатив предпринимателей. На территории СЭЗ государство устанавливает специальные нормы и правила, в том числе инвестиционные и инновационные преференции, предоставляет экономические факторы в лизинг или безвоз-

---

<sup>35</sup> В казахстанском законе под специальной экономической зоной понимается часть территории страны с точно обозначенными границами, на которой действует специальный правовой режим специальной экономической зоны для осуществления приоритетных видов деятельности.

мездно. Кратко говоря, государство на территорию СЭЗ направляет экономические ресурсы в соответствии со своими приоритетами, которые в сочетании с особым институциональным режимом создает разнообразные возможности для предпринимательской деятельности, если нет ограничений в рамках международных соглашений<sup>36</sup>.

Субъектам малого предпринимательства для осуществления деятельности недостаточно иметь доступ к сырью или технологиям. Им также требуется доступ к производственной инфраструктуре (цеха, офисы, склады и др.). Это важно, прежде всего, новым компаниям, которые начинают производственную деятельность. Такую возможность на территории СЭЗ способно предоставить государство, в частности местная исполнительная власть. Естественно, у местной власти должно быть достаточно ресурсов, прав и функций, чтобы обеспечить широким набором экономических факторов аккредитованные на территории СЭЗ компании.

*Макроэкономическая зона* – зона, в которой действует специальный правовой режим, вносящий коррективы в экономическую политику, в систему экономических институтов, в систему государственного управления. Это косвенно указывает не только на большие масштабы зоны, сопоставимые с границами целой административной единицы, но и на особый характер регулирования ее деятельности. Образцом успешной макроэкономической зоны является свободная экономическая зона «Инчхон» в Республике Корея. Ее площадь превышает 209 км<sup>2</sup>. Зона служит своеобразным логистическим центром для международного бизнеса, отдыха и туризма для всей Северо-Восточной Азии. В Китае развивается район «Пудун», особая экономическая зона Шэньчжэнь и другие структуры, которые обладают признаками макроэкономической зоны.

Макроэкономическая зона может иметь специализацию, но большие ее масштабы обуславливают целесообразность осуществления такой модели и такой стратегии развития, которые

---

<sup>36</sup> В рамках Таможенного союза институциональные условия в специальных экономических зонах регулируются специальным Соглашением.

обеспечат развитие территории в различных макроаспектах: инновационное предпринимательство, инвестиции в технологическую модернизацию, производство продукции на экспорт. Иными словами, эффективна макроэкономическая зона, которая представляет большому количеству субъектов широкие возможности для ведения предпринимательской деятельности. Следовательно, масштабы зоны, разнообразие видов деятельности и большое количество субъектов экономики ставят перед администрацией задачу динамично адаптировать институты под меняющиеся потребности предпринимателей.

*Межгосударственные особые экономические зоны* создаются в приграничных территориях двух или нескольких стран с участием как частных фирм, так и государственных организаций. В связи с вышеотмеченными особенностями можно выделить два типа режима:

- введение на определенной территории специального законодательства, обеспечивающего льготный режим хозяйствования для национальных и иностранных экономических субъектов в пределах границ области, района, города;

- создание на небольшой территории необходимых инфраструктур, отвечающих международным стандартам.

Надо подчеркнуть, что локальная территория со специальным правовым режимом в любой институциональной форме – все-таки не просто часть территории страны, а структура, находящаяся в контексте общего нормативного порядка. Правовой режим особой экономической зоны является, институциональной подсистемой, генетически связанной с общим нормативным порядком в стране. Иными словами, экономические институты страны распространяют свое влияние на всю экономику, в том числе на территорию зоны. Аналогичная картина в сфере экономики. Компании – участницы зоны связаны с партнерами, находящимися за ее пределами. Национальный рынок товаров, услуг, ресурсов, финансов или капитала также важны для участников зоны, как и ее внутренний рынок.

Если условия, которые предоставляются участникам зоны также хороши, как и внешние, и если между ними нет существен-



ных различий, то зона может развиваться. Если преимущества, предоставляемые участникам зоны, в значительной степени отличаются от условий в экономике в целом, то мало эффекта от специального правового режима. Благоприятные условия, создаваемые специальным правовым режимом, будут нивелированы плохими экономическими условиями в стране или регионе, а зоны окажутся нежизнеспособными и будут отторгнуты. Более того, молодые компании, которые перейдут из зоны в реальную экономику, не найдя возможностей для самореализации, быстро потеряют свой потенциал.

### **Легитимный протекционизм: поддержка экспорта и замещение импорта**

Будучи специальным и осуществляемым исключительно государством режимом для регулирования внешней торговли, протекционизм представляет собой систему норм и правил, а также мер экономической политики, которые ограждают от внешних конкурентов тщательно отобранных субъектов экономики или отдельные сегменты внутреннего рынка. Проще говоря, под протекционизмом обычно понимают предоставление субъектам экономики ряда преимуществ перед иностранными конкурентами. Добавлю, что протекционизм по определению выступает прямой противоположностью свободной торговли.

Протекционизм не ограничивается защитой субъектов национальной экономики от внешних конкурентов на внутреннем рынке. Его институты способны оказывать ограниченное влияние на конкурентоспособность экспортируемой продукции на внешних рынках, например, снижая транзакционные издержки. Государство, оказывая протекцию, ожидает получить ряд положительных эффектов для всего общества. Критерием экономического эффекта является дополнительный валютный доход или улучшение торгового баланса<sup>37</sup>. Однако положительный эффект

---

<sup>37</sup> Координация внешней торговли с применением стратегии протекционизма способствует росту валютных резервов страны и другим положительным эффектам.

протекционизма проходит быстро, поэтому неизбежный реверс должен быть нейтрализован реальной конкурентоспособностью компаний на внутренних и внешних рынках.

Как правило, протекционизм имеет неявные формы и носит скрытый характер. О масштабах распространенности протекционизма в мире говорят такие цифры: за период с октября 2009 г. до конца мая 2013 г. правительствами стран-членов ВТО было введено более 350 ограничительных мер импорта, которые охватили более 1,2% его глобального объема. По отношению к странам ЕАЭС только в первом полугодии 2014 г. применено 109 ограничительных мер доступа на внутренний рынок стран ЕС<sup>38</sup>. В своих ежегодных отчетах Еврокомиссия отмечает о необходимости усиления глобальной борьбы против протекционизма, об активизации международных и национальных институтов, чтобы защитить хрупкое развитие мировой экономики.

Протекционизм в чистом виде запрещается нормами ВТО и международных соглашений. Принципы международной торговли требуют от стран-участниц открытости своих внутренних рынков для обеспечения равного и свободного доступа импортным товарам на конкурентных условиях.

Противники протекционизма убеждены, что он вредит не только свободной торговле, но и развитию мировой экономики<sup>39</sup>. И национальная экономика терпит ощутимые негативные последствия. Масштабные селективные меры приводят к структурным изменениям в экономике, обусловленным государственным регулированием рыночного распределения и прямым перераспределением экономических факторов. Государственная поддержка компаний, производящих неконкурентоспособную продукцию, ухудшает потенциал всей экономики, отнимая у предпринимателей часть экономических ресурсов, которые могли бы быть использованы более эффективно. Кроме того, протекционизм несет в себе угрозу снижения предпринимательской активности и адаптивности экономики, а в конечном итоге, адекватно

---

<sup>38</sup>[http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/SiteAssets/dostup/doklad\\_2014.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/SiteAssets/dostup/doklad_2014.pdf)

<sup>39</sup> <http://www.inliberty.ru/library/321-torgovye-barery-inbspromtekcionizm>

отражается на благосостоянии общества и уровне экономического неравенства.

Однако было бы ошибкой утверждать, что любой протекционизм вреден для развития предпринимательства, и все экономисты придерживаются такой точки зрения<sup>40</sup>. Известно, что целый ряд ученых доказывали положительное влияние протекционизма на рост занятости и благосостояние населения, на развитие предпринимательства. Существуют исследования, подтверждающие на фактах, что впечатляющее развитие Китая, Тайваня и Южной Кореи достигнуто благодаря тщательно продуманной и великолепно исполненной стратегии протекционизма, представлявшей собой комбинацию мер по замещению импорта и поддержке экспорта (Tianbiao Zhu). Экономическая практика богата примерами, свидетельствующими об эффективности и целесообразности протекционизма (подробнее см. Арриги Д.). Меры защиты своих производств и рынков применяли и продолжают применять большинство развитых стран, чьи правительства твердо стоят на позициях свободного рынка.

Принципы и нормы ВТО, а также основанные на них межгосударственные торговые соглашения легитимируют ограниченный протекционизм. У такого протекционизма инструменты стандартные, а меры конкретные, поскольку оговариваются сторонами соглашения. Меры протекции строго регламентированы и ограничены, в том числе и во времени, разрешены для регулирования определенных экономических условий для повышения конкурентоспособности конкретной продукции на внутренних и (или) внешних рынках. Меры носят характер поддержки или ограничения; последние различаются как разрешения и требования. Именно в части регулирования межгосударственных торго-

---

<sup>40</sup> Было бы слишком просто при любых обстоятельствах связывать свободную торговлю с экономическим и политическим прогрессом, а протекционизм – с отсталостью и упадком. <...> В реальности защита свободной торговли – дело тонкое и поэтому сильно зависящее от контекста. При этом необходимо разбираться не только в экономике свободной торговли, но и в том, как она влияет на юридические и социальные нормы перераспределения» (Родрик Д., с.116).

вых отношений, соглашения в наилучшей мере проявляют свою эффективность.

В легитимном протекционизме ограничения могут накладываться на импорт определенных товаров или в доступе на внутренний рынок иностранного капитала, ограничения иностранной собственности. Можно говорить о финансовом протекционизме<sup>41</sup>, экологическом («зеленый») протекционизме (Родрик Д.). Последний означает защиту внутреннего рынка от конкуренции со стороны иностранных товаров, производство которых осуществлялось с нарушением природоохранного законодательства, экологических стандартов и иных международных экологических норм. «Зеленый протекционизм» может использоваться для чрезвычайно узкого перечня товаров или видов деятельности, и требует надежной доказательной базы.

Сторонники протекционизма его целесообразность обосновывают позитивным экономическим эффектом, в частности в виде прироста общественного благосостояния. Они признают, что протекционизм – это преимущественно селективные меры защиты и поддержки, направленные на ограниченное число экономических субъектов, и считают, что это снижает риски негативного влияния на другие отрасли.

Основным аргументом, обосновывающим целесообразность стратегии протекционизма, является поддержка адаптации компании конкретной отрасли (или сегмента отрасли, вида деятельности) к экономическим условиям, которые препятствуют предпринимательской деятельности или повышают издержки производства, создают иные трудности. При этом одним из ключевых параметров является продолжительность периода адаптации,

---

<sup>41</sup> Финансовый протекционизм направлен на минимизацию рисков экономики от ошибок или умышленных решений менеджеров крупных зарубежных финансовых институтов. Рискам подвергаются не столько государственные финансы, сколько стабильность всей финансовой системы страны, и как минимум устойчивость банков. Существует большое количество примеров того, как стремительно распространяются по всей экономике внешние шоки, сокращая ликвидность, ухудшая деловую активность.

следовательно, и ограниченность продолжительности легитимной протекции.

В качестве обоснования не может быть принято стремление государства сохранить занятость в периоды рецессии и стагнации, обеспечить достаточный уровень национального дохода и благосостояния населения. Несмотря на то, что протекционизм может повысить занятость, он не обеспечивает производительность экономических факторов и стабильность цен. Экономическая политика имеет в своем арсенале лучшие способы снижения безработицы, нежели протекционистские. При эффективной экономической политике государство может добиться существенно снижения безработицы и повышения уровня производства.

Опасна чрезмерная (избыточная) защита отраслей и компаний от конкуренции. Протекционизм не должен быть продолжительным, поскольку это не только отвлекает экономические факторы от конкурентоспособных отраслей и производств в неконкурентоспособные. Как только компании станут на «ноги» или адаптируются к новым условиям, меры поддержки и стимулирования должны быть отменены, чтобы компании вошли в справедливую конкурентную среду.

Протекционизм, будучи специальным нормативным порядком в рамках внешнеторговой политики, реализуется через две стратегии – *импортозамещение* и *экспорториентированное развитие*.

Импортозамещение – это разновидность протекционизма, применяемого государством в качестве торговой стратегии, суть которой заключается в замещении отдельных видов импортируемых товаров и услуг продукцией субъектов национальной экономики. В таком аспекте импортозамещение является инструментом для реализации других стратегий: например, реструктуризации промышленности или сельского хозяйства. В узком понимании импортозамещение означает создание производств способных вытеснить с внутреннего рынка полностью или частично конкретные виды импортируемой продукции.

Замещение импорта было направлением индустриализации США и ряда стран Западной Европы до середины 20 века. Даже

когда замещение импорта перестало играть роль главного фактора индустриализации, оно все еще оставалось инструментом реструктуризации экономики, в частности углубления производственной специализации. Сегодня оно вновь становится одним из способов защиты не только внутреннего рынка и отечественных компаний, но и целых отраслей от негативного влияния международной торговли. Известно, что сырьевая специализация развивающихся стран, а также экспорт преимущественно товаров низкого передела ухудшают их торговый баланс, не оставляя возможности для финансирования развития и модернизации. Низкие валютные поступления обуславливают сокращение импорта широкого спектра товаров, поэтому становится очевидным, что страна вынуждена замещать часть импорта продукцией отечественного производства, по сути, замещать некоторые товары промышленного производства<sup>42</sup>.

Рауль Пребиш по праву считается одним из авторитетных сторонников стратегии импортозамещения. Он подчеркивал необходимость индустриализации стран, экспортирующих сырьевые товары и продукцию сельского хозяйства. Такие страны обычно имеют низкие валютные резервы для развития промышленности. Пребиш показал, что вмешательство правительства необходимо для поддержки отраслей, производящих (и способных производить) продукцию, замещающую импортную, но которые сталкиваются с конкуренцией со стороны компаний из развитых стран. О целесообразности импортозамещения для решения конкретных задач высказываются многие известные экономисты<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Особенностью стратегии «импортозамещающей индустриализации» в Латинской Америке в 1950-60-х годах было участие иностранного капитала. «Хотя его доля в общем объеме инвестиций часто была ниже 10%, но они играли важную роль в создании ключевых отраслей обрабатывающей промышленности. Симулировались и поддерживались передача ноу-хау и организационных компетенций, инвестиции в инфраструктуру и тяжелую промышленность» (Baer W., P.98).

<sup>43</sup> Пол Кругман говорит о важности импортозамещения (Krugman Paul, 1995. Development, geography and economic theory, The Ohlin lectures, Cambridge, Mass.: MIT Press).

В зависимости от целей, решаемых задач и осуществляемых мер можно различать два подхода: прямое замещение импорта и косвенное замещение импорта. В каждом подходе используются стандартные инструменты, но различается направленность мер. При прямом подходе селективные меры направлены на поддержку конкретных отраслей, которые производят товары, аналогичные импортируемым, тем самым замещающие импортные товары. В косвенном подходе селективные меры направлены на ограничение импорта товара, что, в свою очередь, создает разрыв предложения на внутреннем рынке и мотивирует компании производить аналогичные товары. Нередко применяется смешанный подход, при котором комбинируются селективные меры стимулирования и защиты в зависимости от цели и задач.

Стратегия импортозамещения осуществляется с использованием стандартных инструментов, к числу которых относятся таможенные тарифы (импортные тарифы), квоты на импорт, разрешенные специальные субсидии и налоговые преференции. Кроме того, государство может осуществлять закупки замещающих импорт товаров, инвестировать в развитие определенных производств, в том числе в их модернизацию или реструктуризацию (специализация, диверсификация, изменение масштабов производства). Понятно, что меры и инструменты применяются в рамках системы экономических политик, каждая из которых решает свой набор задач, а в конечном итоге поддерживают адаптивность предпринимателей.

При разработке мер стратегии импортозамещения надо учитывать риски, в том числе связанные с предоставлением преимуществ отдельным компаниям в ущерб большому количеству субъектов. Если в рамках стратегии импортозамещения получают поддержку новые (или зарождающиеся) отрасли промышленности, то надо учитывать вероятность увеличения количества компаний на рынке, поскольку некоторое время будут оставаться относительно низкими барьеры на вход. В дальнейшем часть компаний будет вытеснена более успешными, что обычно происходит в процессе роста конкуренции. Поэтому необходимо принимать во внимание все разнообразие вероятных рисков.

Замена импортировавшихся ранее потребительских товаров продукцией отечественных производств позволяет сэкономить валюту, для импорта техники и технологий необходимых для развития предприятий, ориентированных на экспорт. Иными словами, для развивающихся стран стратегия замещения импорта является предпосылкой для стратегии реструктуризации отраслей промышленности, диверсификации и специализации компаний, способных производить конкурентоспособную на внешних рынках продукцию.

\*\*\*

Экспорт продукции рассматривается как фактор занятости, как источник валютных доходов и благосостояния общества. Особенно ценится экспорт товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью, в которых воплощено большое количество труда. Поэтому страна заинтересована в увеличении числа компаний, производящих и экспортирующих продукцию. Соответственно государство ищет легитимные способы поддержки экспортеров, защиты их от рисков на внешних рынках. Одним из комплексных подходов является протекционизм.

Стратегия *экспортоориентированного развития* применялась и применяется как попытка страны изменить сложившуюся структуру производства. Ярким примером целенаправленного использования стратегии развития экспорта обрабатывающей продукции служат Южная Корея и Китай. В этих странах этап развития экономики был обеспечен реализацией стратегии создания ориентированного на экспорт промышленности.

Известно, что страны, экспортирующие сырье, рано или поздно окажутся в ситуации, когда отдача от их деятельности станет убывающей (Райнерт Э.). Закон убывающей отдачи гласит, что, если один производственный фактор имеет природное происхождение (как в сельском хозяйстве или добыче полезных ископаемых), то рано или поздно увеличение вложений капитала и/или труда приведет к производству все меньшего количества продукции на единицу труда или капитала.

Стратегия *экспортоориентированного развития* по своей логике делает упор на стимулирование и поддержку производ-



ства продукции, имеющей экспортный потенциал. Однако протекционизм не ограничивается мерами защиты и поддержки на внешних рынках, что допустимо в рамках принципов и правил ВТО и двусторонних соглашений. Но стратегия включает более широкий класс задач, начиная с повышения конкурентоспособности техническими способами (модернизация, специализация и другие способы повышения факторной производительности). Компаниям, которые входят в приоритетные отрасли и виды деятельности, селективно предоставляются возможности осуществлять технологическую модернизацию по особым условиям приобретать экономические факторы, в том числе государственные ресурсы. Селективная поддержка экспортеров включает минимизацию рисков и возмещение транзакционных издержек, связанных с транспортировкой продукции, приобретением консалтинговых услуг и др. В конечном итоге, такая стратегия повышает адаптивность компаний к изменившимся условиям на внешних рынках.

Итак, стратегия экспортоориентированного развития, по сути, есть ни что иное, как инструмент создания благоприятного режима (условий), который помогает компаниям выйти на зарубежные рынки и закрепиться на них, продолжая повышать свою конкурентоспособность. Экспортоориентированная стратегия охватывает лишь ограниченный круг приоритетных отраслей и видов деятельности. Более того, ее режим может распространяться посредством локализации в территориях со специальным правовым режимом или даже охватывать всю макроэкономическую зону. Как легитимный протекционизм, экспортоориентированное развитие имеет ограниченную по времени продолжительность, необходимую и достаточную для адаптации экспортеров к условиям конкуренции на внешних рынках.

Легитимный протекционизм для обеих стратегий развития опирается на двух- и многосторонние торговые соглашения, в рамках которых разрешены (легитимированы) отдельные нормы защиты, не противоречащие принципам ВТО и вызывающие обоснованные протесты со стороны других торговых партнеров.

## Экономическая интеграция и адаптивность экономики

В общих терминах определение интеграции формулируется следующим образом: интеграция – это сближение, объединение частей (элементы), с образованием единого целого, но при сохранении каждой частью своей идентичности. Сохранение национальной идентичности – фундаментальное условие участия сторон в международных проектах интеграции. Именно сохранение идентичности служит своеобразным «замковым камнем» современной конструкции интеграции, поскольку от уровня самостоятельности компонентов зависит степень прочности единого целого. Здесь должен добавить важный штрих, из определения интеграции, предложенного основателем структурного функционализма Толкоттом Парсонсом. Он в число признаков интеграции включает две основные характеристики:

- внутренняя совместимость элементов;
- поддержка внутренних специфических условий. При этом интеграционная система не отделяется от внешней среды.

Опираясь на изложенные базовые характеристики интеграции, одну из ее разновидностей – международную экономическую интеграцию можно определить, как *сближение, взаимное приспособление национальных экономических систем, сохраняющих за собой самостоятельность в развитии и способность адаптироваться на основе взаимно согласованных норм и правил, но в рамках принципов и правил ВТО*. Интеграционное образование, являясь обособленной частью глобальной экономики, обладает особенными свойствами, поддерживающими внутреннюю прочность и предохраняющими от преждевременного распада<sup>44</sup>. Вместе с тем внутренняя институциональная среда интеграци-

---

<sup>44</sup> Дени Родрик скептически относится к возможности организованной организации глобализации. «Требование демократической легитимности, собственно говоря, гарантирует, что глобальное будет организовано по принципу наименьшего общего знаменателя, выродившись в режим со слабыми и неэффективными правилами. В этом случае мы слишком рискуем оказаться в условиях отсутствия сколь-нибудь сильной власти; национальные правительства откажутся от своих обязанностей, никто не придет им на смену» (Родрик Д., с.412-413).

онного образования является продолжением внешнего окружения – глобальной экономики, с ее институтами.

При экономической интеграции обычно образуется торговый союз, в котором страны сохраняют самостоятельность в выборе стратегий развития, тем более в реализации экономической политики. Это означает, что происходит не слияние национальных экономик, но только приспособление друг к другу, взаимная адаптация. Страны участницы сохраняют самостоятельность, даже если сообща ведут поиск способов решения общих задач или совместно осуществляют общий экономический проект. Таким образом, экономическую интеграцию можно охарактеризовать как процесс экономического взаимодействия стран-партнеров, принимающий форму международных соглашений и скоординированного регулирования торгово-экономических отношений в целях развития каждой национальной экономики.

Международная экономическая интеграция не предусматривает срастание или слияние экономик стран-участниц в единый хозяйственный комплекс. Она, по сути, носит характер налаживания тесных торгово-экономических связей на основе межгосударственного соглашения. Она не лишает страну-участницу экономической самостоятельности, тем более политической. В такой интеграции происходит интернационализация экономической деятельности, то есть формирование взаимосвязей и взаимозависимости экономик определенных стран. Иными словами, имеет место сближение, взаимное приспособление национальных экономических систем на основе интересов предпринимателей и правительства, осуществление желания страны участвовать в международном разделении труда. В таком контексте международная экономическая интеграция вполне вписывается в процесс глобализации, являющейся ее внешней средой. Тогда глобализация представляет собой высокую стадию интернационализации, ее дальнейшее развитие.

В международной интеграции по справедливым принципам и правилам, страна с низким экономическим потенциалом не оказывается в подчиненном положении к более могущественному партнеру. Принцип справедливой экономической интеграции

- равные права стран-участниц, имеющих разные экономические масштабы и потенциалы. Принципы справедливой экономической интеграции пока еще остаются идеалом. На протяжении длительного периода 20 века и в настоящее время экономическая интеграция служила фактором формирования жестких объединений, в которых доминировали политические мотивы.

\*\*\*

Одной из форм международной экономической интеграции является создание зоны свободной торговли (общего рынка), на которой действует единый нормативный порядок, легитимизируемый межгосударственным соглашением. Экономическая интеграция в таком формате не обязательно нуждается в надгосударственных органах. Здесь торговые взаимоотношения регулируются соглашениями или уставами, в которых прописываются права и обязанности сторон. Например, АСЕАН является ассоциацией и имеет устав<sup>45</sup>. НАФТА и МЕРКОСУР также представляют собой ассоциации на основе многосторонних соглашений. В настоящее время большая часть торговли и инвестиций, осуществляемой в Северной Америке, происходит в соответствии с ясными, четкими и прочно установившимися нормами НАФТА и ВТО. При этом ни одна из перечисленных организаций не стремится к сращиванию экономик стран своих членов и тем более не строит план о создании единой системы управления с использованием надгосударственного института.

В сфере торговли межгосударственного масштаба неизбежно возникает столкновение интересов. При возникновении конфликтных ситуаций НАФТА выступает за дружеское разрешение проблем государствами, чьи интересы затронуты, с помощью комитетов и рабочих групп НАФТА или других консультативных органов. Ежегодные конференции АСЕАН правомочны обсуждать текущие проблемы ассоциации, принимать решения.

---

<sup>45</sup> Страны АСЕАН на протяжении всей истории функционирования ассоциации категорически отвергали возможность и желательность ее трансформации в военно-политический блок. Экономическое сотрудничество в рамках АСЕАН концентрируется, главным образом, в сфере торговли и нацелено на создание зоны свободной торговли и инвестиций.

Процесс экономической интеграции пяти постсоветских стран (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика и Россия) в ЕАЭС протекает с существенными противоречиями, и в этом, очевидно, есть своя объективная причина – отсутствие реальных экономических перспектив и конфликт долгосрочных стратегических целей стран-участниц. Хотя одной из целей формирования ЕАЭС декларируется создание условий для стабильного развития и структурной перестройки экономики стран-участниц, но пока еще отсутствует единство взглядов на саму интеграцию. Стороны с большим трудом находят компромиссные решения в сфере торговли, еще больше противоречий во внешнеэкономических стратегиях. Практика показывает, что сложно реализовать общую стратегию развития и поддержки функционирования национальных экономик, поскольку у каждой страны существует своя система целей, приоритетов и актуальных задач, которые зачастую входят в конфликт с аналогичными намерениями стран – партнеров по интеграции.

То, что пытаются построить на пространстве ЕАЭС, по своей сущности, похож на союз, на что указывают наличие надгосударственных институтов, а также предпосылки создания единой финансовой системы. По определению это требует тесного единения стран-участниц, даже некоторой степени централизации экономических и политических институтов. Ни какие надгосударственные структуры, и тем более военно-политические блоки и союзы против «общих врагов» – не допустимы в рамках интеграционных соглашений. Экономическая интеграция – это не блоковое образование, но ассоциация стран, заинтересованных в выстраивании справедливых торговых отношений, без намека на поиск односторонних выгод или доминирование в вопросах, затрагивающих общие интересы. Поэтому Казахстан должен ограничиться легкой интеграцией, чтобы сохранить экономический суверенитет, минимизировать влияние внешних институтов на национальный нормативный порядок.

В настоящее время продолжается эволюция торговых соглашений, проявляется новая тенденция в развитии региональ-

ных торговых соглашений<sup>46</sup>. Пространственно-ограниченный регионализм, долгое время остававшийся господствующей практикой, начинают теснить межрегиональные трансконтинентальные торговые соглашения. Они выходят за рамки соглашений ВТО по охвату областей взаимодействия, более тонко учитывают интересы сторон и значительно упрощают разрешение спорных вопросов. Современный регионализм, указывают некоторые эксперты, – «это открытая, постоянно развивающаяся система, охватывающая растущее число стран и достаточно уверенно дрейфующая в направлении новой многосторонней системы регулирования международных экономических отношений» (Спартак А., с.14). Многие экономисты видят в эволюции региональных торговых соглашений реальную угрозу многосторонней торговой системе, поскольку пересекающиеся и накладывающиеся друг на друга региональные соглашения образуют ростки хаоса.

\*\*\*

Государство посредством экономической интеграции рассчитывает повысить стабильность торговых связей, устойчивость функционирования национальной экономики, извлечь выгоду от возникающих возможностей, в том числе международного разделения труда и доступа на мировые рынки экономических факторов. Целесообразная экономическая интеграция имеет под собой основанием не только эксплуатацию специализации страны, но и стремление к эффективному, но конкурентному взаимодействию с различными зарубежными экономиками. Все эти причины могут быть объяснены одним стремлением – желание повысить адаптивность экономики к внешней среде.

Повышение адаптивности экономики – как цель экономической интеграция определяет ее приоритеты; экономическая це-

---

<sup>46</sup> «При складывающейся в настоящее время конфигурации мирового пространства международная торговля в обозримой перспективе будет осуществляться на двух институциональных «этажах». На первом из них будут действовать принципы, нормы и правила ВТО, на втором - международная дисциплина ВТО, дополняемая двусторонними или многосторонними взаимными преференциями, а также сферами взаимодействия, регулирование которых не входит в компетенцию мировой торговой системы» (Оболенский В., с. 16).

лесообразность торговых отношений, расширение возможностей для предпринимательства, стимулирование и поддержка реализации потенциала. Прозрачные и конкурентные рынки, справедливые и стабильные нормы и правила обуславливают высокую степень адаптивности предпринимательства к внешним условиям. Экономические субъекты стран торговых партнеров, участвуя во взаимной торговле и подчиняясь общим правилам торговых соглашений, создают основу для взаимной адаптивности.

Экономическая интеграция в его естественном проявлении – это процесс формирования общего нормативного порядка (без образования надгосударственных институтов). Равноправное участие стран в этом процессе повышают качество норм и правил, которые в свою очередь обеспечивают адаптивность предпринимательства. Можно сказать, создается особый нормативный порядок, способствующий взаимовыгодным экономическим отношениям субъектов, улучшению условий торговли. В основе лежат международные соглашения, а вместе с ними содержащиеся в них принципы, нормы и правила, принятые сторонами добровольно (хотя принуждение не является редким исключением) и которые актуализируются национальными организациями. Отмечу, что арбитраж – одна из важных функций организаций международного уровня. Национальные организации, опираясь на международные соглашения, способны в меру своего опыта и преданности интересам предпринимательства, создавать последним возможности как на внутренних, так и на внешних рынках. Именно поэтому передача части прав и функций надгосударственным институтам снижает возможности и способности правительства регулировать развитие национальной экономики. Если возможности правительства корректируются международными нормами, принципами и правилами, межгосударственными соглашениями, то целесообразна своеобразная общественная легитимация соглашений, затрагивающих экономический суверенитет страны.

Такие цели, как рост благосостояния и снижение неравенства играют определяющую роль в мотивации к экономической интеграции. Более развитая страна не должна обладать преиму-

ществами перед менее развитой в перераспределении экономических факторов, особенно в интересах своих резидентов. В интеграционном проекте, где национальные интересы относительно благосостояний не совпадают, стремление к координации действий может принести больше вреда, чем пользы. Конкуренция между экономическими субъектами стран – участниц интеграции обуславливает справедливое распределение экономических факторов, и влияет на благосостояние.

Задача современного государства состоит в том, чтобы сделать открытость стабильной и совместимой с более широкими задачами, прежде всего, задачей обеспечения благосостояния. Для этого необходимо решительно уравнивать статусы сторон в торговых переговорах. Политики на саммитах и встречах должны говорить о том, как расширить пространство маневра для отдельных стран. Надо создавать глобальные возможности, необходимые для осуществления национальных стратегий активной адаптации, решения многочисленных актуальных проблем и обеспечения благосостояния общества.

Родрик стоит на более радикальной позиции и считает, что «Следует отказаться от нынешней узкой интерпретации последних и признать, что страны могут ограничить торговлю или временно отказаться от соблюдения требований ВТО по иным причинам, помимо угрозы для их отраслей со стороны конкурентов. В число таких законных причин необходимо включить проблемы, связанные с распределением дохода, защиту отечественных норм и социальных договоренностей, стремление не допустить эрозии отечественных правил, а также приоритеты в сфере экономического развития» (Родрик Д., с.502).

Современная экономическая практика показывает, что пора отказаться от идеи, что торговой открытости самой по себе вполне достаточно для достижения высоких темпов экономического роста, и вообще не считать ее основным фактором развития<sup>47</sup>. Вместе с тем надо признать, что путь к экономическому росту и развитию открывается в результате постепенного накопления возможностей в самых разных сферах – от навыков и техно-

---

<sup>47</sup> Эту мысль высказывает Джеффри Сакс.



логий до общественных институтов. На самом деле, глобализация не создает широкие возможности; она просто позволяет национальным экономикам интегрироваться, чтобы лучшим образом использовать то, чем они уже обладают.

# ГЛАВА 4

## РАСПРЕДЕЛЕНИЕ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ И ФАКТОРОВ

### **Экономическая сущность распределения и перераспределения**

Экономика адаптируется, прежде всего, благодаря активности предпринимателей, их инициативам. С предпринимательской инициативой тесно связаны риски, ибо инициатива несет в себе долю неопределенности. Без рисков нет успеха, а значит и нет развития бизнеса. Поскольку успех реализации инициатив зависит от доступных предпринимателям возможностей, то вполне очевидно, что возможности снижают риски. Несложно найти примеры, показывающие, что, чем выше возможности для предпринимательской деятельности, тем ниже риски у субъектов экономики и выше шансы в успешной реализации инициатив. Существует разновидность рисков, ставящих препятствия перед предпринимателями в доступе к возможностям.

Возможности открывают перед предпринимателями альтернативные пути развития, соответственно, обуславливают их адаптацию к динамично меняющимся условиям. Возможности, по сути, являются условиями, создаваемыми институтами. В таком контексте главными из возможностей выступают условия доступа к экономическим ресурсам и факторам. Чем справедливее нормы и правила и чем строже субъекты придерживаются их, тем больше вероятность развития экономики. Этот тезис не требует

обоснования, но все же приведу несколько примеров. Во-первых, справедливая конкуренция повышает доступность экономических ресурсов и факторов, с вытекающими отсюда позитивными эффектами на развитие предпринимательства. Во-вторых, дефицит ресурсов, капитала и труда, недостаточно прозрачные нормы и правила доступа на рынки приводят к их удорожанию, соответственно, и к росту издержек предпринимателей. В-третьих, в несправедливых условиях крупные компании имеют больше возможностей приобрести дефицитные ресурсы, что снижает шансы субъектов малого и среднего предпринимательства получить доступ к ним. Каждый пример дает основание утверждать, что чем большее число субъектов имеют свободный равный доступ к разнообразным возможностям, тем выше вероятность снижения неравенства и повышения общего благосостояния.

Размер национального дохода находится в прямой зависимости от того, как реализуют предприниматели свой потенциал. Очевидно, при низком уровне экономического неравенства предприниматели могут реализовать большую часть своего потенциала, а национальный доход будет таким, какой достижим в данных рыночных условиях. Вполне логично, что при низком уровне экономического неравенства будет низким и неравенство конечных результатов (неравенство благосостояний). Поэтому у нас нет оснований сомневаться в том, что справедливое государство стремится максимально задействовать потенциал предпринимательства, создавая им благоприятные возможности. Это комплексная задача, которая состоит, по крайней мере, из трех самостоятельных:

- обеспечение благоприятных рыночных условий для всех субъектов экономики;
- регулирование рыночного распределения в интересах большинства;
- предоставление экономических ресурсов селективно отобранным субъектам экономики.

Таким образом, приходим к пониманию важности целесообразного регулирования рыночного распределения и институционального перераспределения экономических ресурсов и факто-

ров, но в условиях рыночных отношений. Иными словами, естественное рыночное распределение должно доминировать над селективным перераспределением. В предыдущей главе показано, что справедливое государство при создании возможностей, прежде всего в обеспечении свободного и равного доступа конкурирующих субъектов к ресурсам и капиталу, опирается на экономические институты. Среди институтов ключевую роль играют принципы, законы и политики, соглашения и программы, нормы и правила. Имеют значение цели и приоритеты; цели служат критерием оценки результатов регулирования и перераспределения, а приоритеты придают им направления. Институты заполняют все пространство экономических отношений.

Теперь обо всем по порядку.

\*\*\*

В экономической науке сложилось строгое разграничение понятий *распределение* и *перераспределение*: распределение относится к результатам естественных рыночных процессов, в то время как перераспределение – это процесс, движимый целенаправленными действиями государства. В качестве объектов распределения и перераспределения рассматривают экономические факторы и ресурсы (Кругман П., с. 381-383). Экономические факторы существуют в двух формах: капитал и труд. Обычно ресурсы и капитал классифицируют, поэтому в настоящей работе часто буду упоминать следующие виды ресурсов: природные ресурсы (водные ресурсы, нефть, природный газ, уголь и металлические руды) и сырье (электроэнергия, продукция первого этапа переработки, промежуточная продукция). Что касается капитала, то буду выделять основные четыре вида: финансовые активы, материальные активы (основные фонды, техника, оборудование), интеллектуальные активы (информация, технологии) и земли сельскохозяйственного назначения. Материальные активы иногда называют физическим капиталом. Труд является специфическим фактором, имеющим свойства капитала; труд не относится к ресурсам, поскольку он не расходуется без остатка. Далее в зависимости от контекста буду конкретизировать: речь идет о факторе производства или ресурсе.

Рынок распределяет ресурсы и экономические факторы между конкурирующими субъектами в соответствии с платежеспособным спросом. В свою очередь государственный орган, наделенный необходимыми полномочиями, часть ресурсов и экономических факторов изымает из рыночного оборота и перераспределяет, опираясь на самим же установленные нормы, правила и приоритеты. Между рыночным (естественным) распределением и государственным (институциональным) перераспределением находится компромиссная форма участия рынка и государства – регулирование рыночного распределения.

Экономисты ортодоксальных взглядов считают, что регулирование приводит к снижению общего экономического эффекта из-за нарушения свободной конкуренции и искажения рыночных цен, но допускают минимальное участие государства для решения узкого перечня актуальных задач.

Модель Вильфредо Парето долгое время считалась классическим доказательством способности рынка оптимально распределять экономические ресурсы и первичные доходы, а через это создавать оптимальную структуру экономики и обеспечить максимальное значение общественного благосостояния. Модель базируется на теореме, согласно которой можно раздельно решать две важнейшие задачи: эффективное использование ресурсов и наилучшее распределение дохода между индивидами. Предполагается, что в условиях совершенной конкуренции обе задачи решаются (независимо одна от другой) посредством системы рыночных цен.

Однако оптимальное по Парето распределение экономических ресурсов не гарантирует достижение экономического равенства. Напротив, в условиях рыночной конкуренции разница между минимальным и максимальным уровнем обеспеченности субъектов экономическими факторами и ресурсами может достигать больших значений. Соответственно будут различными конечные результаты экономической деятельности – первичные доходы. Поэтому экономисты, стоящие на реалистичных положениях о функционировании экономики, утверждают, что государство может и должно регулировать распределение капитала, тру-

да и ресурсов, а также целесообразно и рационально перераспределять их.

Сегодня существует большое разнообразие промежуточных позиций, которые не исключают ограниченное вмешательство государства в рыночные процессы в целях снижения неравенства и роста общего благосостояния. Первенство в позитивном отношении к регулятивной роли государства не принадлежит конкретному одному экономисту. Аналогичную мысль высказывали многие.

Джон Кейнс занимает особое место среди великих экономистов, выступая одновременно апологетом рыночной экономики и сторонником государственного регулирования экономики посредством перераспределения национального дохода. Кейнс отмечал важность перераспределения как инструмента развития экономики. В частности, он критически высказывался относительно фактического распределения ресурсов и капитала<sup>48</sup>. При этом обращал внимание на медленное изменение тенденции в рыночном распределении.

Среди современных наиболее авторитетных ученых выделю Джозефа Стиглица и Пол Кругмана. Рост неравенства в США Джозеф Стиглиц в значительной степени связывает с тем, что богатые имеют непропорциональное влияние на государство и используют это влияние для собственного укрепления (Stiglitz J., 2012). К аналогичному выводу приходит Пол Кругман и подчеркивает, что «... институты, нормы и политические условия гораздо больше влияют на распределение доходов, а объективные рыночные факторы – гораздо меньше, чем в том нас пытаются уверить в базовом курсе экономики» (Кругман П., с. 14). Он также отмечает, что «... даже считая неравенство рыночных доходов естественным, следует стремиться снизить его за счет активизации и совершенствования государственного регулирования рынка» (Кругман П., с. 272).

---

<sup>48</sup> «Наиболее значительными пороками экономического общества, в котором мы живем, являются его неспособность обеспечить полную занятость, а также его произвольное и несправедливое распределение богатства и доходов» (Кейнс Дж., с. 510).

Особого внимания заслуживает мнение бизнесмена с мировым именем, бывшего генерального директора «BP» Джон Брауна, который при явной симпатии к позициям либеральных экономистов, тем не менее, считает важной роль правительства «...устанавливать такие правила игры, чтобы рынки могли развиваться, и вмешиваться, когда рыночные механизмы не действуют (Браун Дж., с. 306). Сказанное им, прежде всего, относится к регулированию рынков энергоносителей.

В современных экономических теориях не оспаривается распределяющая функция рынка, и перераспределяющая роль государства. Рыночное распределение ничем не обусловлено, оно естественно, а государственное перераспределение преследует определенную цель. Признают, что государство может вторгаться в рыночное распределение посредством регулирующих норм и правил. Вместе с тем экономисты различаются во взглядах на соотношение рынка и государства, то есть расходятся во мнении о масштабах первичного рыночного распределения и вторичного государственного перераспределения. Заметные различия во взглядах порождают огромное количество альтернатив относительно доли рыночного распределения, а также направлений и масштабов государственного регулирования распределения, а также институционального перераспределения экономических факторов и ресурсов. Разумеется, все это в конечном итоге отражается на содержаниях разрабатываемых ими экономических политик, стратегий, программ или просто практических предложений.

Очевидно, что распределение и перераспределение, будучи процессами, каждое по-особому, влияют на обеспеченность предпринимателей экономическими факторами и ресурсами, следовательно, и на экономическое неравенство. Эти процессы по-разному соотносясь между собой, создают для предпринимателей различные комбинации возможностей, в том числе в виде доступа к экономическим факторам и ресурсам. Рынок всем предоставляет равные возможности, но наиболее конкурентоспособные, с высоким потенциалом обычно выигрывают и получают большую долю. Государственное регулирование рыночного рас-

пределения и институциональное перераспределение вносят коррективы в доступ предпринимателей к разнообразным возможностям и формируют их индивидуальные потенциалы.

Рынок играет ключевую роль, поскольку распределение экономических факторов и ресурсов осуществляется в результате действия сил конкуренции. Именно от рынка зависит, как эффективно используются экономикой труд, капитал и ресурсы, кому и как они достаются. В свою очередь государство имеет свои цели и приоритеты, которые обуславливают необходимость корректировки естественного рыночного распределения.

Если рыночное распределение экономических факторов неминуемо приведет к росту экономического неравенства, но при этом вероятно, что размер национального дохода достигнет максимального уровня, то все же логично ожидать, что общество не согласится с такими результатами. Общество пожелает либо справедливого регулирования рыночного распределения экономических факторов и ресурсов, либо справедливого перераспределения конечных результатов. Все зависит от доминирующих в обществе культурных традиций, этических ценностей и убеждений. Современное общество защищает рынок от нелегитимных вторжений влиятельных игроков и оберегает свободное рыночное распределение, дополняя его справедливым регулированием. Ключевую роль играет минимальное справедливое государство, поскольку оно наделено правами корректировать нормативный порядок и создавать экономические институты.

Для снижения экономического неравенства и повышения общего благосостояния государство использует нормы и правила в качестве инструментов регулирования рыночного распределения, а также для перераспределения экономических факторов и ресурсов. Общество требует, чтобы нормативный порядок был справедливым, что среди прочего означает свободный и равный доступ всех субъектов к экономическим факторам и ресурсам, отсутствие нелегитимных привилегий и преимуществ, за исключением тех, которые признаются предпринимателями справедливыми и предоставляются в соответствии с определенными критериями и правилами. При справедливых институтах и мини-



мальном неравенстве конечных результатов общее благосостояние удовлетворит большинство и будет достаточным для развития общества.

Справедливое государство должно быть максимально осторожным даже будучи минимальным. Регулирование рыночного распределения – это способ тонкой настройки рыночных потоков ресурсов, труда и капитала, способ корректировки доступа к возможностям, соответственно, инструмент влияния на предпринимательскую деятельность.

Рыночное распределение и его регулирование, а также государственное перераспределение образуют систему возможностей, среди которых предприниматель вправе выбрать тот, который в наибольшей степени отвечает его устремлениям и потенциалу. В каждом из альтернативных вариантов распределения и перераспределения экономические институты играют ключевую роль, создавая возможности для многих и обеспечивая всем свободный и равный доступ к ним.

Итак, различают три основные силы, направляющие потоки экономических факторов и ресурсов:

- рыночное (естественное) распределение экономических факторов и ресурсов, а также результатов экономической деятельности (первичных доходов);
- государственное (институциональное) регулирование рыночного распределения экономических факторов и ресурсов;
- государственное (институциональное) перераспределение экономических факторов и ресурсов, а также части первичных доходов.

Регулирование рыночного распределения – это институциональное воздействие на направление потоков ресурсов, труда и капитала в те отрасли, которые государство желает развивать. Государство использует регулирование как инструмент стимулирования развития определенных отраслей экономики или видов деятельности посредством корректировки рыночного распределения некоторых видов экономических факторов и ресурсов. Регулирование занимает промежуточное положение между естественным рыночным распределением и институциональным пе-

перераспределением; оно не разрушает инициативы предпринимателей и сохраняет условия рыночной конкуренции. Экономические институты тонко регулируют рыночное распределение, направляя часть ресурсов, труда и капитала туда, куда они не могут «дойти самостоятельно» из-за некоторых препятствий; например, влияние крупного предпринимательства, высокие риски входа на рынок или иные сдерживающие факторы, преодолеть которые может помочь государство. И что важно – регулирование рынка повышает адаптивность предпринимателей, соответственно, способствует развитию экономики.

Государство, и когда регулирует рыночное распределение, и когда перераспределяет, опирается на различные движущие силы. Если при регулировании рынка государство опирается на инициативу предпринимателей, желает поддержать каждого, но не нарушая конкуренцию между ними, то при институциональном перераспределении его действиями движут стремление придать целесообразное направление развитию отдельных отраслей или субъектов экономики. Если в первом варианте все же сохраняются свойственные рынку движущие силы (конкуренция, предпринимательская инициатива), то во втором – институциональное перераспределение экономических факторов и ресурсов осуществляется и целесообразно, и рационально, но в соответствии с приоритетами государства, которые вытекают из базовых целей развития общества. В каждом варианте применяется комбинация сочетаний инструментов политик и мер стратегии, которые создают большое разнообразие альтернатив использования ресурсов, труда и капитала.

В качестве абстрактных примеров буду рассматривать распределение и перераспределение труда и земель сельскохозяйственного назначения, финансовых и водных ресурсов, электроэнергии и информации. Адаптивность предпринимательства во многом зависит от того, как эффективно рынок их распределяет, а государство перераспределяет. Предметом нашего внимания будут способы регулирования потоков экономических факторов, а также принципы перераспределения. Либеральный принцип

заключается в создании предпринимателям благоприятных возможностей для достижения ими своих целей, что будет больше способствовать росту национального дохода и снижению уровня неравенства благосостояний, чем при перераспределении.

Таким образом, в современном обществе первичное распределение ресурсов, труда и капитала происходит на основе рыночной конкуренции, по крайней мере, большая часть потоков подчиняется именно рыночным силам и закономерностям. Рынок не мотивирован давать кому-то и в чем-то преимущество, он «нейтрален», поэтому рыночная конкуренция продуцирует неравное их распределение. Для улучшения рыночного распределения государство прибегает к его регулированию с использованием различных инструментов в рамках приоритетов. Однако и это не гарантирует адаптацию предпринимателей к динамично меняющимся условиям. Поэтому государство осуществляет перераспределение ресурсов, труда и капитала через различные программы, прежде всего направленные на селективную поддержку отдельных видов деятельности. Масштабы перераспределения в разные периоды и в разных обстоятельствах различаются, несут для одних выгоды, а для других – убытки. Но справедливые принципы, нормы и правила, то есть экономические институты, создают предпосылки для снижения экономического неравенства, роста общего благосостояния, а вместе с ним – повышения адаптивности экономики.

## **Рыночное распределение экономических ресурсов и факторов**

Свободная рыночная конкуренция обуславливает лучшие варианты распределения ресурсов, капитала и труда. Этот постулат экономической теории подтверждается на практике. Рыночные силы продвигают их туда, где они наилучшим образом (в критериях эффективности и производительности) будут использованы предпринимателями. Ресурсы, капитал и труд соединяясь бесчисленными вариантами технологических комбинаций, в итоге определяют размер и структуру ВВП и национального дохода.

Рыночное распределение экономических факторов и ресурсов формирует профиль структуры экономики, структуру отраслей и предпринимательства. Оно направляется невидимыми силами, которые исходят от потенциала компаний, их влияния на рынке, а также спросом потребителей на их продукцию. Например, существовавший в 2010-2014 гг. высокий спрос на углеводородное сырье обусловил такой расклад рыночных сил, которые притягивали в нефтедобывающую отрасль Казахстана трудовые, финансовые и иные ресурсы экономики, что в свою очередь оголяло другие сектора, делая их менее привлекательными для предпринимательства.

Рыночное распределение не стихийно, оно протекает в русле нормативного порядка, а также неформальных правил поведения, которые совместно создают то, что обобщенно называют рыночными условиями. В модели адаптивной экономики рыночное распределение происходит в рамках нормативного порядка, который отличается справедливыми нормами и правилами, не ущемляющими права одних участников в пользу других и не предоставляющими преимущества «избранным». Нормы и правила создают общие для всех участников рынка одинаковые условия, предоставляют всем свободный и равный доступ к возможностям для ведения предпринимательской деятельности. Такой нормативный порядок конструирует модель адаптивного поведения субъектов экономики.

Известна роль неформальных правил поведения для упорядочивания предпринимательской деятельности. Неформальные правила, которые иногда называют «*неписаными правилами*», участвуют в формировании экономической культуры предпринимательства, отражая культурные традиции общества. Нарушение «*неписаных правил*» оборачивается для субъекта серьезными последствиями, вплоть до разрыва контракта и потери потенциальных партнеров. Предприниматели, добровольно придерживаясь неформальных правил, создают прочные деловые отношения и, соответственно, неформально регулируют огромное количество потоков экономических факторов и ресурсов. Иными словами, неформальные правила влияют на рыночное распределение.

Соблюдая формальные нормы и неформальные правила предприниматели сообща и добровольно создают рыночную среду, в которой главным принципом является справедливая конкуренция. Добровольное следование нормам и правилам не снижает вероятность возникновения неравенства, не снижает его абсолютный уровень, но укрепляет доверие субъектов в объективность неравенства. Такова институциональная среда для предпринимательской деятельности, и она не отторгает создаваемые государством специальные правовые режимы.

Рыночное распределение экономических факторов и ресурсов объективно, складывается естественным образом и отличается высокой динамичностью реагирования на спрос и предложение, предпочтения и ожидания потребителей, планы государства и многие другие сигналы. Реакция рынков многообразна и индивидуальна, поэтому не требует детального описания. Но что привлекает наше внимание? Главное условие развития предпринимательства – рыночное распределение важнейших экономических факторов и ресурсов.

Для предпринимательской деятельности, очевидно, идеальным является условие, когда только рынок распределяет экономические факторы и ресурсы, и все субъекты имеют свободный выбор и равный доступ к ним. В такой модели роль государства заключается в создании и поддержании справедливого нормативного порядка. Ясно, что подобные идеальные условия маловероятны, тем более в целом во всей экономике. Чтобы обойти препятствия, государство может создать «идеальные» условия на локальных территориях со специальным правовым режимом. Такие территории, несмотря на свои мизерные размеры по сравнению с пространством национальной экономики, способны генерировать весомые материальные и финансовые результаты.

Итак, в модели адаптивной экономики доминируют конкурентные рынки. Стабильность рынкам придают законы и система экономических политик, создающие рамки для свободного равного доступа к ресурсам, капиталу и труду при минимальном участии государства. Теперь вкратце рассмотрим несколько абстрактных примеров.

Финансовые активы относятся к универсальным факторам, из-за своей способности легко трансформироваться в любые их виды, а также и в ресурсы. В определенном контексте верно говорить о финансах как о ресурсах, например, ресурсы бюджета, денежные ресурсы банков и др. Достаточно крупными источниками финансовых ресурсов служат частные фонды и небанковские кредитные организации, способные конкурировать с коммерческими банками. Ниже, особенно в разделах о денежно-кредитной и фискальной политике, буду различать финансовые активы и финансовый капитал

То, что труд имеет свойства особого вида капитала подтверждается тем, что человек - «рабочая сила», обладающая способностями, которые становятся потенциалом, когда есть возможности для их реализации. Существует понятие «человеческий капитал», который также проявляется в компетенциях индивида (специальность, профессия), которые он способен менять и совершенствовать в зависимости от своих инициатив или возникших обстоятельств [подробно см. М. Кажыкен, 2014 (b)]. Человек самостоятельно принимает решения в какой сфере и каким образом использовать свои компетенции. Человек может быть и предпринимателем, наделенным способностями организовывать людей в коллективы, а коллективы в производственную единицу отрасли. Энергия предпринимателя довольно мощная и ее достаточно, чтобы организовывать и направлять деятельность множества работников, а тем самым генерировать потоки продукции и доходов. Таким образом, в модели адаптивной экономики, и работник, и предприниматель являются экономическим фактором – капиталом, приносящим доходы. Сегодня, когда стираются грани между работником и предпринимателем в экономической деятельности, человек все больше и больше проявляет себя в качестве капитала.

Человек (работник, предприниматель) активный участник создания благоприятных условий труда. Он имеет право вступать в организации, защищающие его интересы, участвовать в коллективных переговорах, входить в состав производственных советов. На отраслевом уровне он участвует в переговорах по во-

просам нормирования и оплаты труда, совершенствования трудового законодательства. От его имени пописываются тарифное (отраслевое) соглашение и коллективный договор. Чем лучше условия труда и ближе к оптимуму заработная плата, тем выше потенциал работника и производительнее его труд.

Особенности труда заключаются еще и в том, что он наиболее мобильный среди материальных факторов, а его цена зависит не только от рыночных сил, но и от активности работника в переговорном процессе с работодателем. Именно в результате переговоров между работниками и работодателями в рамках института социального партнерства, как правило, складывается заработная плата (цена рабочей силы). Тем самым работник вовлекается в регулирование адаптивности экономики, поскольку цена рабочей силы влияет на решения предпринимателя касательно инвестиций в реструктуризацию и модернизацию.

Рынок труда институционализируется, в основном, трудовым законодательством, которое устанавливает нормы и правила, упорядочивающие отношения между работником и работодателем, легитимирует систему нормирования и оплаты труда. Возможность участия человека в установлении заработной платы и иных аспектов трудовых отношений с работодателем, делает его одним из участников регулирования занятости и трудовой миграции (в разрезе отраслей и видов деятельности, в разрезе регионов), а вместе с этим – повышения трудового потенциала и эффективности использования этого потенциала.

Рынок труда чувствителен к состоянию дел во многих отраслях экономики. По оценкам ООН, во всем мире 75 % рабочих мест в той или иной степени зависят от водопотребления. В Докладе ООН за 2016 г. отмечается, что половина рабочих в мире (около 1,5 млрд. чел.) заняты в следующих отраслях экономики: сельское и лесное хозяйство, рыболовство, энергетика, ресурсоемкое производство, вторичная переработка сырья, строительство и транспорт [Water and Jobs]. Поэтому вопросы эффективного использования водных ресурсов, водосбережения, формирование тарифов на воду находятся в поле зрения правительства [подробнее см. Фридман А.].

Водные ресурсы могут находиться в частной собственности, но только как аккумулялированные запасы в открытом или закрытом водоеме. Подземные воды естественного происхождения не могут находиться в частной собственности, но могут стать экономическими ресурсами только после извлечения из-под земли и признания их продукцией. Вода, как ресурс, имеет рыночный оборот, поэтому необходимо стимулировать создание частных водоемов и конкуренцию не только между поставщиками воды, но и между ее потребителями. Целесообразно ввести строгие нормы и правила, способствующие использованию водных ресурсов с максимальной эффективностью для экономики.

Земли сельскохозяйственного назначения относятся к числу главных факторов предпринимательства в аграрном секторе экономики, поэтому их рыночное распределение осуществляется справедливыми нормами и правилами. Земля может служить залоговым имуществом для получения кредитов, быть долей собственности при создании кооперативов или иных форм организации сельскохозяйственного производства. Поэтому целесообразно законодательно разрешить частную собственность на земли сельскохозяйственного назначения, но с особыми оговорками. Например, разрешить частное землевладение только для граждан страны, в узком сегменте отрасли, в ограниченных размерах, для ведения определенного вида деятельности. Регулирование рынка должно обеспечить свободный равный доступ к земельным ресурсам и рациональное их использование.

Рынок электроэнергии отличается своей специфичностью, что обусловлено, с одной стороны, свойствами электроэнергии в качестве экономического ресурса, без которого невозможно ни одно производство, а с другой стороны – особенностями рынков генерации и передачи электроэнергии, а также зарождающегося рынка ее хранения. Надо отметить, что рынок генерации электроэнергии регулируется экологическим законодательством, налагающим особые ограничения на отдельные способы генерации. Создание конкуренции на различных рынках электроэнергии является сложной задачей, успешное решение которой создает основу для развития экономики.



Информация относится к числу важнейших ресурсов предпринимательской деятельности, а рынки информации являются высококонкурентными. Информацию надо понимать гораздо шире, чем фиксированные данные. Информация – это также знания, которые используются в качестве экономических ресурсов для производства товаров и услуг. К информационным ресурсам причисляют программные продукты, образовательные и консалтинговые услуги, результаты R&D и др. Еще один важный штрих, усиливающий статус рынка информации: новые знания создаются в процессе интеллектуальной деятельности, то есть являются ее конечным результатом. Таким образом, рынок информации – сложнейшая самоорганизующаяся система, в которой неразрывно объединены этапы от создания информации (интеллектуальная деятельность), до ее внедрения, а также промежуточные звенья, как сбор, хранение и передача информации.

Задача обеспечения свободного и равного доступа предпринимателей к разнообразной по форме и достоверной по содержанию информации, ложится на плечи конкурентного рынка. Конкурентный рынок также благоприятствует тем, кто занят интеллектуальной деятельностью, кто осуществляет сбор, хранение и передачу информации. Рынок информации функционирует безупречно только если справедливые нормы и правила защищают права собственности на информацию и осуществляют принцип: один источник данных и множество защищенных соединений с отдельными потребителями. От того, как организован рынок информации во многом зависит то, насколько он способствует адаптивности предпринимательства.

\*\*\*

Естественное распределение открывает перед предпринимателями свободный и равный доступ на рынки ресурсов и капитала. Условия рынка или то, что мы называем возможностями, нейтральны к критериям целесообразности, поэтому обычно выигрывают сильные, имеющие большой потенциал. Соответственно, победителями оказываются крупные компании в ущерб малому и среднему предпринимательству. Если не ограничить возможности крупных компаний, то они, постоянно повышая

свой потенциал, обусловят вытеснение менее конкурентоспособных и закрепление своего превосходства на рынках экономических факторов и ресурсов. Этим объясняется тот очевидный факт, что в экономике, где доминируют крупные компании, обладающие мощным потенциалом, они оттягивают на себя большую часть рыночного капитала, труда и ресурсов. Именно поэтому капитал интенсивно прирастает у тех, кто уже обладает достаточно высоким уровнем капитализации (Пикетти Т.). Больше шансов получить банковские кредиты у тех, кто может подтвердить свою кредитоспособность наличием залогового имущества, или имеет полезные деловые контракты. И наконец, наилучшие трудовые ресурсы удастся привлечь, тем компаниям, которые предлагают более привлекательные условия труда и ее оплаты. Как видим, в естественных рыночных условиях, вероятно, что национальный доход, соответственно, благосостояние общества будет находиться на высоком уровне, но на фоне высокого уровня неравенства. Следовательно, адаптивность предпринимательства окажется ниже своего потенциального уровня.

Вышеизложенные условия, ведущие к высокому уровню экономического неравенства, наблюдаются в сырьевых экономиках. В частности, в Казахстане крупные сырьевые компании, будучи на протяжении двух десятилетий более мощными генераторами спроса на экономические факторы и ресурсы существенно искажали эффективное их рыночное распределение. Те, кто оказался в зоне их экономического влияния или получили свою долю природной ренты, или лишились шанса на развитие, в зависимости от того, были они партнерами или конкурентами. Более слабые компании, не выдерживая конкуренцию с сильными и не имея способности кредитоваться или привлекать качественные трудовые ресурсы оказались в положении, когда для них вопрос выживания стал затмевать вопросы развития. Рыночное распределение экономических факторов и ресурсов оставляло мало шансов новым, начинающим свою деятельность производствам. Итог вполне ожидаемый – огромные масштабы экономического неравенства. Эта проблема характерна для многих сырьевых экономик и широко известна как *«голландская болезнь»*.

Рыночное распределение не идеально в критериях равенства и общего благосостояния. Приходится сталкиваться с тем, что больше и лучшие экономические факторы и ресурсы легко достаются более мощным субъектам экономики, прежде всего крупным и влиятельным корпорациям. Грубая сила монополий, национальных компаний и других гигантов действует на рынки разрушительно, оставляя малому и среднему предпринимательству мало шансов на развитие. Реальное положение на конкурентных рынках, скорее всего, создаст угрозу для многочисленных субъектов производственной сферы и даже подорвет основы социального благополучия. Новые и зарождающиеся производства будут находиться под чрезвычайно тяжелым прессом экономических интересов крупных компаний.

Естественное рыночное распределение и экономическая деятельность компаний могут привести к результатам, не желательным с точки зрения и общества, и государства. Например, может произойти снижение женской занятости из-за сокращения производства в текстильной и пищевой промышленности, что в свою очередь может быть следствием экспорта необработанного сырья. Достаточно много фактов свидетельствующих о том, что предприниматель в погоне за своей выгодой часто причиняет урон окружающей природной среде. Поэтому государство функционально обязано не только решать возникшие проблемы, но и предпринимать меры по их упреждению.

### **Регулирование рыночного распределения экономических ресурсов и факторов**

С точки зрения субъектов экономики идеальны рыночные условия, предоставляющие всем равные права и открывающие свободный доступ к экономическим факторам и ресурсам, к продавцам и потребителям. В таких условиях возможна справедливая конкуренция, одним из результатов которой будет естественное распределение экономических факторов и ресурсов. Только идеальный рынок обуславливает их лучшее распределение и использование в критериях эффективности и националь-

ного дохода. Но все-таки даже идеальный рынок не гарантирует низкий уровень неравенства и высокое общее благосостояние. Поэтому компромиссным вариантом, удовлетворяющим и ожидания предпринимателей, и потребности общества, будет минимально-допустимое регулирование справедливого государства рыночного распределения экономических факторов и ресурсов.

Общество может признать оправданным применение государством регулирующих мер, если они приведут не просто к желательным для предпринимательства рыночному распределению ресурсов и факторов, но и позитивным изменениям в интересах всего общества. Говоря иначе, государственное регулирование рынка получит доверие общества только в том случае, если обусловит снижение экономического неравенства и приращение общего благосостояния. Разумеется, действия правительства должны быть справедливыми, прозрачными, понятными, а при необходимости еще и получить одобрение соответствующих организаций гражданского общества.

Классический либерализм не отрицает идею, что государство способно, а в некоторых обстоятельствах должно целесообразно регулировать рыночное распределение, и тем самым создавать благоприятные возможности для отдельных субъектов экономики, составляющих некую группу. Сторонники данного подхода утверждают, что государственное регулирование рынка факторов и ресурсов способствует наилучшему их использованию и в интересах предпринимательства, и для развития экономики. Идея привлекательна, но опасна тем, что граничит с другим подходом, известным как планирование. Классический либерализм категорически против идеи директивного планирования, поскольку оно противоречит природе свободного общества и принципам рыночной конкуренции. Напомню, что ортодоксальные экономисты пошли еще дальше, полностью лишив государство функций по регулированию рынка.

Будучи приверженцем идей классического либерализма, то есть, являясь апологетом принципов свободного индивидуального выбора, равного доступа к возможностям и личной ответственности предпринимателя за конечные результаты своей де-

тельности, все же убежден в незаменимости государства, как института регулирования рыночного распределения в целях повышения адаптивности предпринимательства. Современное справедливое государство заинтересовано целесообразно предоставлять предпринимателям возможности осуществлять разнообразную деятельность, которые в совокупности приводят к снижению неравенства и росту общего благосостояния. Такие возможности создаются экономическими институтами и воплощаются в институциональном регулировании рыночного распределения экономических факторов и ресурсов.

На рыночное распределение факторов государство влияет посредством установления норм (тарифов) и правил (режимов), обобщенно называемых встроенными регуляторами. Они включаются при возникновении конкретных случаев и тем хороши, что не требуют принятия решения по каждому такому случаю. Например, введение пропорционального налогового режима на капитал будет давить на рентабельность капиталоемких компаний сырьевых отраслей, и направит часть рыночного капитала в менее капиталоемкие или приоритетные отрасли экономики. Установление порогового значения по выбросам загрязняющих веществ либо простимулирует инвестиции в природоохранные мероприятия, либо ограничит рост масштабов производств, загрязняющих окружающую среду.

Цены экономических факторов определяют факторное распределение дохода. В масштабах всей экономики они влияют на распределение национального дохода между трудом, землей и капиталом. Тарифы влияют на рыночное распределение цен и экономических факторов, в том числе между отраслями, если существует специально разработанная дифференциация тарифа для различных отраслей или размеров компании, например, скидки для субъектов малого бизнеса за счет высоких тарифов для крупных компаний. Обычно устанавливаются дифференцированные тарифы на услуги монополий. К примеру, увеличив железнодорожные тарифы на перевозку сырьевых грузов, правительство сделает низкорентабельными многие компании горнодобывающей отрасли. Иными словами, тариф играет роль пара-

метра, регулирующего рыночное распределение; он воздействует избирательно на рентабельность отраслей. Должен отметить, что рост тарифов (или их снижение) перераспределяет доходы, и тем самым служит причиной неравенства благосостояний.

Возможности, будучи условиями для предпринимательской деятельности, воплощены в нормах и правилах, обеспечивающих доступ конкурирующих субъектов к экономическим факторам, ресурсам и рынкам. Нормы и правила различаются характером воздействия на поведение и решения предпринимателя. Их можно разделить на две группы: *стимулы* и *ограничения* (*разрешения, требования*). Стимулы и ограничения формируют рыночные условия.

*Стимулирование* – довольно сложный, но в то же время тонкий способ регулирования рыночного распределения. Стимулы разнообразны и многочисленны, например, специальный налоговый режим или селективные субсидии. Главное, чтобы они направляли предпринимательскую деятельность в рамках приоритетов. Государство подходит избирательно к той или иной отрасли или виду деятельности, чтобы стимулы обусловили целесообразный рыночный поток капитала, труда и ресурсов. Ожидаемым результатом будет повышение адаптивности предпринимательства. Таким образом, стимулы открывают путь к дополнительным возможностям для всех тех, чья деятельность желательна и эффективна в общих интересах.

*Ограничения* (*разрешения, требования, запреты*) применяются реже и строго селективно.

*Разрешения* в форме лицензирования вида деятельности обычно используются как инструмент точечного регулирования распределения экономических факторов и ресурсов. Такой способ регулирования является рыночной, поскольку поддерживает конкуренцию между участниками. Лицензиат выдает разрешение на ведение определенной деятельности, в котором оговариваются требования и условия. Например, лицензирование медицинских услуг, специализированной строительной деятельности, перевозки и хранения опасных грузов и др. Разрешениями государство влияет на рыночное распределение капитала, труда и ресур-

сов, которые находят применение в других видах предпринимательской деятельности.

*Требования* многочисленны и разнообразны. Существуют требования к производственным технологиям, способам использования ресурса. Например, требования по комплексному использованию ресурсов месторождения, по извлечению максимального количества компонент из руды, по уровню глубины переработки сырья. Повысив экологические требования на выбросы CO<sub>2</sub>, государство обусловит рыночное перемещение капитала из углеродных в «зеленые» производства. Компании могут добиться больших экономических результатов, интенсивно выкачивая из недр нефть и газ, добывая руду и уголь, загрязняя или осушая водоемы, увеличивая нагрузку на сельскохозяйственные земли, используя дешевые «грязные» технологии, что, к сожалению, сегодня можно часто наблюдать. Достаточно строгие требования накладывает законодательство, в том числе экологическое.

Ограничения могут накладываться на использование некоторых ресурсов, например, ограничения на использование рыбных ресурсов закрытых водоемов (квоты на вылов рыбы) или требования по рациональному использованию особых невозобновляемых природных ресурсов. В результате запретов некоторые потенциально некачественные производства не возникнут, соответственно, не будет отвлечен ограниченный ресурс из общего потока, и это принесет большую пользу обществу. Вводя требования, государство может обусловить распределение ресурсов в пользу тех сфер экономической деятельности, отраслей промышленности и их сегментов, которые, по его мнению, принесут больший доход, создадут больше востребованных обществом благ.

Регулирование рыночного распределения посредством ограничений (разрешений, требований и запретов) предъявляет повышенное внимание к принципу справедливости, равенства и свободы. Во-первых, они затрагивают права субъекта экономики, оставляют ему узкий сегмент выбора, порой ограниченный двумя альтернативами «разрешено» (можно) и «запрещено» (нельзя). Во-вторых, перед разрешениями, требованиями и ограниче-

ниями все субъекты равны; никому не дано обойти их, если нет легитимных оснований. В-третьих, критерии предоставления кому-либо исключений должны быть справедливыми, то есть этически оправданными. Таким образом, эти нормы оставляют субъекту экономики право ограниченного выбора. Однако если выбор сделан, то обязателен для исполнения, но при этом отдельные субъекты могут быть исключены из-под их влияния по справедливым основаниям. Например, экологические требования имеют значение для тех субъектов, деятельность которых сопряжена с выбросами веществ, загрязняющих окружающую природную среду, и у них есть выбор – нести издержки или сократить производство, соответственно, снизить выбросы вредных техногенных веществ.

\*\*\*

Регулирование рыночного распределения экономических факторов и ресурсов наилучшим образом осуществляется в рамках стратегии, в которой определены цели и приоритеты, а также решаемые задачи. Для регулирования необходимы разнообразные инструменты, которые актуализируются системой экономических политик, а также нормами целого ряда законов. Принципы, а также нормы и правила придают регулированию стабильность и прозрачность. Нормативный порядок регулирования может быть достаточно гибким, то есть адаптивным. В предыдущей главе адаптивность экономических институтов описана как корректировка или даже обновление законов и политик, норм и правил под изменившиеся условия, возникшие вызовы, в ответ на запросы предпринимателей. И у государства могут возникнуть свои намерения, оправданные интересами общества.

Институциональное регулирование рыночного распределения осуществляется на всех уровнях системы государственной власти: центр, отрасль и регион (территория). Стратегии каждого уровня имеют собственные цели, приоритеты и задачи. Поэтому в общих интересах, чтобы регулирование осуществлялось координированно с минимальными совокупными издержками. Очевидно нет универсального рецепта достижения баланса интересов. Но справедливое государство по своей природе не может до-



пустить того, чтобы верхние уровни игнорировали цели и приоритеты нижестоящих уровней. Справедливое государство задает общие ориентиры, облегчающие согласование сторонами локальных решений. Общим ориентиром служит также стратегия активной адаптации, способствующая целесообразному перетоку экономических факторов и ресурсов.

Развитие малого и среднего предпринимательства, по крайней мере, в развивающихся странах, нуждается в акцентированной поддержке государства, главным образом посредством регулирования рыночного распределения экономических факторов и ресурсов. Весьма ценна аналогичная государственная поддержка реструктуризации или модернизации действующих производств. Регулирование, в значительной мере осуществляется стимулами и ограничениями. В частности, ограничивая потребление ресурсов отраслями, масштабы которых достигли такого уровня, когда они начинают угнетать другие отрасли; снижая им доступ к рыночным ресурсам, соответственно, ухудшая возможности для развития. Принимая решение о стимулировании государство опирается на свои приоритеты, чтобы стимулы задавали предпринимательским инициативам конкретные направления. Ясно, что для выбора инструментов, мер и направлений регулирования рыночного распределения, необходимо сопоставить альтернативные варианты их осуществления, прежде всего, сравнить ожидаемые результаты. Безусловно, решения о способах и направлениях регулирования надо обсуждать с партнерами.

Поскольку финансовые активы способны трансформироваться в любые виды экономических факторов и ресурсов, то регулирование их рыночного распределения является одновременно и крайне сложной, и критически важной задачей стратегии активной адаптации. Можно утверждать, что от искусства правительства в регулировании финансовых потоков зависит успех любых экономических инициатив, стратегий и реформ. В комплекс инструментов регулирования входят льготы, преференции, стимулы и ограничения. Каждый из них имеет свое назначение, то есть по-особенному влияют на поведение предпринимателей, на их решения, следовательно, воздействуют на рыночный спрос

или предложение финансовых ресурсов. Нет необходимости описывать многообразие способов и особенностей их применения, поскольку, во второй части книги они будут достаточно детально рассмотрены. Отмечу, что все инструменты регулирования распределены между структурной, денежно-кредитной и фискальной политикой.

Рынок инвестиций отличается высокой чувствительностью не только к текущим экономическим условиям, но к многочисленным сигналам о вероятном изменении условий в обозримой перспективе. Условия, к которым чувствительны инвесторы, могут носить неэкономический характер, например, смена правительства. Но более существенные - рыночные условия, и они отличаются динамичностью, то есть обычно меняются неожиданно и быстро, что повышает риски инвесторов. Поэтому и инвесторы, и правительство, и другие стороны заинтересованы в долгосрочной стабильности инвестиционного климата, чтобы минимизировать риски всех участников.

Инвесторы самостоятельно принимают решения, куда и сколько инвестировать. Обычно частный капитал перетекает туда, где собственник ожидает получить больше выгоды, чем от альтернативных способов их использования, или где ниже риски потери капиталовложений. Поэтому государственное регулирование потока инвестиций осуществляется не только стимулами и мерами прямой поддержки, но и целым рядом способов снижения рисков.

Справедливое государство искусно регулирует рыночное распределение финансового капитала инвестиционными предпочтениями, предоставлением грантов или иными инструментами системы экономических политик. Так, государство способно регулировать рыночные потоки финансового капитала посредством установления *ограничений* (разрешения, требования, запреты) на объемы прямых иностранных инвестиций в определенные отрасли, корректировкой режима обменного курса национальной валюты или базовой ставки процента, введением соответствующих пруденциальных нормативов, снижением (или возведением) барьеров перед миграцией капитала.

Регулирование рыночного распределения земель сельскохозяйственного назначения неминуемо вторгается в сферу права собственности. Законодательство ограничивает право собственника свободно продавать земельный участок, устанавливает строгие правила рыночного оборота. Так, например, купля-продажа строго регламентируется, устанавливаются основные требования и к землепользователю, и назначению землепользования; закрепляются правила использования земель в качестве залогового имущества или доли участия в хозяйственном товариществе. Вместе с тем, справедливое государство понимает, что рынок земель сельскохозяйственного назначения не должен быть чрезмерно зарегулированным, поэтому он всячески поддерживает справедливую конкуренцию и среди продавцов, и среди покупателей. Чувствительность общества к событиям на рынке земель сельскохозяйственного назначения, требует высочайшей осторожности при его регулировании.

В модели адаптивной экономики ключевым инструментом регулирования рынка труда является институт социального партнерства. Как любой системный институт, социальное партнерство включает в себя законодательство и государственную политику, нормы и правила, а также множество организаций, которые их актуализируют. Институт социального партнерства, основываясь на нормы трудового законодательства и социальную политику способен создавать благоприятные условия для трудовой деятельности, предоставлять человеку возможности совершенствовать свои способности и реализовать потенциал, то есть создавать блага и извлекать доходы.

Мощными инструментами регулирования рынка труда являются государственные бюджетные программы, в том числе по подготовке и переподготовке кадров, поддержке внутренней трудовой миграции и спроса на работников конкретных специальностей. Регулирующий эффект программ тем выше, чем точнее их меры соответствуют запросам участников рынка труда. В настоящее время отчетливо просматривается нарастающая тенденция дезагрегирования рынка труда; тенденция особенно заметна в сегменте узких специальностей и новых профессий, не

требующих формализации трудовых отношений, то есть наличия работодателя. Тому подтверждение огромная армия самозанятых, среди которых выделяются фрилансеры. Эти и иные тенденции должны быть понятными регулирующим организациям.

Цифровые технологии предоставляют широкие возможности использования предпринимателями информации, в том числе знаний в форме инноваций. Как и любой экономический ресурс, информация полезна только тогда, когда она доступна тем, кто в ней нуждается. Нормы и правила, регулирующие сбор, обработку, хранение и распространение информации, а также организацию коммуникаций стимулируют появление и повсеместное распространение информации. В настоящее время для сетевых бизнес-структур, объединяющих связанные технологические процессы становится актуальным принцип: один источник данных и множество защищенных соединений. Запреты и стимулы регулируют рынок информации. Но они не должны чрезмерно вторгаться в деятельность компаний, для которых создание и накопление знаний, содержание баз данных, организация информационного взаимодействия субъектов экономики является сферой конкурентного соперничества.

Рынок электроэнергии (в отличие от генерации) часто бывает монополистической, а поставщики электроэнергии (электросетевые компании) являются монополистами. Большая часть генерируемой электроэнергии потребляется коммунальной сферой и населением, что накладывает особые требования к уровню цен. Аккумуляция электроэнергии пока еще остается дорогостоящим проектом, поэтому ключевую роль играет оптимальное распределение потоков. Эти свойства электроэнергии накладывают особые требования и к принципам, и инструментам регулирования рынка. Среди инструментов наиболее эффективно тарифное регулирование, суть которого заключается в установлении дифференцированных тарифов по группам и типам потребителей электроэнергии. Регулирующий орган комбинируя ограничения (разрешениями, требованиями, запретами) и стимулами может достаточно точно направлять потоки электроэнергии. Главным эффектом всех мер должно быть развитие от-

раслей экономики, что означает адаптацию предпринимателей к динамично меняющимся условиям.

Необходимо подчеркнуть, что при регулировании рынков экономических факторов и ресурсов, в том числе водных ресурсов и информации, главным принципом является сохранение свободного равного доступа предпринимателям на рынки. Этим тезисом ограничусь.

## **Перераспределение экономических ресурсов и факторов**

Перераспределение экономических факторов и ресурсов является селективным и наиболее мощным инструментом регулирования развития предпринимательства. Главная положительная особенность перераспределения заключается в его нацеленности на решение конкретных задач и достижение формализованных целей. Поскольку перераспределение отличается высоким уровнем селективности, то оно обычно нацелено на развитие приоритетных отраслей или их сегментов, на реструктуризацию или модернизацию тщательно отобранных производств. Эти свойства делают его весьма привлекательным инструментом, что часто оборачивается отрицательными последствиями – политики популисты увлекаются перераспределением, нанося вред естественным рыночным потокам экономических факторов и ресурсов.

Перераспределение состоит из двух процессов: вначале происходят изъятия ресурсов, которые затем перетекают в трансферты. Так, государство то, что собирает в бюджет посредством налогов и иных обязательных платежей в последующем передает субъектам экономики в виде бюджетных трансфертов. Обычно, налогоплательщик и бенефициар выступают в одном лице. Поэтому, строго говоря, чистое перераспределение происходит тогда, когда субъект получает трансфертов больше, чем внес в бюджет налогами и иными обязательными платежами.

Чем обосновываются изъятия? Изъятия неизбежно снижают ресурсный потенциал субъекта экономики, могут лишить его способности модернизироваться или нарастить производствен-

ные мощности. Чем масштабнее объемы перераспределения, тем больше приходится изымать у успешных предпринимателей, чтобы передать менее успешным. В развитых экономиках крайне редко прибегают к масштабному перераспределению для спасения целых отраслей или их сегментов. Как правило эти редкие изъятия ресурсов для последующей передачи обосновываются приращением общего блага.

Государство, в лице правительства наделенного правами администрировать сбор налогов и платежей, а также осуществлять бюджетные трансферты, несет ответственность за конечные результаты перераспределения. При этом ему приходится учитывать противоположное влияние изъятий и трансфертов: если у одних субъектов сокращаются финансовые ресурсы, то у других они растут, поэтому и последствия для отдельных отраслей будут различными. Соответственно, разные варианты изъятий и трансфертов приведут к различным вариантам последствий для всей экономики. Поэтому правительство, выступая в роли главного распорядителя природными ресурсами страны при заключении контракта с недропользователем, обязано брать на себя ответственность за конечные результаты, в том числе за их рациональное использование.

Основанием для вмешательства правительства в рыночное распределение ресурсов является не столько необходимость исправления провалов рынка или коррекции спроса и предложения ресурсов, сколько потребности развития экономики. Известно, что крупные компании, будучи более влиятельными и масштабными на рынке, способны легко перетягивать на себя экономические факторы. Потоки ресурсов в экономике нейтральны к интересам общества. Даже если развитие отдельных отраслей актуально с точки зрения общества, но они все же могут оказаться обделенными ресурсами. Поэтому у правительства возникает обоснованное желание целесообразно перераспределять экономические ресурсы от одних отраслей в другие. И в этом оно руководствуется интересами общества, то есть желает достичь фундаментальных целей развития: достаточно высокого уровня общего благосостояния и низкого уровня экономического неравен-

ства. Но главное то, что посредством перераспределения экономических факторов государство способно поддержать адаптивность не только приоритетных отраслей, но и экономики в целом.

Государство направляет определенное количество определенных видов экономических факторов в те отрасли и сферы деятельности, которые также однозначно определены. Определенность в данном контексте означают точную количественную оценку и целевое назначение практического использования экономических факторов и ресурсов. Следовательно, требуются точные предписания, например, в виде рационального бюджета развития и стратегии активной адаптации.

Государственное перераспределение направляется экономической политикой и осуществляется в строгом соответствии со стратегией развития. Показателен опыт Китая, правительство которого перераспределяло экономические ресурсы, в частности «... направляло гигантские суммы на развитие новых отраслей промышленности, на организацию особых экспортных зон, на развитие и модернизацию высшего образования, на масштабные проекты совершенствования инфраструктуры, причем таких крупных инвестиций не делала никакая другая страна с сопоставимым доходом на душу населения» (Арриги Д., с. 391-392).

Государство посредством целесообразного и рационального перераспределения способно решить три взаимосвязанные задачи:

- во-первых, повысить национальный доход. Главным аргументом обоснования данного тезиса служит количественная зависимость величины национального дохода от доступности экономических факторов любому, кто проявляет предпринимательскую инициативу. Государство, целесообразно перераспределяя экономические факторы, обеспечивает не только поддержку частных инициатив, но и эффективное использование потенциала предпринимателей, и в целом создает им возможности для деятельности;

- во-вторых, снизить экономическое неравенство. Если перераспределение части национального дохода и природных ресурсов осуществляется по справедливым нормам и правилам, ес-

ли общество соглашается с предложенными государством приоритетами развития экономики, то такое институциональное перераспределение обусловит снижение неравенства;

- в-третьих, повысить адаптивность экономики. Мы знаем, что адаптивность зависит от структуры экономики и уровня развития предпринимательства. В структуре отраслей экономики важен сегмент малого и среднего предпринимательства. Следовательно, перераспределяя экономические факторы государство стремится создать благоприятные условия для развития предпринимательства и тем самым обеспечить их адаптивность.

Решающую роль в борьбе с бедностью играет предпринимательство, оно же обеспечивает благосостояние общества. Кроме того, перераспределение обуславливает снижение экономического неравенства. Институциональное перераспределение будет эффективным не только когда оно строго определено в бюджетных расходах и в стратегии активной адаптации, но и когда совпадут ожидания предпринимателей, интересы государства и цели общества. Поэтому эффективное, с точки зрения развития предпринимательства, перераспределение экономических факторов и ресурсов способствует снижению неравенства и росту общего благосостояния.

Итак, экономические факторы и ресурсы перераспределяются селективно, тем самым определенным субъектам избирательно предоставляются возможности развиваться. Способы перераспределения разнообразны<sup>49</sup>. Широко распространены бюджетные трансферты в капитализацию модернизации и реструктуризации действующих производств, государственные закупки услуг по подготовке и переподготовке специалистов, финансиру-

---

<sup>49</sup> Перераспределение ресурсов от менее эффективных отраслей промышленности в более эффективные отрасли применялось в Японии (промышленная политика 80-х годов 20 века). Об этом пишет Дж. Стиглиц, утверждая, что «... экономика США нуждается в структурной перестройке ... и это потребует значительных ресурсов, которые могут быть обеспечены ... за счет государственных средств. Ресурсы будут забираться из некоторых сильно раздутых секторов экономики (например, финансов и недвижимости) и тех секторов, которые являются слишком слабыми и передаваться другим, имеющим более привлекательные перспективы устойчивого роста» (Стиглиц Дж., 2011, с.232).



вание инвестиционных проектов, перераспределение ресурсов от менее эффективных отраслей промышленности в более эффективные. Ясно, что институциональное перераспределение осуществляется через рациональный бюджет развития, точнее его экономическую составляющую в строгом соответствии со стратегией активной адаптации и связанными с ней программами. Следовательно, перераспределение, как уже отмечалось выше, должно осуществляться в соответствии с целями и приоритетами.

\*\*\*

Перераспределяя, государство вмешивается в естественное рыночное распределение, тем самым генерирует риски. Во-первых, рынок лишается части ресурсов, которую государство перераспределяет по своему усмотрению. Во-вторых, множество предпринимателей теряют часть ресурсов, которую они могли бы направить на свое развитие. Известно, что рынок более эффективен, а государство часто допускает ошибки или поддерживает ресурсами менее эффективных субъектов. Поэтому очевидно, что перераспределение тогда будет эффективным и для субъекта экономики, и для отрасли, и для общества в целом, если перераспределяемые экономические ресурсы и факторы получают предприниматели, чья инициатива дает больший прирост прибыли, чем потеря доходов теми, кто лишается части ресурсов, идущей на перераспределение. Иными словами, ресурсную поддержку должна получить инициатива предпринимателя. Возникают два вопроса: какого предпринимателя, и какую инициативу надо поддержать? Для ответа на эти вопросы государство использует принципы и приоритеты.

Если государство осуществляет перераспределение экономических ресурсов и факторов не справедливо, не опираясь на принципы, не утруждая себя обоснованиями своих решений, то оно проявляет себя как типичное авторитарное государство. Более того, авторитарное государство перераспределяет (и это оно делает с большим желанием) без учета общих интересов и мнения «партнеров», оставляя без внимания существующие альтернативные точки зрения и актуальные потребности субъектов экономики. Авторитарное государство увлекается популизмом,

пытается целесообразность заменить «объективной необходимостью», что зачастую скрывает интересы правящей элиты. Оно игнорирует вероятные риски и целесообразность поиска оптимальных вариантов перераспределения. В целом, выбор вариантов перераспределения является безответственным, поскольку решения принимаются, не опираясь на принципы демократии.

Все обстоит иначе, если за дело берется справедливое государство. Оно принимает решения с учетом мнения партнеров, с использованием сложных процедур выбора лучшего варианта среди обсуждаемых альтернатив. Учитываются интересы предпринимателей и общества. Справедливое государство использует целевые критерии, в числе которых, вполне очевидно наличие следующих: минимальное перераспределение, обеспечивающее снижение неравенства и рост общего благосостояния. Как видим, максимально используются естественные рыночные силы и способность предпринимателей самостоятельно адаптироваться. Принятие верного решения обычно затрудняется отсутствием достоверной информации, поэтому в поиске наилучшего варианта участвуют партнеры государства. Естественно, существуют иные методы принятия решения, но все же партнерство - наилучший институт поиска и выбора решения в условиях неопределенности и рисков. При этом каждая сторона берет на себя часть ответственности за конечные результаты.

В системе экономических институтов, участвующих в регулировании перераспределения, особую роль играют принципы. Опираясь на принципы государство (регулирующее агентство) принимает ответственные решения относительно и изъятий, и трансфертов. Справедливые принципы, одобряемые обществом, снимают много сложных вопросов, когда государство изымает экономические факторы и ресурсы у одних субъектов, и передает их другим субъектам. В результате у предпринимателей появляется больше шансов, что их развитие будет находиться в русле современных тенденций, а общество будет уверенным, что потоки капитала, труда и ресурсов упорядочены и урегулированы.

Главные принципы – равенство субъектов и при изъятиях, и в доступе к возможностям, их свободный выбор льгот и префе-

ренций, а также справедливая конкуренция между ними. Принцип предоставляет субъектам свободный равный доступ к экономическим факторам и ресурсам, включая субсидии, льготы и преференции. Однако справедливость может заключаться в неравных условиях, например, прогрессивные налоги или растущие платежи за вредные выбросы, и другие дифференцированные подходы. Справедливыми могут быть признаны бóльшие изъятия из налоговых доходов экономически развитых регионов (регионы доноры), по сравнению с изъятиями части доходов экономически слабых регионов (регионы реципиенты). Также справедливы неравные объемы бюджетных трансфертов, если имеются соответствующие критерии «нуждаемости». Неравное, но справедливое перераспределение осуществляется в рамках соответствующих норм и правил, являющихся производными от принципов.

Таким образом, принципы играют ключевую роль в преодолении вероятных конфликтов, поскольку при перераспределении государство вторгается не только в естественный рыночный процесс, но и в отношения между субъектами: одни обязаны платить больше налогов, другие получают эти ресурсы в виде бюджетных трансфертов. В итоге выгоды должно получить все общество, в частности в виде прироста общего благосостояния.

Приоритеты играют ключевую роль в перераспределении. С одной стороны, они облегчают задачу обоснования снижения налоговых ставок или предоставления благоприятных налоговых режимов субъектам экономики. С другой стороны, приоритеты необходимы, когда возникает задача предоставления отдельным субъектам ограниченных объемов ресурсов, но отсутствует информация, позволяющая сопоставить альтернативные варианты использования ресурсов. Перераспределение без определенных приоритетов создает непреодолимые трудности принятия решений в условиях ограниченной информации и методов количественной оценки ожидаемых результатов. Однако приоритеты не заменяют принципы; они используются в сочетании. Например, равенство всех субъектов приоритетной отрасли в доступе к перераспределяемым ресурсам.

Государство чаще всего и больше всего перераспределяет национальный доход (финансовые ресурсы общества) через бюджет. Универсальность финансовых ресурсов в качестве экономических факторов объясняет повышенное предпочтение, которое отдает правительство этому инструменту перед другими. Финансовые ресурсы перераспределяются между уровнями бюджета (изъятия, трансферты), между государственными органами и их подведомственными организациями. Целью межбюджетных трансфертов может быть выравнивание финансовых потенциалов регионов, в том числе для решения конкретных задач. Встречные потоки финансов - обычное явление.

Редко и в исключительных случаях осуществляется перераспределение земель сельскохозяйственного назначения и природных ресурсов. Обычно изымая эти ресурсы у субъектов экономики, государство передает их в рынок, где вступают в действие рыночные силы распределения. Для перераспределения информации, она должна стать общественным благом; иными словами, государство должно приобрести право собственности на информацию, например, профинансировав R&D, приняв участие в ее создании или купив ее на открытом рынке. Перераспределение электроэнергии в чистом виде сложно осуществимая задача, но тарифы могут косвенно перераспределить лимитированный объем электроэнергии. Главное в перераспределении – минимальный объем перераспределяемых ресурсов и капитала, краткосрочность мер и высокий экономический эффект.

### **Межотраслевое распределение и перераспределение**

Рыночное распределение экономических факторов обуславливает естественное формирование отраслевой структуры экономики, а также структуры самих отраслей. Ресурсы экономики, капитал и труд в условиях справедливой рыночной конкуренции свободно перетекают в те отрасли, которые сулят предпринимателям, в том числе инвесторам, быстрые и весомые доходы, в размерах, достаточных для избыточного возмещения всех издержек. Такие отрасли отличаются высокой привлекательностью

в силу концентрации в них многих естественных преимуществ страны. В структуре отрасли могут быть отдельные сегменты, которые также более привлекательны для предпринимательской деятельности и инвестиций. Возвращаясь к началу абзаца замечу, что рыночное распределение также зависит от качества рыночных условий, справедливости норм и правил, минимизирующих риски и обещающих достаточно высокую рентабельность. Именно конкурентные и благоприятные рынки способствуют наилучшему распределению экономических ресурсов и факторов.

Изменения внутренних условий в экономике или отрасли, а также коррекция конъюнктуры рынков неминуемо приведут к адекватным изменениям в рыночных потоках ресурсов, капитала и труда; одни существующие потоки станут более «полноводными», другие иссякнут. Вероятно, появятся новые потоки. Соответственно произойдут деформации в структуре целых отраслей или их сегментов. Эта простая схема описывает причины формирования межотраслевых потоков экономических ресурсов и факторов.

Экономика, развиваясь, меняет свою структуру, появляются новые лидеры и этот процесс поддерживается потоками разнообразных ресурсов и капитала. Чем выше потенциал отрасли или компании, тем выше шансы, при прочих равных условиях, получить свою долю ресурсов, которые доступны на рынке. Многочисленные контракты и акты купли-продажи формируют потоки экономических ресурсов и факторов между отраслями, и в итоге формируют структуру рынков ресурсов, капитала и рабочей силы.

Рыночное распределение не избирательно, поэтому создает естественную отраслевую структуру экономики и структуру самих отраслей. Нормативный порядок и экономическая политика, обеспечивая всем субъектам свободный равный доступ к ресурсам, капиталу и рабочей силе обуславливают то, что буду называть межотраслевым рыночным распределением. Иными словами, субъекты конкурируют между собой за экономические ресурсы и потребителей. В таких идеальных условиях рыночное распределение позволяет полностью раскрыть потенциал предпринимательства, соответственно, максимально реализовать потен-

циал отрасли. С другой стороны, оптимальные рыночные условия хоть и приводят к эффективному использованию ресурсов и факторов, но их распределение, как правило, оказывается неравномерным. Вместе с тем, возникшее экономическое неравенство признается справедливым, поскольку справедливыми являются принципы, нормы и правила, формирующие рыночные условия.

Результаты естественного рыночного распределения могут не удовлетворить общество. Конкуренция между компаниями сельского хозяйства и промышленности за качественную рабочую силу или финансовые ресурсы, явно окажется не в пользу первых. Аналогично завершится конкуренция между компаниями машиностроения и нефтедобывающими компаниями. Естественная рыночная конкуренция создает риск закрепления доминирующего положения на рынке ресурсов одних отраслей в ущерб развитию других, что в итоге оборачивается такой структурой экономики, которая ухудшает ее адаптивность. Подкорректировать отраслевую структуру экономики и структуру самих отраслей способно справедливое государство, играющее роль своеобразного архитектора. И оно справляется с этой задачей целесообразно управляя потоком экономических факторов и ресурсов, то есть регулируя их рыночное распределение и институционально перераспределяя.

Регулирование рыночного распределения означает, что одни отрасли ограничиваются в доступе к ресурсам и капиталу, а для предприятий других отраслей, наоборот, улучшаются условия доступа, создаются стимулы. Эти два направления регулирования могут осуществляться одновременно, чтобы сбалансировать целенаправленный рыночный поток. Регулирование межотраслевого рыночного распределения не должно нарушать правила справедливой конкуренции внутри самих отраслей. Иными словами, строго соблюдается принцип равного свободного доступа к экономическим ресурсам и капиталу, за доступ к которым компаниям отрасли надо соперничать друг с другом.

Справедливое государство конструирует условия доступа, вводя стимулы или ограничения (разрешения, требования, запреты), устанавливая нормативы (тарифы, налоги). Сертифика-

ция отдельных видов деятельности с использованием дефицитных ресурсов направляет межотраслевое распределение. Но решения о целях и способах использования ресурсов предприниматели принимают самостоятельно без принуждения. Решающее значение играют ожидаемые конечные результаты, которые определяют интенсивность конкуренции за ресурсы не только между компаниями отрасли, но и между отраслями.

В перераспределении государство выступает в роли главного распорядителя общественными ресурсами, следовательно, берет на себя ответственность от имени всего общества не только за современное состояние отдельных отраслей, но и за перспективу их развития. Перераспределяя экономические факторы и ресурсы, справедливое государство предоставляет одним отраслям благоприятные возможности развиваться, сокращая эти возможности для других отраслей. Межотраслевое (в том числе между сегментами отрасли) перераспределение земель сельскохозяйственного назначения или водных ресурсов не сложно осуществить на практике. Но здесь возникают побочные последствия в виде снижения занятости в аграрном секторе из-за сокращения сельхозугодий или водоснабжения. Принимая решение, государство учитывает, что межотраслевое перераспределение создает мультипликативный эффект, который проявляется в возникновении цепных межотраслевых связей.

Инструментами межотраслевого перераспределения экономических факторов и ресурсов служат локальные территории со специальным правовым режимом. Субъекты экономики, начинающие свою деятельность, как правило, нуждаются в упрощенном доступе к физическому капиталу, в том числе дефицитным, перераспределяемым государством. Государство на территориях зон не только создает благоприятные режимы для предпринимателей, начинающих свою деятельность в приоритетной отрасли, но и концентрирует перераспределяемые экономические факторы. Поэтому специализация зон, в частности технопарков или индустриальных парков, облегчает задачу целевого селективного предоставления физического капитала отдельным субъектам экономики.

Перераспределение финансовых ресурсов осуществляется посредством селективных мер в рамках стратегии активной адаптации, а также инструментов структурной, фискальной и денежно-кредитной политики. Например, для снижения темпов роста масштабов сырьевых отраслей или роста капитализации крупных компаний обычно применяются прогрессивный налоговый режим<sup>50</sup>. Возрастающие налоговые ставки, а также налоги на сверхдоходы оставят крупным компаниям меньше финансовых ресурсов, снизят способность доминировать на рынке сырья, снижать возможности субъектов малого и среднего предпринимательства. К числу фискальных инструментов относятся таможенные тарифы. Трансферты из бюджета (субсидии, финансовый лизинг, государственные закупки) используются для поддержки капитализации и реструктуризации компаний. Пруденциальные нормы денежно-кредитной политики могут стимулировать банки кредитовать малое предпринимательство или компании обрабатывающих отраслей промышленности, то есть направлять кредитные ресурсы в соответствии с приоритетами. Итак, система экономических политик регулирует перераспределение экономических факторов.

Государство наделено правами и функциями для регулирования и перераспределения, которые находят практическое применение через систему политик и стратегий. Регулирование рыночного распределения осуществляется нормами и мерами экономических политик, которые создают общие для всех направляющие силы и сигналы. В свою очередь, перераспределение экономических факторов и ресурсов осуществляется в строгом соответствии со стратегией активной адаптации, включая стратегии развития отраслей экономики и регионов. Подчеркну, что

---

<sup>50</sup> Каким должен быть принцип налогообложения рентных доходов для целей перераспределения в качестве экономических ресурсов? Сторонники эгалитаризма считают справедливым прогрессивное налогообложение, когда высокие доходы облагаются более высокими ставками, чем низкие первичные доходы. Последователи классического либерализма выступают против прогрессивных ставок, и обосновывают это тем, что «... принцип прогрессивного налогообложения в целом противоречит принципу равенства перед законом» (Хайек Ф., 2011, с. 354).



перераспределение всегда селективно, следовательно, направляется приоритетами и задачами стратегии активной адаптации.

\*\*\*

Надо понимать, что на рынок выходят предприниматели, вооруженные собственными стратегиями, имеющие индивидуальные предпочтения. Крупные компании с легкостью оттягивают на себя большую часть экономических факторов и ресурсов, тем самым влияют на их потоки. Хорошо, если крупные компании, представляющие отрасли, производят продукцию с высокой добавленной стоимостью, достаточно диверсифицированы, а если специализированы, то интегрированы в международные производственные сети. Крупная компания благодаря своему доминированию на рынке способна защищаться от потенциальных конкурентов входными барьерами<sup>51</sup>. Компании среднего и малого предпринимательства оказываются менее обеспеченным. У них несопоставимые с субъектами крупного предпринимательства потенциалы. В этом дисбалансе может быть повинно государство, которое зачастую выступает собственником крупных компаний, а также значительных объемов ресурсов экономики.

Регулирование рыночного распределения и институциональное перераспределение нуждаются в экономических институтах. Выделю важнейший институт – структурную политику, которая незаслуженно игнорируется многими правительствами. Именно в структурной политике формулируются принципы и правила перераспределения экономических факторов и ресурсов, задаются приоритетные направления реструктуризации отраслей. Вкратце перечислю основные ее аспекты, чтобы прояснить стратегическую важность и масштабы решаемых задач. В структурной политике определяются желаемая (целесообразная) отраслевая структура экономики и структура самих отраслей, структура отраслей в разрезе крупного, среднего и малого пред-

---

<sup>51</sup> То есть она создает барьеры на пути проникновения в отрасль средних компаний. Существуют 4 базовых типа входных барьеров: контроль над редкими ресурсами; экономия на масштабе производства; технологическое превосходство и барьеры государственного регулирования (предоставление легитимных преимуществ). Они искажают рыночное распределение ресурсов.

принимательства, а также форм собственности. В структурной политике обосновываются потребности в реструктуризации (диверсификация, специализация, изменение масштабов производства), создание локальных территорий со специальным правовым режимом, поддержка формирования и функционирования кластеров. Этими аспектами не ограничивается круг вопросов, решаемых структурной политикой; новые задачи возникают в результате изменений экономических условий и ожиданий предпринимателей.

Признавая ключевую роль государства в перераспределении, должны признать наличие генетической связи между структурной политикой и стратегией активной адаптации. Меры перераспределения в значительной степени находятся под влиянием целей и приоритетов структурной политики, но реализуются в рамках стратегии.

Стратегия активной адаптации, скорее всего, нарушит сложившийся баланс распределения экономических факторов и ресурсов. Справедливое государство, создав благоприятные условия для предпринимательства, регулируя рыночное распределение, обусловит вхождение на рынок новых компаний, многие из которых еще не обзавелись связями. Возникнет новая конфигурация рыночного спроса и предложения, начнет меняться отраслевая структура экономики. Еще большие изменения влечет перераспределение факторов. Поэтому важно не переусердствовать в регулировании рыночного распределения и тем более при перераспределении. Справедливое государство не злоупотребляет своими правами, чтобы минимизировать риск возникновения непредвиденных негативных эффектов. Поэтому в рамках его стратегии активной адаптации реализуется система мер, в том числе направленные на стимулирование и поддержку реструктуризации и модернизации приоритетных отраслей экономики. При этом крайне важны два момента:

- достижение целей стратегии обеспечивают адаптивность предпринимателей;
- цели стратегии совпадают с фундаментальными целями развития общества.

## Межпоколенческое распределение и перераспределение

Межпоколенческое распределение и перераспределение – это процесс, который совершается в текущем периоде, но эффект от него проявится через многие годы<sup>52</sup>. В простейшей схеме передача ресурсов во времени происходит следующим образом: нынешнее поколение потребляет (или не потребляет) их, соответственно, сокращает (или увеличивает) ресурсный потенциал следующих поколений. Можно сказать, что создается экономическая связь между различными периодами жизнедеятельности общества, опосредованная потоками капиталов и ресурсов. Но это не процесс, растянутый на годы, а всего лишь взаимосвязь экономических решений, действий и их последствий, разделенных временем большой продолжительности.

Межпоколенческое распределение экономических факторов и ресурсов происходит по рыночным правилам, а перераспределение осуществляет государство. Возможны различные варианты. Например, в первом случае субъекты в своей экономической деятельности используют ресурсы, которые могли бы быть использованы в будущем, вероятно с не меньшей эффективностью. Соответственно, для будущих поколений этих ресурсов остается меньше. Во втором случае государство часть ресурсов изымает из рыночного оборота, сберегает для использования в будущем. Однако часто государство перераспределяет ресурсы таким образом, что большая часть потребляется в текущем периоде, и соответственно, потомкам остается меньшая часть.

---

<sup>52</sup> Франко Модильяни показал количественную связь между прошлыми, текущими и будущими доходами, потреблением и сбережениями. Его выводы дают основания утверждать о взаимозависимости между благосостояниями прошлого, настоящего и будущего периода. Такая связь воплощена в финансовых сбережениях, материальном капитале и других активах, которые трансформируются в потоки ресурсов и доходов будущих поколений. Корректирующее влияние на благосостояние нынешнего и будущего поколений оказывает регулирование рыночного распределения и перераспределение экономических факторов в течение периода времени, от момента их создания (накопления) до фактического использования (потребления).

Межпоколенческое распределение и перераспределение наиболее масштабно проявляются в трех формах: природопользование, сбережения (инвестиции) и государственные займы.

Извлеченные невозобновляемые исчерпаемые природные ресурсы, обычно, полностью потребляются нынешним поколением. Следует отметить, что некоторые виды полезных ископаемых могут быть сохранены в переработанном виде, например, золото и серебро в слитках, редкоземельные и редкометальные элементы в соединениях и сплавах<sup>53</sup>.

Невозобновляемые природные ресурсы извлекаются из недр, тут же становятся продуктом (товаром), используются в экономической деятельности и потребляются обществом безвозвратно. Их извлекаемые объемы ограничены и исчерпаемы, иными словами, то, что потребляет нынешнее поколение уже не останется будущим поколениям, по крайней мере, в качестве природных ресурсов. Если отсутствуют количественные ограничения по объемам извлечения невозобновляемых природных ресурсов, если нет требований по качеству их использования, то они сегодня будут потребляться в ущерб будущим поколениям.

То свойство природных ресурсов, что они с момента извлечения из недр тут же превращаются в товар и могут потребляться без остатка, обуславливает целесообразность инвестирования части доходов в активы, способные приносить обществу доходы долгосрочном периоде. От продажи природных ресурсов страна получает доходы, большую часть которых обычно составляет природная рента. Часть доходов (природной ренты) инвестируется в текущем периоде в материальные (нефинансовые) активы, часть сберегается в виде финансовых активов. В этом процессе, имеющем бесконечное множество альтернативных вариантов соотношения между извлечением и потреблением, инвестированием в финансовые и нефинансовые активы проявляется отношение общества к своему настоящему и будущему. Например, общество может избрать вариант, при котором извлекается меньше исчерпаемых природных ресурсов, чтобы оставить

---

<sup>53</sup> В ряде стран предусмотрительное правительство делает стратегические запасы нефти и других полезных ископаемых.

больше потомкам, которые смогут лучшим образом распорядиться ими.

От государства требуется достаточно рациональное и дальновидное управления не только природной рентой, но и балансом природных ресурсов. Это стратегическая задача, и она решается в рамках долгосрочной стратегии активной адаптации. Удовлетворяющим интересы нынешнего и будущего поколения будет вариант стратегии, предусматривающий такие темпы и объемы добычи природных ресурсов, которые позволяют в настоящее время извлекать природную ренту в количестве, достаточном для инвестирования в долгосрочное развитие. Однако, нельзя исключать вероятность катастрофического обесценения финансовых и материальных активов, что обуславливает риск снижения благосостояния будущих поколений. Поэтому целесообразно диверсифицировать направления инвестиций, делать больший упор на продуктивные направления, в частности на технологическую модернизацию, формирование человеческого капитала.

Наблюдаемые в течение последних двух десятилетий в Казахстане чрезмерно интенсивные темпы и большие объемы добычи исчерпаемых природных ресурсов для извлечения доходов, которые в основном идут на удовлетворение appetитов государства, служит примером поистине эгоистичного поведения авторитарной власти. Одним из явных признаков проявлений экономического авторитаризма служит увлечение «сиюминутными» выгодами от иностранных прямых инвестиций, протекционизм по отношению к крупным сырьевым компаниям и, в целом, невнимательность к интересам будущих поколений. Природа авторитаризма такова, что она стремится посредством межпоколенческого перераспределения природной ренты укрепить свою власть, следовательно, проявляет минимальную заботу о перспективах общества.

Рациональные объемы добычи невозобновляемых природных ресурсов и эффективные направления их использования определяется стратегией активной адаптации. Вместе с тем природопользование регулируется национальным законодатель-

ством посредством системы ограничений (разрешения, требования, запреты). В частности, для недропользователей устанавливается порядок получения доступа (разрешения), правила комплексного использования (требования), правила и объемы извлечения (ограничения). Например, посредством установления объема извлечения природных ресурсов меньше, чем позволяют имеющиеся технологии, а также требований по консервации некоторых месторождений, государство регулирует текущее недропользование с учетом интересов будущих поколений.

Достаточно распространенными инструментами регулирования недропользования служат ограничения и требования по экологическим выбросам. Они широко применяются в практике большинства стран мира, но пока остаются не столь эффективными регуляторами, какими могли бы быть. Загрязнения ухудшают среду обитания нынешнего поколения и косвенно влияют на благосостояние будущих поколений. Не решая задачу радикально, общество перекладывает на плечи потомков расходы на рекреацию окружающей природной среды.

Перераспределение ресурсов между поколениями осуществляется посредством сбережения части природной ренты в специальном фонде. Такие фонды существуют в целом ряде стран, но не везде они справились с возложенными на них функциями. В частности, наш отечественный опыт оказался недостаточно успешным. Финансовые кризисы 1998 г. и 2008-2009 гг., а также резкое падение цен на нефть в 2014 г. высветили весь спектр рисков и реальные мотивы использования средств Национального фонда. Значительные ресурсы фонда были потрачены на спасение частных банков, а также на инвестирование в сомнительные инфраструктурные проекты. До сих пор трансферты из Национального фонда в государственный бюджет большей частью инвестируются в активы, не приносящие доходы. Попытки Национального банка по поддержанию курса слабеющего тенге в течение 2014-2015 гг. «спалили» значительную часть сбережений, отложенных на будущее (Всемирный Банк, 2017 (а), с.1).

Третья из перечисленных основных форм межпоколенческого перераспределения – это задолженность государства, а именно внутренний и внешний долг правительства.

Внутренний долг возникает, когда государство занимает у нынешнего поколения, но расплачиваться по долгам придется будущим налогоплательщикам. Свои финансовые обязательства в виде номинированных в ценные бумаги долгов государство обычно планирует погасить, главным образом, за счет налогообложения будущих поколений. Такое решение может быть оправдано, если заемные средства идут не на финансирование потребления, но в инвестиции модернизацию производственных технологий, в капитализацию предпринимательства, в человеческий капитал, то есть в такие формы активов, которые в будущем смогут приносить доходы обществу.

Внешний долг, по сути, то же самое, что и внутренний, но держателями государственных финансовых обязательств выступают нерезиденты, или, как принято говорить в международной статистике, «остальной мир». Здесь риски будущих поколений возрастают в силу невозможности решения проблем с выплатой долгов за счет инфляции или иных доступных способов сокращения задолженности. Таким образом, межпоколенческое перераспределение, которое осуществляется через внутренние и внешние заимствования правительства, регулируется посредством фискальной и денежно-кредитной политики.

Конечно мы должны задаваться вопросом: не слишком ли много занимаем у потомков и не оставим ли им в наследство много долгов перед «остальным миром» и мало ресурсов для развития. Здесь не важно, как далеко в будущее мы можем заглядывать. Важен принцип – не отнимать у потомков больше, чем нам сегодня надо для развития. Следует подчеркнуть, что по наследству можем передавать и экологические проблемы, которых обернутся для потомков дополнительными издержками на рекреацию и иные расходы по восстановлению ущерба, нанесенного нами природе. Иными словами, надо ответственно подойти к вопросу, какими темпами мы хотим расти и богатеть, каков предел роста благосостояния, каково оптимальное соотношение

между текущим потреблением и инвестициями в будущее. Почти наверняка ответ будет таким: рациональное потребление ресурсов и благ в рамках справедливых норм и правил, которые ограничат аппетиты нынешних потребителей и оставят потомкам больше ресурсов для использования по своему усмотрению.

## **Международное распределение и перераспределение**

Легитимное международное распределения и перераспределение экономических факторов протекает по следующим основным каналам: торговля, заимствования (кредиты, в том числе межфирменные), прямые инвестиции, трансферты физических лиц и вывоз наличных финансовых активов. Направленность и объемы потоков оказывают влияние на размер национального дохода, формируя статьи торгового и платежного баланса. Положительное сальдо торгового и платежного баланса свидетельствует о приросте национального дохода, соответственно, дает информацию для оценки размера ЧНРД – дохода, остающегося в распоряжении общества.

Международное перераспределение экономических факторов – это довольно спорный и противоречивый процесс, что само по себе характерно для международной торговли и иностранным инвестициям<sup>54</sup>. Одно из противоречий произрастает из теории сравнительных преимуществ, согласно которой страны должны эксплуатировать свои преимущества в производстве определенной продукции, чтобы торговать ею (экспортировать) и покупать (импортировать) другие. Тогда вполне вероятно, что страна, добывающая сырье и торгующая ими, тем самым получающая валютные доходы, а на эти финансовые ресурсы импортирующая

---

<sup>54</sup> Налоговые льготы могут приводить межгосударственному перераспределению доходов. Страны с высокими налоговыми ставками лишаются части доходов из-за оттока капитала в страны с низкими налоговыми ставками. Инициатива BEPS является одним из мер по борьбе с несправедливыми налоговыми льготами и преференциями, размыванием налоговой базы. Инициатива, будучи рекомендациями, не обязывает правительства вносить изменения в национальные налоговые законодательства.



товары высокого уровня технологии производства, скорее всего, попадет в ловушку (спираль) технологической отсталости и будет экономически зависеть от более развитых стран – торговых партнеров. Сущность спирали заключается в следующем. Сырьевая экономика будет вынуждена добывать и экспортировать дешевеющее сырье в возрастающих объемах, чтобы мочь импортировать дорожающую продукцию высокого передела для удовлетворения своих растущих потребностей. Даже обильный приток прямых иностранных инвестиций не гарантирует выход из ловушки, поскольку подавляющее большинство инвесторов, будучи недропользователями, заинтересованы в быстрой окупаемости капиталовложений за счет добычи и экспорта природных ресурсов страны.

Международное перераспределение экономических факторов осуществляется посредством таможенных тарифов и обменного курса национальной валюты. И тарифы, и валютный курс действуют одинаково: изменяют стоимость внутренних и внешних цен аналогичных товаров. Если повышается цена импортного товара, то отечественный аналог получает конкурентное преимущество по цене при прочих одинаковых характеристиках. Соответственно, изменяется торговый баланс в пользу национальной экономики. Такой же макроэкономический эффект дает снижение цены экспортируемого товара, поскольку экспортеры получают возможность извлечь доходы от внешней торговли. Что касается обменного курса, то направленность его влияния на импорт и экспорт зависит от того, дешевеет или дорожает национальная валюта относительно валют стран – торговых партнеров. Не любое снижение курса национальной валюты выгодно для страны. Удешевление экспорта может обернуться дорожающим импортом и вытекающими отсюда последствиями для благосостояния общества. Иными словами, ошибки курсового режима могут поставить под угрозу перспективу развития экономики и снизить благосостояние общества.

Международное распределение и перераспределение легитимируется международными соглашениями, прежде всего принципами и правилами ВТО, которые являются рамочными

для двух- или многосторонних соглашений, например, о зонах свободной торговли, об общих рынках или экономических интеграционных образованиях. Среди разрешенных ВТО инструментов регулирования внешней торговли, наиболее распространенным являются таможенные тарифы и ограничения.

Уровень таможенных тарифов и их структура повышают транзакционные издержки вхождения на внутренний рынок. Высокими тарифами можно защищать не только отдельные отрасли, но и их сегменты, специализирующиеся на выпуске конкретной продукции. Высокие импортные тарифные ставки могут применяться в стратегии импортозамещения или для защиты зарождающейся отрасли от более технически развитых внешних конкурентов. Высокие экспортные тарифы могут благоприятствовать отдельным производствам, которые нуждаются в местном сырье. Так, высокие экспортные тарифы на нефть играют положительную роль в обеспечении национальных нефтехимических компаний местным углеводородным сырьем.

Ограничения носят характер запретов или требований, и строго регламентированы. Международными правилами разрешен запрет на импорт товаров, произведенных с использованием детского труда или грязных технологий. К числу легитимных требований относятся национальные стандарты качества продукции, соответствие техническим регламентам. Однако Соглашением ВТО по техническим барьерам в торговле и Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер запрещается использование «технических регламентов», «стандартов», «требований к упаковке и маркировке» (технических барьеров) в качестве искусственных препятствий для торговли. Их применение допустимо и оправдано в случаях обеспечения национальной безопасности, охраны окружающей среды, защиты здоровья людей и т.д.

На международное перераспределение доходов и ресурсов влияют меры поддержки экспорта. Государство, субсидируя экспорт, по сути, перераспределяет ресурсы внутри страны, так как бенефициаром выступает отечественная компания, а источником ресурсов – бюджет. Это достаточно распространенная практика.

Многие страны Юго-восточной Азии больше известны как «новые индустриальные страны», а также Китай смогли совершить мощный рывок в развитии экономики благодаря стратегии поддержки экспорта (были созданы специализированные институты). Регулировать объемы международного распределения ресурсов можно посредством повышения транзакционных издержек, например, не предоставляя скидки на транзитные тарифы или не оказывая специальных услуг, которыми могут свободно пользоваться другие субъекты экономики.

Экономическая интеграция способна положительно повлиять на международное распределение и перераспределение, принести выгоды всем участникам объединения, по крайней мере улучшить структуру отраслей и повысить адаптивность экономики. Многое зависит от институтов интеграции. Они должны создавать благоприятные условия и возможности для взаимной торговли по справедливым правилам. Выше подчеркивалось, что экономическая интеграция – это не блоковое образование, но ассоциация стран, заинтересованных в расширении и укреплении торгово-экономических отношений. Любые иные интеграционные проекты, прежде всего, геополитического характера должны получить легитимность посредством референдума.

\*\*\*

Прямые иностранные инвестиции переносят через национальные границы долгосрочные факторы развития. Но касательно сырьевых экономик этот тезис имеет нюансы, связанные с заинтересованностью иностранных инвесторов быстро окупить свои капиталовложения в период высокой котировки сырьевых ресурсов. Одними из влиятельных инвесторов являются крупнейшие многонациональные компании, которые имеют мощные каналы транспортировки сырья или их сбыта после первичной переработки. Поэтому не случайно, страны, куда они приходят с инвестициями, рискуют остаться на долгие годы их сырьевым «Клондайком», особенно если этому благоприятствует политический режим в стране пребывания.

Авторитарная экономика нарушает международное рыночное распределение экономических факторов, подменяет его ди-

рективным перераспределением в своих интересах, то есть для поддержания и укрепления крупных олигархических и национальных компаний. В качестве примера можно привести непрозрачные отношения между правительством Казахстана и крупными строительными корпорациями, участвовавшими в строительстве объектов ЕКСПО-2017, «Нурлы Жол» и недвижимости в Астане. Уже стали достоянием общественности скандальные разоблачения в системе государственного холдинга «Байтерек» и Единого накопительного пенсионного фонда. Разумеется, все это негативно сказывается и на благосостоянии общества, и на адаптивности экономики.

Существует большое количество литературы, в которых подробно описывается природа теневого распределения и перераспределения национальных богатств, жадность и продажность политических элит, ненасытность компаний недропользователей, за которыми стоят узкие группы лиц (подробнее см. Стиглиц Дж., Браун Дж., Перкинс Дж.). Использование власти в теневых схемах распределения природных ресурсов приводит не только к искажениям в международном потоке ресурсов, но в значительной степени росту неравенства в обществе. В авторитарных режимах этот процесс контролируется политической элитой и в собственных узкогрупповых интересах. Даже если используются легитимные инструменты перераспределения, но обычно по несправедливым правилам. Глобальной задачей современности является создание институционального заслона перед несправедливым международным распределением и перераспределением, прежде всего невозобновляемых природных ресурсов. Для малых и слабых экономик, находящихся в сфере экономических интересов крупных иностранных компаний или государств, она даже становится фактором выживания.

Большие объемы финансовых ресурсов уходят из страны по каналам межфирменных платежей. В частности, иностранные корпорации могут использовать схему трансфертного ценообразования, получать кредиты от материнской компании по завышенным ставкам, быть зарегистрированными в офшорах в каче-

стве налогоплательщика<sup>55</sup>. Масштабы влияния нелегитимных каналов превышают разумные пределы, и часто они эксплуатируют развивающиеся страны и страны с недемократическими политическими системами<sup>56</sup>. Присутствие иностранной компании в стране само по себе не создает проблемы для экономики. Проблема возникает от непрозрачных и нелегитимных отношений между властью и собственниками (или ключевыми менеджерами) иностранной компании по вопросам доступа к ресурсам страны.

\*\*\*

В настоящее время недостаточно развиты международные институты перераспределения финансовых ресурсов. Гуманитарные программы ООН, международные финансовые институты не способны радикально решать даже социальные проблемы отдельных нуждающихся в помощи стран. Нет надежных критериев нуждаемости в финансовой помощи. Существующие правила получения и возврата кредитов не только сложные, но и обусловлены требованиями политического характера. Поэтому время диктует внедрения новых подходов и приоритетов, дающих нуждающимся странам возможности получить доступ к международным каналам перераспределения финансовых ресурсов, чтобы обеспечить достойный в современном мире уровень благосостояния населения. Справедливо, если бедные страны получают от остального и благополучного мира реальную финансовую, материальную и интеллектуальную поддержку, чтобы динамично развиваться. Вполне логично заключение глобального соглашения о взаимопомощи развитию, которое будет предусматривать целевое перераспределение экономических ресурсов, аккумуля-

---

<sup>55</sup> Как утверждает Дж. Гэлбрейт, транснациональная корпорация «... посягает на верховную власть государства не потому, что она иностранная, а потому, что такова тенденция планирующей системы»

<sup>56</sup> Характер влияния иностранных компаний на социальные и экономические показатели многообразны. В частности, они из Казахстана выводят финансовые ресурсы через трансфертное ценообразование, путем выплаты дивидендов, импорт инвестиционных товаров или межфирменные платежи. Так, внешний долг Казахстана на 70 % состоит из межфирменной задолженности дочерних компаний своим материнским компаниям, находящимся за рубежом.

рованных в специальных фондах. Такой подход к международному перераспределению жизнеспособна только в том случае, если все страны, подписавшие соглашение будут строго придерживаться его принципов, норм и правил.

Очевидно, требуется разработка специальных межгосударственных институтов для реализации совместных экономических стратегий или программ. Попытка разработки специальной общемировой стратегии развития пока еще не предпринимались, но в обозримом будущем вполне вероятно, что это произойдет. Для этого есть предпосылки, например, Цели Тысячелетия и Повестка дня на 21 век. Работа продолжается, но, к сожалению, вяло, что не удовлетворяет современное мировое сообщество. Одним из сдерживающих факторов служит несовпадение целей и интересов стран; более того существуют серьезные конфронтации между политическими элитами ряда ключевых государств.

Человечеству надо научиться жить в согласии и мире, преодолеть недоверие в межгосударственных отношениях, отказать отдельным группам в желании доминировать. К сожалению, некоторые влиятельные страны, даже понимая, что конфронтация - это тупиковый путь сосуществования все же продолжают противостояния, хотя ни в цивилизационных ценностях, ни в эволюционных целях нет серьезных противоречий. Вероятно, самым острым вызовом для современного мира являются конфликты идеологического характера. Однако есть примеры того, как некоторым современным обществам удалось преодолеть эти противоречия.

# ЧАСТЬ II

## ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

«Боишься – не делай, делаешь – не бойся»  
Чингисхан

# ГЛАВА 5

## ТЕНДЕНЦИИ, РИСКИ И ПОТЕНЦИАЛ КАЗАХСТАНСКОЙ ЭКОНОМИКИ

### **Низкие темпы развития экономики на фоне относительно высоких темпов ее роста**

В течение 1992-2017 гг. ВВП Казахстана рос темпом в среднем 3,4 % в год. Были отрезки, когда экономика показывала высокие темпы роста (в 2000-2007 гг. в среднем 10,16 %) или наоборот – низкие темпы (в 2008-2014 гг. в среднем 4,9 %, а в 2015-2016 гг. упала до 1 %). Был продолжительный период отрицательного роста (за 1992-1999 гг. ВВП ежегодно снижался темпами – 5 %).

Самое глубокое падение ВВП, который в абсолютном значении составил минус 12,6 %, статистика зафиксировала по итогам 1994 г. В наибольшей степени кризис затронул обрабатывающую промышленность и сельское хозяйство. Утверждаю, что в тот период (1992-1998 гг.) произошли негативные качественные изменения в реальном секторе экономики: структура собственности, масштабы предприятий и доля конечной продукции высокого передела. Здесь проявились две причины.

Если в начале 1992 г. в Казахстане насчитывалось почти 5 тыс. крупных промышленных предприятий, то через 7 лет (в



начале 1999 г.) их уже оставалось не более 345 единиц. Разрыв хозяйственных связей после распада СССР осложнил ситуацию на большинстве крупных предприятий. Многие из них сократили или вовсе остановили производство, и этот процесс, приобретая лавинообразный характер, передавался по технологической цепочке. Депрессия в промышленности перекинулась на сельское хозяйство и сектор транспорта.

Вторая причина заключается в следующем. Казахстан искал пути выхода из экономического кризиса, предпринимал радикальные меры по оздоровлению базовых отраслей. Одними из шагов была передача иностранным субъектам действующих промышленных предприятий в концессию или продажа доли активов. Большинство торгов были закрытыми и непрозрачными, что создавало широкие возможности для нарушения правил передачи концессию и приватизации. Правительство стремилось не только получить быстрое решение проблемы задолженности предприятий по заработной плате, но и восстановить рынки сбыта продукции. Иностранцев интересовали, прежде всего активы в черной и цветной металлургии, имевшие прочную сырьевую базу, а также нефтегазовые месторождения.

Катастрофические последствия приватизации наглядно отражаются в состоянии отраслей обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. Удельный вес легкой промышленности в общем объеме промышленного производства сократился с 13,3 % в 1992 г. до 0,4 % в 2017 г. Сегодня текстильная и швейная промышленности обеспечивают не более 10 % потребности внутреннего рынка, а обувная отрасль еще меньше – всего 1 %, и в основном за счет государственных закупок. Доля химической промышленности (без учета нефтехимии) в структуре промышленного производства сократилась с 5,2 % в 1992 г. до 1,4 % в 2017 г., несмотря на усилия государства в рамках программ индустриализации. Отрасль в целом не развивается, чрезвычайно низки темы технологической модернизации<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Обзор химической промышленности Республики Казахстан (<http://rfcaratings.kz/wp-content/uploads/Obzor-himicheskoi-promyshlennosti-RK-.pdf>)

Большинство экономистов сходятся во мнении, что колебания темпов роста экономики повторяет тенденции роста или снижения мировых цен на сырье, прежде всего, на основные экспортные товары Казахстана<sup>58</sup>. Действительно, если до последнего мирового экономического кризиса цена на нефть росла, то уже с 2009 г. она начала снижаться, а в середине 2014 г. обрушилась на 50 % и потянула вниз темп роста ВВП (рисунок 2). Эти тенденции подтверждает предположение: экономика Казахстана, будучи малой открытой с сырьевой специализацией, в значительной степени подвержена волатильности котировок на основные ее экспортные товары, а также внешним шокам.

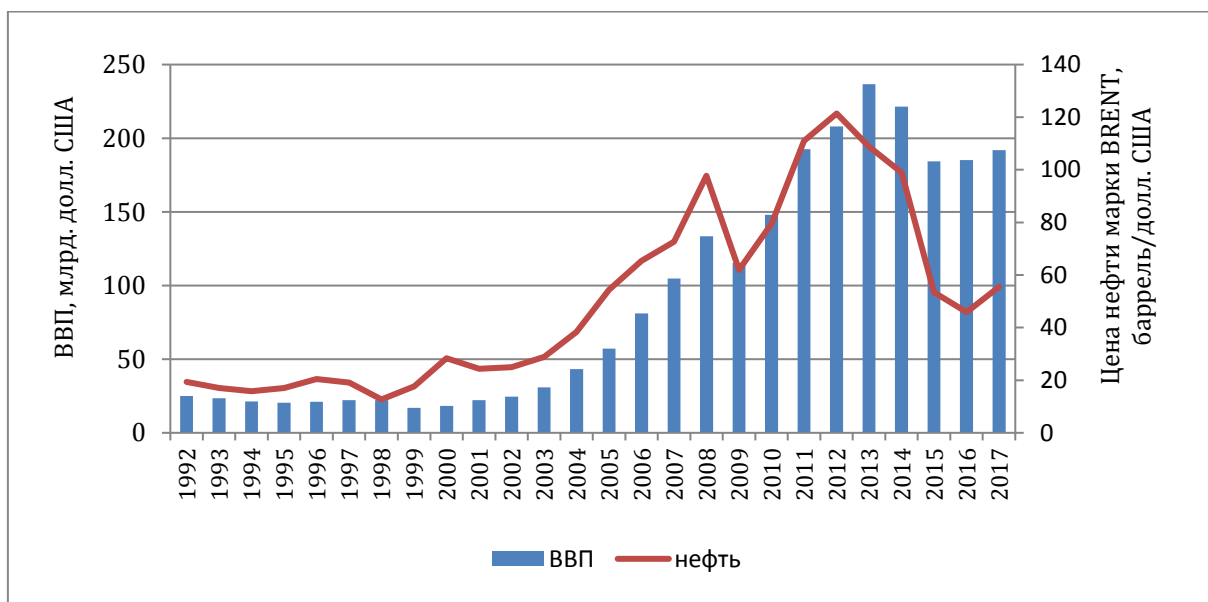


Рисунок 2 – Диаграмма ВВП Казахстана и цен на нефть марки BRENT.

Нет общепринятого критерия для измерения развития экономики. Трудность заключается в том, что сама экономика является чрезвычайно сложной системой, поэтому ее развитие многоаспектно. Например, о развитии экономики свидетельствует качественное улучшение структуры промышленности, в частности увеличение доли товаров с высокой степенью обработки. Развитие отражается в росте факторной производительности и конкурентоспособности продукции. Развитие экономики характеризу-

<sup>58</sup> Казахстанская нефть – шансы для развития. Сборник докладов / Kazakhstan Revenue Watch. Алматы. 2006. – 248 с.

ет качественная диверсификация структуры экспорта, технологическая модернизация действующих производств или рост производительности в компаниях, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства. Даже улучшение качества инфраструктуры и институтов тоже содержит информацию о развитии экономики. Такое разнообразие характеристик делает любое описание развития экономики уникальной картиной, отражающей точку зрения исследователя. Опираясь на изложенные аргументы предлагаю использовать ряд комплексных характеристик для описания развития экономики, а именно:

- структура экономики (отраслевая структура, структура предпринимательства, структура собственности и пр.);
- техническое состояние (износ техники и основных фондов, ресурсоемкость и производительность технологии и пр.);
- структура инвестиций (государственные, частные, портфельные, прямые, иностранные и пр.);
- структура торговли (экспорт, импорт, география внешней торговли и пр.);
- фискальный режим (налоговые режимы, государственные расходы и пр.);
- состояние финансовой системы (процентные ставки, ликвидность, валютный режим и пр.).

\*\*\*

Качество структуры экономики характеризует доля вклада малого и среднего бизнеса в национальный доход. В Казахстане малый и средний бизнеса пока еще не определяют структуру промышленности; их доля в общем объеме промышленной продукции за 2006-2016 гг. составила в среднем 20 % (максимум в 2016 г. – 32 %). Кроме того, они слабо интегрированы в сферу хозяйственной деятельности крупных компаний. Численность занятых в малом и среднем бизнесе в начале 2017 г. составляла 3,1 млн. человек, или 35 % от численности экономически активного населения.

В среднем за 2005-2017 гг. в Казахстане доля среднего предпринимательства не превышала 1 % от общего количества активных субъектов малого и среднего предпринимательства (без

учета индивидуальных предпринимателей). За тот же период на долю субъектов среднего предпринимательства приходилось более 45 % их суммарного объема добавленных стоимостей<sup>59</sup>. Данное соотношение не свидетельствует об относительно высокой производительности среднего бизнеса. Оно отражает низкую прозрачность результатов деятельности малого предпринимательства, то есть косвенно характеризует масштабы теневого рынка, существующего в стране. Можно только предполагать, какие объемы капитала находятся в тени, каковы реальные масштабы экономического неравенства, и какие доходы проходят мимо государственного бюджета.

Неприемлемо сравнивать малое и среднее предпринимательство. Они слишком разные как по качественному составу (отраслевой срез), так и по своим техническим характеристикам: оснащенность материальными активами, уровень автоматизации и роботизации производственного процесса, интегрированность в глобальные производственные системы и другие показатели, освещающие факторную производительность.

Сегодня субъектов малого предпринимательства много в сфере торговли (почти 40 %) и сельском хозяйстве (15 %). В промышленности и строительстве зафиксировано примерно равное количество субъектов малого бизнеса (по 4-5 % от зарегистрированных), и они более производительны, чем компании из других сфер деятельности. Однако почти 2/3 субъектов малого предпринимательства – это индивидуальные предприниматели (без создания юридического лица)<sup>60</sup>. Приведенные цифры косвенно свидетельствуют о минимальном вкладе малого предпринимательства в индустриализацию страны.

---

<sup>59</sup> Субъекты среднего предпринимательства производят около 11 % промышленной продукции и за последние пять лет значение этого показателя не изменилось существенно, несмотря на усилия государства.

<sup>60</sup> Одной из причин многочисленности индивидуальных предпринимателей служит то, что для них создан благоприятный налоговый режим: упрощен порядок начисления и уплаты отдельных видов налогов, упрощена налоговая отчетность.

Различается степень вовлеченности субъектов малого предпринимательства в производство конечной продукции высокого передела, на любом этапе технологической цепочки. Иными словами, малое предпринимательство в производстве конечной продукции служит важным элементом сложной системы, зачастую, представляющую собой сеть.

\*\*\*

В своей ранней работе я показал, что экономика Казахстана развивалась инерционно, что проявилась в стабильно-затухающей динамике роста ее сырьевой составляющей (Кажыкен М., 2013 (а)). Попытки реструктуризации промышленности не привели к перелому тенденции инерционного увеличения доли горнодобывающих отраслей в ее структуре. Напротив, правительство надеется, что ввод на проектную мощность месторождения Кашаган восстановит высокие темпы роста ВВП. Именно фактическая нацеленность на рост, а не на развитие обуславливает инерционность структурных процессов в промышленности. Более того, начиная с 2010 г. осуществляется инерционная индустриализация, по существу закрепляющая сырьевую специализацию экономики.

Одна из причин структурной деформации – «голландская болезнь», поразившая экономику Казахстана. Негативные последствия «голландской болезни» известны и универсальны; они достаточно хорошо описаны в работах многих авторитетных ученых (например, см. Хамфрис М. и др.)<sup>61</sup>. Известно, что интенсив-

---

<sup>61</sup> Рост денежных поступлений от экспорта природных ресурсов приводит к повышению реального обменного курса национальной валюты. Это, в свою очередь, затрудняет экспорт товаров, производимых в других отраслях промышленности, поскольку цены на них повышаются, что делает их неконкурентоспособными по отношению к импортной продукции. Производство целого ряда товаров становится нерентабельным, то есть убыточным (эффект расходов). Одной из причин является дешевая иностранная валюта, полученная от продажи природных ресурсов. Она широко используется для покупки товаров на зарубежных рынках, а дешевый импорт наносит ущерб местным производителям аналогичных товаров. Сырьевые отрасли генерируют высокий спрос на экономические ресурсы, в том числе на рабочую силу, которые естественным образом перетекают к ним (эффект перемещения ресурсов). В итоге на внутреннем рынке поднимаются

ная добыча природных ресурсов запускает механизм, дающий преимущества двум внутренним подразделениям – добывающему сектору и сектору неторгуемых товаров (услуги, инвестиции в недвижимость) в ущерб обрабатывающим отраслям промышленности. В развивающихся странах чаще всего жертвой «голландской болезни» становятся сельское хозяйство и легкая промышленность.

Экономические условия не способствуют реновациям и реинвестициям компаний малого и среднего бизнеса в обновление и модернизацию. Низкий технологический уровень предприятий обуславливает низкую конкурентоспособность их продукции даже на внутренних рынках. Нельзя игнорировать тот факт, что за четверть века произошло слишком мало технологических инноваций в обрабатывающей промышленности и сельском хозяйстве. Поэтому сложились такие силы рыночного распределения экономических факторов, которые приводят к тому, что большую часть ресурсов, прежде всего финансовых, получают сырьевые отрасли, жилищное строительство, операции с недвижимостью, строительство объектов сферы услуг, оставляя меньше возможностей для субъектов обрабатывающих отраслей промышленности и сельского хозяйства. Одним из ярких примеров неэффективного государственного перераспределения части национального дохода, в том числе ресурсов Национального фонда на непроизводственные инвестиции, является строительство инфраструктурных объектов программ «Нурлы Жол» и «ЭКСПО-2017», а также государственных административных зданий.

Для распознавания развития экономики я выше предложил шесть комплексных характеристик. Ниже в данной главе используя эти характеристики, более подробно опишу тенденции, риски

---

цены на эти ресурсы, что вынуждает субъектов других секторов экономики повышать стоимость своей продукции. Таким образом, интенсивная добыча природных ресурсов запускает механизм, дающий преимущества двум внутренним подразделениям: добывающему сектору и сектору неторгуемых товаров, то есть не выходящих на внешний рынок, товаров в виде строительства – в ущерб другим, более традиционным экспортным секторам экономики. В итоге предпринимательство затрачивает огромные усилия, чтобы адаптироваться к условиям.

и потенциал казахстанской экономики, чтобы прийти к обоснованным предложениям по регулированию развития предпринимательства. Акцентирую, что главной целью регулирования является повышение адаптивности экономики.

### Рост сырьевой компоненты в структуре промышленности

Структура промышленности отражает главную тенденцию - рост сырьевой компоненты в структуре экономики. Так, начиная со второй половины 1990-х годов темпы развития двух сегментов промышленности (горнодобывающей и обрабатывающей) имели различные скорости, а на протяжении всего периода – разную направленность (рисунок 3). До 1994 г. в обрабатывающей промышленности произошло резкое падение выпуска, что было не только результатом разрыва технологических связей, но и ликвидации приватизированных предприятий. Далее падение продолжалось, но по затухающей динамике, и уровень производства в обрабатывающей промышленности до сих пор не достиг объемов выпуска 1990 г.

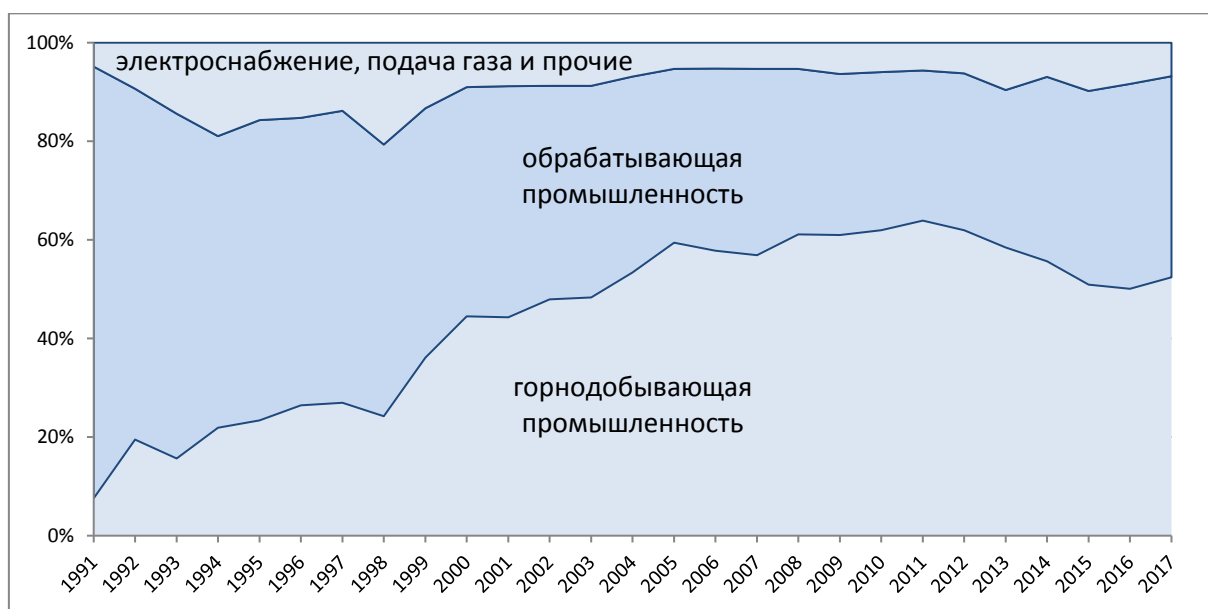


Рисунок 3 - Структура промышленности Казахстана за 1991-2017 гг.

В 1991 г. доля промышленности составляла всего 20 % ВВП, а доля нефтегазового сектора в структуре промышленного про-

изводства едва достигала 2,6 %. За 1991-2017 гг. в структуре промышленности доля обрабатывающего сегмента снизилась более чем в 2 раза (с 87 % до 40,4 %). Следует отметить, что удельный вес продукции химической промышленности снизился в 1,5 раза, машиностроения – почти в 5 раз, а легкой промышленности – более чем в 14 раз. За тот же период произошел почти 7-ми кратный рост (с 7,8 % до 51,9 %) доли горнодобывающей отрасли в структуре промышленности. В 2008-2011 гг. значение доли превышало 60 %.

В Казахстане нефтегазовый сектор развивался чрезмерно интенсивно по сравнению с другими отраслями промышленности. За период с 1991 по 2016 годы объем добычи сырой нефти и газа в денежном выражении вырос с менее 1 % до 16 % (по отношению к ВВП). Однако в годы высоких котировок на сырую нефть эта цифра достигала 22 %. В 2013 г. (перед обвалом цен на сырую нефть) в структуре горнодобывающей промышленности Казахстана на долю нефтегазового сектора приходилось 84,5 %, что отражает не только реальное доминирование «стратегической» отрасли, в которой высокая концентрация крупных предприятий преимущественно иностранного происхождения, но и природу роста ВВП. Таким образом, две базовые группы отраслей промышленности внесли разные по масштабу вклады в развитие экономики страны.

За 2008-2013 гг. в структуре экспорта 75 % составляли минеральные продукты и 13,6 % – металлы и изделия из них<sup>62</sup>. Иными словами, почти 89 % экспорта – сырье и продукты низкого передела, что обуславливает целый ряд рисков, в том числе чрезвычайно высокую вероятность падения национального дохода. Так, например, в 2009 г. в результате снижения мирового спроса на основные сырьевые и энергетические ресурсы обусловленного мировым экономическим кризисом, экспорт Казахстана сократился на 39 %. Обвальное сокращение экспорта повторилось в 2014-2016 гг., как следствие падения цен на сырую

---

<sup>62</sup> Сырьевая зависимость возникает тогда, когда природные ресурсы составляют более 25 % от совокупного экспорта страны. Данный критерий используется МВФ.



нефть. В общем объеме экспорта остается крайне низкой доля обработанной продукции, значительная часть которой – это товары промежуточного производства (сырьевые ресурсы, прошедшие первичную обработку и использующиеся в производстве товаров конечного потребления). Даже в структуре экспорта потребительских товаров до 80 % приходится на долю нефтепродуктов. В целом, по мере закрепления существующей структуры внешней торговли растет угроза долгосрочному устойчивому развитию Казахстана.

По относительному значению обрабатывающей промышленности в экономическом развитии Казахстан является явным аутсайдером среди стран Таможенного союза. В среднем за 2012-2016 гг. доля обрабатывающей промышленности в ВВП Казахстана составила 4,5 %, что ниже, чем в России (более 15 %) и Беларуси (не менее 25 %). Даже в странах, которые по целому ряду ключевых природно-экономических факторов экспертами признаются сопоставимыми с Казахстаном, доля обрабатывающего сегмента значительно больше: Австралия (9,8 %) и Норвегия (10,7 %).

Основной причиной инерционного роста сырьевого сектора является высокая привлекательность горнодобывающей промышленности для инвестиций. Другой причиной является незавершенность технологических переделов от добычи сырья до производства продукции с высокой степенью подготовленности к дальнейшему использованию и конечному потреблению. Низкий технологический уровень обрабатывающей промышленности обуславливает низкую конкурентоспособность продукции.

Отставание конечного передела от динамики роста сырьевой базы свидетельствует не столько об узости внутреннего потребительского рынка, сколько о хронической проблеме неконкурентоспособности продукции обрабатывающих отраслей на внешних рынках. Экономические условия не способствуют развитию машиностроения, легкой и пищевой промышленности, химии и нефтехимии и других обрабатывающих отраслей. Промышленность Казахстана не может воспользоваться одним из преимуществ - значительными запасами полезных ископаемых

для развития базовых отраслей: металлургии, химии, электроэнергетики и др. Также на переработку идет небольшая часть продукции сельского хозяйства.

Остаются неизвестными значения оптимальной или эффективной пропорции между отраслями экономики, в частности, между добывающими и обрабатывающими сегментами промышленности Казахстана. Однако пятикратное превышение добавленной стоимости металлургии над добавленной стоимостью машиностроения, или двукратное превышение доли сельского хозяйства в структуре ВВП над долей пищевой промышленности говорит о том, что в экономике максимально не используются потенциал сырьевой базы, и экономика развивается экстенсивно. На несоответствие между намерениями правительства по улучшению структуры экономики и экспорта, а также фактическими достижениями индустриализации указывают многочисленные авторы (например, см. Темирханов М.).

При разработке месторождений углеводородного сырья страна получала значительные доходы, что послужило одним из основных факторов ежегодного роста ВВП (в среднем на 7,8 % в течение 2001-2013 гг.) до обвального падения цен на нефть в 2014 г. Одновременно рос уровень доходов работников нефтегазового сектора, следовательно, повышался платежеспособный спрос соответствующего сегмента населения. Поскольку темпы развития обрабатывающих отраслей значительно отставали от темпов роста доходов населения страны, то возник избыточный спрос на неторгуемые товары, которые нельзя импортировать в обмен на экспортируемое сырье. В ответ на избыточный спрос сектор услуг и строительства отреагировали повышением предложения продукции и, соответственно, простимулировали приток рабочей силы из других отраслей, в основном, рабочей силы высвобождающейся из обрабатывающих отраслей.

Все эти процессы в той или иной степени проявились в странах, богатых нефтью, газом и другими природными ресурсами. Темпы их экономического развития были ниже, чем у стран, где запасы аналогичных ресурсов ограничены или отсутствуют. Нельзя сказать, что «ресурсное проклятие» неминуемый рок для

стран богатых природными ресурсами. Привлекателен опыт Норвегии, нашедшей уникальное и сложное решение. Она разделила экономику на два сектора: материковую и оффшорную, которые слабо взаимодействуют друг с другом, т. к. первая обращена в большей мере к внутреннему, а вторая – к внешнему рынку. Казахстан может извлечь для себя много полезного из богатого опыта Норвегии.

Тенденция снижения цен на нефть и волатильность цен на сырьевые ресурсы, а также характер влияния нефтяного сектора на макроэкономические показатели и на деятельность предприятий обрабатывающих отраслей дают веские основания для отказа от концепции, согласно которой «локомотивом» развития экономики является увеличение добычи углеводородов. Таким образом, Казахстану целесообразно отказаться от бесперспективной стратегии «технологии в обмен на сырье». Рост добычи нефти на месторождениях шельфа Каспийского моря может перевести «голландскую болезнь» в хроническую форму.

И «голландская болезнь», и воздействие колебаний цен на сырье представляют собой, в первую очередь, институциональные, но не экономические проблемы. Они создают затруднения при конкретных обстоятельствах, как правило, связанных с отсутствием эффективных и прозрачных институтов. Ряд экономистов, изучив данный вопрос, пришли к выводу, что эффекты «голландской болезни» нельзя считать основополагающими в определении тенденций роста в богатых природными ресурсами странах. Так, Майкселл (Mikesell, 1977) проанализировал показатели группы стран – экспортеров сырья и пришел к выводу, что в большинстве из них «голландская болезнь» никак не отразилась на темпах роста. Макмэхон (McMahon, 1977) делает аналогичный вывод. Торвик (Torgvik, 2001) утверждает, что в несырьевых отраслях, и в секторе услуг выпуск продукции и производительность труда могут как увеличиваться, так и уменьшаться в зависимости от структурных и институциональных характеристик экономики. Я разделяю эту точку зрения. Открытая экономика с низкими барьерами для вхождения на рынок и минимальными препятствиями для бизнеса в состоянии адаптироваться и к воз-

действию на движение ресурсов, и к эффекту роста расходов, связанному с увеличением экспорта сырья, – точно так же, как она адаптируется к любым другим изменениям в структуре экспорта.

\*\*\*

Становится аксиомой утверждение, что стране опасно специализироваться на производстве и экспорте сырья, даже сырьевых материалов. Как известно, рентаориентированный рост сырьевых отраслей промышленности оказывает негативное влияние на обрабатывающие отрасли, и на всю экономику<sup>63</sup>. Простейшее объяснение основывается на достоверных положениях, согласно которым высокая волатильность цен или сохранение в долгосрочном периоде низких цен на сырьевые экспортные товары обусловит сокращение производства в смежных отраслях, падение национального дохода, и все это обернется сокращением занятости населения. Этот аргумент служит дополнительным обоснованием необходимости формирования и развития отечественной обрабатывающей промышленности, даже несмотря на то, что она будет продолжительное время не столь конкурентоспособной относительно промышленности ближайших конкурентов, прежде всего России. Именно так надо поступать, чтобы повысить благосостояние населения.

Но надо признать, что сырьевые отрасли еще долго сохранят за собой позицию главного источника валютных доходов для общества. Следовательно, надо повышать степень диверсификации производства промышленного сырья (новые товары, в том числе полученные в результате более глубокой переработки природных ресурсов – исходного сырья). Однако в долгосрочной перспективе развитие сырьевых отраслей будет зависеть от спо-

---

<sup>63</sup> Дж. Стиглиц, Дж. Сакс и другие отмечают, что рентаориентированность, по своей природе, приводит к порочным финансовым перераспределениям, неэффективным инвестиционным проектам и коррупции. Выделяют две основные черты обострения. Во-первых, это отсутствие сильных правовых и политических институтов. Во-вторых, это наличие нескольких групп власти, такие как паразитические провинциальные правительства, защищенные промышленные центры и профсоюзы, и политические сети патронажа. Ресурсное проклятие, когда большой приток нефтедолларов от продажи ресурсов генерирует затраты и перераспределение финансов, тем самым снижая развитие экономики.

способности отдельных сегментов интегрироваться в современные промышленные комплексы, от гибкости технологий использования сырья в выпуске новых современных продуктов.

Обрабатывающая промышленность создаст альтернативный уровень зарплаты, который не позволит производителям сырьевых ресурсов распространить свое негативное влияние на всю экономику. Многие экономисты считают, что лучше иметь низкоэффективный сегмент обрабатывающей промышленности (чаще всего имеют в виду машиностроение и переработку продукции сельского хозяйства), чем не иметь его вообще. С этой позицией надо согласиться, поскольку эти сегменты, как правило, трудоемкие и выпускают продукцию с высокой добавленной стоимостью. Тем самым они дают двойной эффект: рост занятости и доходов населения.

Экономическая история подтверждает, что порочный круг сырьевой специализации и неразвитости обрабатывающих сегментов можно разорвать, только если будет качественно продуманная и количественно взвешенная стратегия, подкрепленная политической волей (Хоупт С., Лаинс П., Шен Л., с. 457-492). Общим местом любых наших государственных стратегий, программ и иных официальных документов касательно развития промышленности является неоспоримый тезис о необходимости диверсификации или реструктуризации промышленности. Уже нет необходимости убеждать кого-то в актуальности диверсификации казахстанской экономики, доказывать актуальность перехода от секторов с убывающей отдачей (производство сырьевой продукции) к секторам с возрастающей отдачей (обрабатывающая промышленность)<sup>64</sup>. Однако логичные по сути желания не реализованы на практике.

Существуют две причины сохранения тенденции роста добывающего сектора. Первая причина – это заинтересованность государства иметь легкий источник доходов для финансирования всевозможных программ и проектов, в том числе социально-

---

<sup>64</sup> Хотя встречаются заявления официальных лиц самого высокого уровня о роли нефтегазового сектора в качестве локомотива развития экономики Казахстана.

го характера. Если государство авторитарное, то такие доходы позволяет политической элите долго сохранять свою власть. В мировой экономической истории авторитарные власти в сырьевых экономиках всегда злоупотребляли правом использования природной ренты в своих целях, как правило, популистских. Это право реализуется посредством административного распределения и перераспределения экономических факторов. При этом авторитарной власти легче перераспределять природную ренту, чем доходы обрабатывающих отраслей, поскольку оно своеобразно понимает право государственной собственности на природные ресурсы и радикально реализует это право. Естественно, доходы обрабатывающих отраслей труднее перераспределять, потому что там слишком мало государственной собственности. Вторая причина – наличие мощных сырьевых лобби во власти, в правительстве или в околоставных структурах<sup>65</sup>.

Казахстан, специализируясь на экспорте сырья, рискует застрять на периферии экономического развития и попасть в технологическую зависимость от глобальных производственных систем. Опережающий рост сырьевого сектора уже привел к замедлению технологического развития промышленности и сельского хозяйства, а в некоторых сегментах промышленности создало реальную угрозу консервации технологической отсталости. Общество, а именно предпринимательство и государство, осознавая существующие угрозы, должны совместно искать возможности для максимально эффективного использования потенциала сырьевых отраслей для опережающего развития остальной экономики, повышения ее адаптивности.

Все отчетливее проявляется тенденция возрастания потребности мировой экономики в сырьевых товарах высокой степени переработки. Очевидно, развитие компаний сырьевых отраслей будет зависеть от способности интегрироваться в промышленные комплексы, выпускающие конечную продукцию, то есть удачного выбора места в технологической цепочке современных многонациональных производств. Такой выбор – это вы-

---

<sup>65</sup> В качестве примеров таких структур можно назвать совет иностранных инвесторов и ассоциацию «Kazenergy».

бор специализации, и здесь роль государства заключается только в четком формулировании своих приоритетов и намерений по поддержке инициатив предпринимателей в определенных направлениях. Такой подход делит ответственность между государством и предпринимателями и поэтому требует их согласованных действий.

Однако есть отдельные сегменты в сырьевой экономике, где производятся редкие продукты, востребованные технологически развитыми индустриями. Например, в связи с увеличением требований к свойствам металлов и композитных материалов растет спрос на редкие и редкоземельные металлы. В Казахстане уже имеется достаточный ресурсный потенциал страны по созданию редкометального сегмента более крупной отрасли – новых материалов и материалов с улучшенными свойствами. Речь идет об интеграции производства сырья из редких и редкоземельных металлов с технологиями по созданию новых материалов и созданию новой отрасли, у которой в перспективе появятся диверсифицированные мировые рынки.

### **Концентрация экономических ресурсов и рыночной власти у крупного предпринимательства**

В настоящее время казахстанское крупное предпринимательство играет ключевую роль в создании национального дохода и вносит наибольший вклад в общее благосостояние. Некоторые экономисты крупным компаниям приписывают роль своеобразных «локомотивов» индустриализации. В структуре ВВП доля крупных компаний превышает 40 % (в среднем за 2005-2013 гг. – 43,2 %). Из общего количества крупных компаний почти 47 % принадлежат государству (или государству принадлежит значительная доля в капитале) и 20 % имеют прямое отношение к нефтегазовому сектору: добыча и транспортировка нефти и газа, сервисные услуги. Особо отмечу, что в этом «пироге» весомый кусок принадлежит нерезидентам, главным образом, иностранным компаниям и их собственникам.

Почти 15 % крупных компаний представляют собой бизнес-группы, состоящие из горизонтально интегрированных компаний. Многие крупные компании интегрированы в международные производственные системы, что открывает перед ними возможности кредитоваться или выходить на IPO. Большинство бизнес-групп являются диверсифицированными холдингами или национальными компаниями.

Сравнительный анализ данных по 500 крупным компаниям Казахстана за относительно благополучный 2014 г. («NB 500»)<sup>66</sup>, отобранным по финансовым критериям, позволяет выявить некоторые характерные черты. Основные признаки казахстанского крупного предпринимательства таковы.

Во-первых, из 500 крупных компаний 73 субъекта (или 14,6 % от общего числа) представляют собой группы, состоящие из горизонтально интегрированных предприятий. Общее количество предприятий, входящих в состав этих групп, превышает 610 единиц. Большинство групп являются диверсифицированными холдингами или национальными компаниями, объединяющими предприятия разных отраслей экономики: добыча, переработка, услуги и др.

Во-вторых, 146 (29 %) крупных компаний относятся к промышленности, в том числе: 65 (13 %) – представители обрабатывающих отраслей; 48 (10 %) – субъекты горнодобывающей промышленности и 31 (6 %) – из отрасли электроснабжения, подачи газа и пара. В сегменте обрабатывающих отраслей большая часть компаний специализируется в производстве строительных материалов и переработке продукции сельского хозяйства.

В-третьих, более 220 (44 %) крупных компаний являются представителями сферы услуг в самом широком понимании (торговля, образование, финансовые услуги, нефтесервис, транспорт и др.).

В-четвертых, не менее 100 (20 %) компаний имеют прямое отношение к нефтегазовому сектору, в том числе 38 компаний специализируются на добыче нефти и газа, 62 компании оказы-

---

<sup>66</sup> <http://nb.kz/nb-500/2014-1/> и <http://kazdata.kz/04/all-2015-kazakhstan-kрупнейшие-компании-по-отраслям.html>.



вают сервисные услуги (ремонт и техническое обслуживание, геология др.). С учетом предприятий других сегментов горнодобывающей промышленности (добыча урана, угля, черных и цветных металлов и др.) численность крупных компаний горнодобывающей промышленности достигнет 137 единиц.

Большая часть крупных промышленных компаний, специализирующихся на добыче и простейшей переработке природных ресурсов, представляют собой вертикально интегрированные холдинги.

Крупные компании сельского хозяйства в основном специализируются на производстве зерна, поэтому имеют в активе обширные площади пахотных земель. Существуют компании, имеющие в своем распоряжении сотни тысяч гектаров пашен. Такие перегибы в землепользовании произошли в результате «долевой приватизации». Как отмечают авторы доклада Всемирного Банка «..., хотя доли земли были широко распределены среди сельских жителей, фактические земельные участки были распределены среди гораздо более узкого круга лиц» (Дадвик Н., Фок К., Седик Д., с.61).

У крупной компании имеется целый ряд преимуществ перед субъектами среднего и малого предпринимательства. Общеизвестно, что она получает экономию от масштаба производства, может кредитоваться и капитализироваться за рубежом. Крупное предпринимательство обеспечивает занятость большей части наемных работников негосударственного сектора. Благодаря крупным компаниям экономика интегрирована в международные производственные системы, экспортирует продукцию и получает валютные доходы. Именно крупные компании привлекают большую долю иностранных прямых инвестиций в экономику. Как видим у крупного предпринимательства достаточно много положительных свойств, полезных в целом для развития общества, поэтому для государства естественно желание создавать и развивать крупные компании.

Но вместе с тем, крупное предпринимательство создает угрозу справедливой конкуренции. Наиболее существенный риск, исходящий от крупной компании – это ее предрасположенность к

трансформации в монополию. Если крупная компания является естественной монополией, то ее легитимность оправдана, но при условии жесткого государственного контроля над ценами (тарифами) на продукцию и услуги. Для остальных компаний статус монополиста исключается законом.

Как правило, крупный бизнес оказывает мощное влияние на власть, в частности для получения нелегитимных преимуществ в доступе к экономическим факторам, получения части перераспределяемых государством ресурсов в рамках бюджетных программ развития. Государство предоставляет отдельным крупным компаниям селективные преференции (скидки к тарифам, эксклюзивные условия ведения бизнеса и др.). Такая поддержка, в лучшем случае, позволяет решать краткосрочные задачи, однако, самым распространенным последствием является коррупция, несправедливые преимущества в доступе к возможностям, ухудшение рыночной конкуренции.

Итак, крупные компании с одной стороны благоприятствуют развитию экономики, а с другой – могут ухудшать условия справедливой конкуренции. Абсолютно верно утверждать, что крупные компании являются мощным фактором адаптивности и экономики, и малого предпринимательства. Поэтому многое зависит от того, как государство выстраивает отношения с крупными компаниями: поставлены ли они в равные условия с остальными субъектами экономики в доступе к ресурсам, рынкам и иным факторам.

Чрезвычайно опасны закрытые от посторонних глаз, непрозрачные связи между государством и крупными компаниями. Казахстанские реалии свидетельствуют о том, что многие крупные компании имеют олигархическую природу, то есть существуют тесные, но непрозрачные отношения между их собственниками или топ менеджерами и официальными лицами<sup>67</sup>. Несмотря на

---

<sup>67</sup> Авторитарный политический режим, как правило, выстраивает тесные и нелегитимные отношения с крупным бизнесом. Он покупает лояльность топ-менеджеров и влиятельных собственников, извлекает дополнительные неучтенные доходы в обмен на нелегитимные преимущества в конкуренции за ресурсы, преференции или селективные меры поддержки.

то, что формальный нормативный порядок препятствует этим явлениям, неформальные правила, к сожалению, не видят в них угрозу для благополучия общества.

Для выстраивания эффективных отношений с крупным предпринимательством, государство должно выработать диверсифицированные подходы, учитывающие не только специфику самих компаний, но и степень их вклада в достижение базовых целей развития общества: повышение благосостояния и снижение экономического неравенства. Кроме того, требуются строгие критерии для установления принадлежности компании к субъектам крупного предпринимательства. Критерии должны также быть пригодными для обоснования предоставления селективных мер поддержки или, напротив, наложения конкретных ограничений. Важно, чтобы критерии учитывали отраслевую принадлежность и специализацию компании.

Численность работников неприемлема в качестве критерия для установления статуса предприятия. Некоторые современные автоматизированные и роботизированные производства с численностью производственного персонала 100 человек могут производить больше продукции в стоимостном выражении, чем многие компаний из «NB 500». Имеет значение то, какую долю в общем объеме выпуска отрасли дает конкретная крупная компания, какова степень ее влияния на развитие отрасли. В региональном аспекте более приемлем такой критерий, как доля крупной компании в обеспечении занятости населения, в том числе в результате мультипликативного эффекта – вовлечения в свою орбиту субъектов малого и среднего предпринимательства. Если рассматривать крупную компанию в масштабе всей экономики, то особый интерес представляет ее влияние на платежный баланс. Эти три эффекта влияния крупной компании на развитие общества служат главными обоснованиями пересмотра критериев отнесения ее к совокупности крупного предпринимательства.

Актуализируется задача создания нового определения субъекта крупного предпринимательства. Иными словами, необходимо сформулировать определение и критерии крупной компании,

раскрывающие ее характеристики, по крайней мере, в трех аспектах:

- отраслевой (доля компании в совокупном объеме выпуска отрасли);
- региональный (занятость населения и мультипликативный эффект на малое и среднее предпринимательство);
- общеэкономический (влияние на торговый баланс или величину национального дохода).

\*\*\*

В настоящее время сформирован слой крупных компаний, финансово прочных и имеющих рынки сбыта, главным образом, сырьевых товаров. Они воспроизводят разнообразные и разнонаправленные риски для адаптивности экономики, среди которых можно выделить следующие.

Риск первый: локализация центров принятия экономических решений за пределами Казахстана. Это одно из последствий приватизации крупнейших промышленных предприятий, проявляющихся в том, что стратегические позиции в системе управления находятся в руках нерезидентов. Иными словами, принятие хозяйственных решений осуществляется в штаб-квартирах, расположенных за пределами Казахстана. Так, подавляющее большинство крупнейших компаний горнодобывающей промышленности и металлургии, создающих в совокупности почти 16% ВВП, является или подразделениями международных корпораций, или находятся в долгосрочной концессии у нерезидентов, или контрольный пакет акций принадлежит гражданам зарубежных государств. Поскольку экономические интересы топ-менеджеров и собственников этих корпораций, как правило, не совпадают с долгосрочными целями Казахстана, то их решения могут оказывать негативное влияние на структуру промышленности.

Риск второй: концентрация у субъектов крупного предпринимательства экономических ресурсов (сырье, производственные активы, земли сельскохозяйственного назначения и др.). Крупный бизнес отвлекает на себя значительные объемы ключевых ограниченных ресурсов экономики и, соответственно, сокращает объем доступных ресурсов для развития малого и сред-

него предпринимательства, прежде всего в сфере материального производства. В частности, крупные компании интенсивно притягивают к себе лучшие трудовые ресурсы, особенно высокообразованных специалистов. Риск возрастает, если иностранные крупные компании оттягивают на себя рыночные ресурсы, поскольку они имеют особенность не проникаться проблемами местной экономики и выстраивают самостоятельную стратегию безотносительно к задачам и приоритетам государства. Если учесть, что большинство крупных промышленных компаний ориентированы на экспорт, то, зачастую, их продукция становится труднодоступной на внутреннем рынке.

Риск третий: возникновение монополий и олигополий. Даже контролируемые государством естественные монополии создают проблемы для предпринимательства. Национальные компании, которые, по сути, являются монополиями, обладают рыночной властью и отнимают у субъектов малого и среднего предпринимательства возможности развиваться.

Естественные монополии тоже под подозрением. В сфере услуг (транспорт, связь, производство и транспортировка электроэнергии, газа и тепла) естественные монополии занимают практически весь рынок. Следовательно, огромные сегменты экономики отлучены от рынка, живут за счет благосклонности государства, получают доходы благодаря калькуляции себестоимости и нормы прибыли.

У нас нет иного подхода, чем использование преимуществ крупных компаний, но при этом одновременно предпринимая усилия по минимизации их негативного влияния на адаптивность экономики. Основной подход – принятие закона о крупном предпринимательстве, в котором должно быть институционализировано участие общества в структуре корпоративного управления. Тем самым вводится современный инструмент регулирования развития и функционирования корпорации, адаптированный с принципами корпоративного управления многонациональными корпорациями ОЭСР. К числу первостепенных задач относится коренное реформирование холдинга «Самрук-Казына», включая вывод из его состава всех национальных компаний. В целом надо

пересмотреть роль холдинга, придать ему статус компании, управляющей активами государства в крупных многонациональных компаниях. Есть смысл в наделении «Самрук-Казына» правом выкупа на IPO доли частных компаний.

Надо максимально эффективно использовать способность крупных компаний самостоятельно развивается (модернизироваться, диверсифицироваться, специализироваться или наращивать свои масштабы). Они самостоятельно делают свой стратегический выбор, и этот выбор могут оформить в виде инвестиционного проекта. И здесь государство может в полной мере реализовать свою направляющую роль, заключая с компанией соглашение о предоставлении комплекса мер поддержки инвестиционного проекта. Государство может комбинировать широкий спектр способов: создавать специальный режим, предоставлять на определенных условиях свои ресурсы, использовать нормы международных соглашений. Естественно, селективная поддержка осуществляется в рамках приоритетов государства и в интересах достижения фундаментальных целей общества.

Одним из таких приоритетов является создание специализированной на макротехнологии национальной компании (СМНК) и развитие связанной с ней сетевой структуры. СМНК будет стимулировать развитие смежных наукоемких производств, генерировать спрос на высококвалифицированных специалистов, на товары высокого передела, тем самым становясь специфическим рынком. СМНК откроет перед субъектами малого и среднего предпринимательства возможности проектировать и создавать новые виды продуктов, сформирует поток инноваций. СМНК обладает высоким потенциалом международной технологической кооперации, что повысит эффект от специализации. Вероятна интеграция СМНК в международные производственные системы, что потребует от нее внедрения лучших практик корпоративного управления, в том числе признанных на международном уровне стандартов прозрачности и принципов социальной ответственности.

Даже если частная крупная компания «отлучается» от государственной поддержки, то ее «дочерние» предприятия могут

рассчитывать на реальную помощь. Принцип равного доступа к возможностям, предоставляемым государством в рамках специальных программ, оставляют открытыми двери для малых и средних предприятий, входящих в состав крупной компании. В масштабах региона развитие этих «дочек» может сыграть существенную роль, например, в повышении занятости населения. Ясно, что должны быть определены критерии и прописаны строгие правила, открывающие им доступ к перераспределяемым государством ресурсам, селективным льготам и преференциям. В частности, целесообразно ввести критерий – пороговое значение доли «материнской» компании в активах «дочки». Это стимулирует прозрачность и диверсификацию собственности.

### **Рост морального и физического износа основных фондов**

Конкурентоспособность продукции зависит от множества ее характеристик (цена, качество и потребительские свойства), которые в свою очередь, являются производными от экономических факторов (ресурсы, производственные активы). Все же к главным факторам относятся технические характеристики производственных активов (основные фонды, физический капитал), то есть используемых в производственном процессе техники (оборудование, машины, механизмы), технологии и сооружений. Естественно, имеет значение техническое состояние транспортной, энергетической и иной инфраструктуры, которые вносят «вклад» в себестоимость товара.

Проведенные в 2010 г. Казахстанским институтом развития индустрии специальные исследования показали, что производственные активы большинства субъектов экономики, прежде всего сферы производства, чрезвычайно изношены и физически, и морально (Кажыкен М., 2011 (а)). Несмотря на то, что в последние годы доля инвестиций в новый основной физический капитал значительно возросла в экономике Казахстана, степень изношенности существующих производственных активов остается предельно высокой в отдельных отраслях.

Общей характерной чертой материальной основы экономики является высокий физический и моральный износ основных фондов субъектов малого бизнеса. По данным за 2011 г. износ основного физического капитала в АПК в среднем составил 80 %. Еще хуже обстоят дела на предприятиях среднего предпринимательства, которые существенно сократили ввод в действие производственных активов, и не в состоянии сократить, тем более ликвидировать старый и физически изношенный физический капитал. В среднем по экономике за 1995-2017 гг. коэффициент обновления основного физического капитала составил всего 12,6 % (максимальное значение 18,6 % в 2008 г.) (рисунок 4). Надо подчеркнуть, что по всем отраслям наблюдалось постепенное повышение коэффициента до 2008 г. Затем закрепилась тенденция снижения этих показателей, что обусловлено последствиями мирового кризиса 2008-2009 гг., а также падением цен на сырую нефть и девальвацией тенге в 2014-2015 гг.



Рисунок 4 – Динамика показателей, характеризующих состояние материальных активов экономики

В экономическом контексте моральный износ основных фондов означает устаревание техники и технологии, используемой в конкретном производстве или отрасли. Если с точки зрения бухгалтерского учета моральный износ означает удешевле-



ние (обесценение) основного физического капитала, то для экономиста этот феномен означает снижение эксплуатационных характеристик, соответственно, ухудшение качества и (или) увеличение себестоимости продукции. Поэтому при моральном износе дальнейшая эксплуатация машин и оборудования, а также связанной с ними технологии становится неэффективной из-за падения конкурентоспособности продукции.

Основной причиной морального износа является сохранение на протяжении довольно продолжительного периода времени существующего технологического процесса, отсутствие технических инноваций. И напротив, периодическая и своевременная модернизация, внедрение инноваций способствует повышению качества и снижению себестоимости продукции, улучшению характеристик продукции или выпуску продукции с новыми потребительскими свойствами. Таким образом, при моральном износе чаще всего перед компанией стоит задача замены части основных фондов или даже осуществление полной технологической модернизации.

Еще одним фактором снижения производительности в отраслях промышленности и сельском хозяйстве признается низкая мобильность капитала. Если нет эффективных способов перемещения физического капитала от менее эффективных собственников к более производительным, то снижается общая результативность их использования в национальной экономике. Более того, это препятствует капитализации компаний, росту потенциала и адаптивности предпринимательства.

Слишком мало заслуживающих внимания публикаций о качественном состоянии производственных активов, но анализируя имеющиеся аналитические работы можно обнаружить следующие тенденции.

Во-первых, износ основных фондов в значительной степени затронул те отрасли экономики, куда пришло мало иностранных прямых инвестиций. Соответственно, приток иностранных инвестиций в сырьевые отрасли обусловил относительное улучшение качества физического капитала, внедрение новых технологий. Очевидно, эта зависимость коррелирует с капиталоемкостью от-

расли, то есть большая часть иностранных инвестиций были вложены в создание или обновление основных фондов. Но не все сырьевые компании, перешедшие в руки иностранных инвесторов в 1990-х годах, получили достаточно инвестиций в обновление техники и технологии. В ряде компаний внедряются не самые передовые технологии. Следует ожидать, что по мере падения спроса на сырьевые товары на мировых рынках или снижения котировок, сократится приток иностранных прямых инвестиций, соответственно, упадет уровень капитализации в целом по экономике. Вероятно, при сохранении данной тенденции в перспективе значительная часть инвестиций будет направлена на импорт в Казахстан устаревшей или не самой передовой техники и технологий.

Во-вторых, растет износ основных фондов в базовых отраслях промышленности. Степень износа в металлургической промышленности увеличилась с 36,1 % в 2009 г. до 46,5 % к 2014 г. Одна из причин – снижение инвестиций. Так, в металлургии в период 2012-2014 гг. произошло снижение капиталовложений на 31 % (с 211,3 до 145,6 млрд. тенге)<sup>68</sup>.

В-третьих, высокий износ и технологическая отсталость закрепляется за предприятиями и отраслями не привлекательными для инвесторов. Например, не модернизируются предприятия легкой промышленности и сельского хозяйства, поскольку по разным причинам (например, низкая рентабельность или плохая конъюнктура на внешних рынках) они не привлекательны для инвесторов. И, наоборот, относительно невысокий износ основных фондов в сфере информации и связи по причине высокой рентабельности. Следует подчеркнуть, что в валовом притоке иностранных инвестиций за 1996-2014 гг. доля отрасли информации и связи составила 12 %, тогда как доля сельского хозяйства не превысила 0,07 % (Кажыкен М., 2015).

В-четвертых, производственные технологии обновляются в основном за счет импорта готовых образцов. Казахстанская промышленность имеет всего 8% инновационно-активных предпри-

---

<sup>68</sup> Тенденции развития металлургической отрасли Республики Казахстан / АО «Банк Развития Казахстана» – г. Астана, 2015 г. – с. 28.

ятий, которые по объемам затрат на разработки и внедрение инноваций серьезно отстают от высокотехнологичных зарубежных компаний, у которых этот показатель достигает до 20 % общих расходов на производство. Нацеленность преимущественно на импорт техники и технологии без развития собственных компетенций по их совершенствованию ведет к снижению способности предприятий самостоятельно разрабатывать инноваций или совершенствовать используемые. Если государство не поддержит отраслевые R&D, то у компаний будет мало шансов преодолеть свое технологическое отставание.

В-пятых, происходит снижение инновационной активности у субъектов экономики, падение мотивации модернизировать и обновлять технику и технологии. Инновационный процесс является одним из сфер предпринимательства, и оно не получило должного развития. Редкие компании среднего предпринимательства имеют собственные подразделения, способные осуществлять R&D, внедрять инновации.

В-шестых, слишком медленно развивается инновационная инфраструктура, в первую очередь, инжиниринговые, консалтинговые и проектные организации. Отсутствие современной инфраструктуры сдерживает внедрение технологий, обмен информацией, реструктуризацию и модернизацию действующих производств. Это усугубляется тем, что у государства недостаточно практического опыта реализации масштабных и долгосрочных программ R&D и системных мер стимулирования технологической модернизации. Более того, оно не может выйти за рамки перераспределительной модели, когда уже ресурсов мало даже для простой капитализации субъектов малого и среднего бизнеса.

Итак, общий вывод таков: подавляющее большинство предприятий промышленности и сельского хозяйства используют физически и морально устаревшие производственные активы. На протяжении десятилетий многие предприятия по разным причинам (недостаток собственных финансовых ресурсов, недоступность долгосрочных дешевых кредитов, отсутствие благоприятной рыночной конъюнктуры) не обновляли технику и техноло-

гии. В результате сегодня большинство субъектов производственного сегмента экономики имеют низкий уровень производственного потенциала, используют основные фонды низкой производительности и, соответственно, большая часть продукции характеризуется низкой конкурентоспособностью. Продолжается рост уровня морального и физического износа техники и технологии, и эти тенденции порождают многочисленные риски, в том числе следующие.

Одним из самых опасных является риск возникновения самоподдерживающегося цикла: износ основных фондов обуславливает снижение факторной производительности, что приводит к падению доходов и как следствие компания сталкивается с недостатком средств для обновления основных фондов, соответственно, продолжает расти износ основных фондов. В итоге цикл повторяется заново. Такой самовоспроизводящийся процесс напрямую ведет к консервации технологической отсталости экономики и снижению ее адаптивности.

Второй риск связан с закреплением специализации на продукциях низкого передела. Современные технологии все меньше используют продукты низкого передела, одновременно предъявляя высокие требования к их свойствам. Поэтому специализация на основе устаревающей технологии с высокой вероятностью приведет к полной остановке производства и падению его ликвидности до самой низкой отметки.

Когда растет моральный и физический износ основных фондов может возникнуть риск повышения ресурсоемкости производства и нагрузки на экологию. Среди значимых негативных побочных последствий повышения ресурсоемкости особо выделяю конфликт с экологическими требованиями. Устаревающие технологии, до сих пор применяющиеся в казахстанской промышленности, прежде всего в металлургии, энергетике, химии и нефтехимии делают данные отрасли неконкурентоспособными по критериям ресурсоемкости и энергоемкости продукции.

Субъект экономики самостоятельно выбирает способы снижения морального и физического износа производственных активов. Ему нужны соответствующие возможности. Когда у субъ-

екта экономики недостаточно собственных финансовых ресурсов на модернизацию, то у него должна быть возможность получить их на финансовом рынке. Но если, рыночные институты не готовы ему предоставить финансовые ресурсы, например, в силу высоких рисков рода деятельности или отсутствия залогового имущества, то остается надежда на заинтересованную поддержку государства. Поддержка государства создает возможности не только для модернизации, но и капитализации.

Тот факт, что подавляющее большинство фермерских хозяйств в Казахстане являются низкорентабельными, вызывает серьезную озабоченность у специалистов и политиков. В фермерских хозяйствах преобладает ручной труд, поскольку им недоступны дорогостоящие современные технологии. Следствием является низкая производительность экономических субъектов. Если к этим особенностям добавить низкий уровень капитализации (небольшие площади земель, небольшое поголовье скота), то становятся понятными многие негативные тенденции в аграрном секторе экономики. В частности – низкая производительность труда, высокая себестоимость и плохое качество продукции. Поэтому актуальна комплексная модернизация всей отрасли, начиная от фермерских хозяйств до объектов инфраструктуры рынка сельскохозяйственных факторов и продукции. От того, насколько успешно будет решена задача повышения факторной производительности экономических субъектов зависит то, способна ли отрасль обеспечить нормальный уровень жизни для сельского населения. Очевидно модернизация и капитализация в итоге приведет к повышению адаптивности сельского хозяйства к меняющейся конъюнктуре на рынках.

Модернизация крупных компаний обусловит диффузию процесса вширь по технологической цепочке среди более мелких поставщиков продукции и услуг. Поэтому надо использовать новые способы, чтобы мотивировать крупные компании (главным образом компании базовых отраслей промышленности) модернизироваться. Но также необходимо эффективно использовать традиционные инструменты, например, поэтапно повышать тарифы, ужесточать экологические требования (нормы выбросов,

рациональное и комплексное использование природных ресурсов) или подписание соглашения о модернизации.

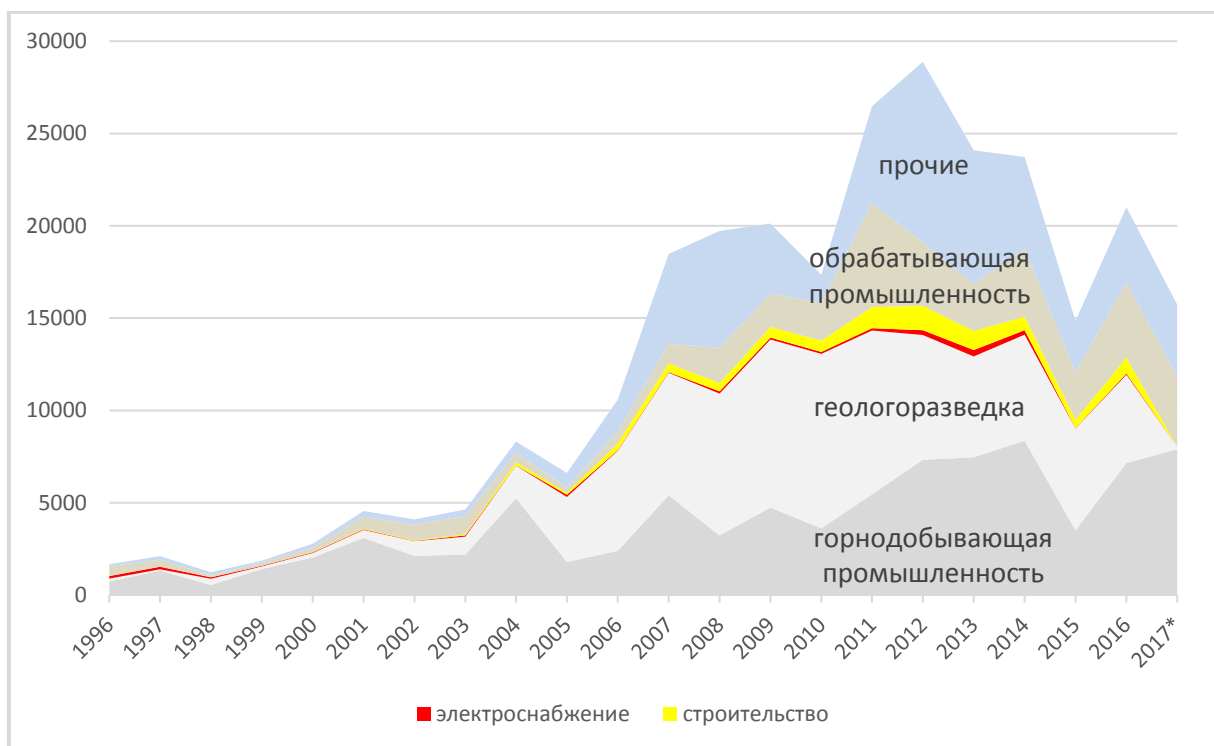
Но модернизация экономики невозможна без вовлечения в этот процесс большинства субъектов малого и среднего предпринимательства. Государственные стимулы могут мотивировать массовое участие. Наиболее действенными мерами является масштабное, комплексное и планомерное развитие системы лизинга техники и технологии, совершенствование институциональной, материальной и финансовой базы лизинга. Целесообразно сопрягать систему лизинга с такими институтами, как государственно-частное партнерство, трансферт технологии, государственные закупки R&D. Целесообразно институционализировать масштабное участие государства в финансовом лизинге (капитализация).

### **Структура иностранных прямых инвестиций, ведущая к сырьевой специализации экономики**

Традиционно развитие отечественной экономики связывают с благоприятным воздействием иностранных прямых инвестиций (ИПИ). Этот тезис редко подвергается сомнению. Более того, считается, что существует прямая зависимость роста благосостояния населения от притока ИПИ. Я присоединяюсь к тем, кто признает положительное влияние ИПИ, но с существенной оговоркой: имеют значения не столько объемы ИПИ, сколько направления и условия, на которых они привлекаются, то, кому принадлежит ключевая роль в принятии стратегических решений о развитии предприятий прямого инвестирования. Иными словами, определяющей является качество институтов, регулирующих движение инвестиций.

ИПИ, будучи фактором, формируют не только материальную структуру экономики, но и структуру собственности, соответственно, корректируют баланс сил между отечественными и иностранными компаниями, влияющими на развитие общества. Действительно, приток ИПИ в Казахстан происходит преимущественно в форме покупки нерезидентами долей участия в казах-

станских предприятиях или строительства новых производств. В каждом из вариантов присутствуют системные риски. Государство может снизить их, более того, извлекать выгоды из ИПИ, целесообразно регулируя и корректируя генерируемые ими экстерналии.



\*Примечание: данные за 9 мес. 2017 года

Рисунок 5 – Динамика и агрегированная структура валового притока ИПИ за 1996-2017 гг.

Структура валового притока ИПИ за 1996-2017 гг. (рисунок 5) объясняет некоторые диспропорции в развитии отраслей и даже экономик регионов. Так, очевидна устойчивая долгосрочная тенденция притока ИПИ в горнодобывающую отрасль и геологоразведку. Сравнительно меньше ИПИ пришли в обрабатывающую промышленность даже на фоне прочих отраслей (торговля, услуги, строительство). Начиная с 2014 г. иностранные инвестиции в эти два сегмента экономики сократились до минимума (не считая инвестиции в начатые проекты)<sup>69</sup>. Поскольку большинство

<sup>69</sup> В 2016 г. более 54 % иностранных инвестиций составили реинвестированные доходы, полученные в Казахстане.

ИПИ связаны с крупными проектами, то скромные масштабы казахстанской экономики, делают значимыми даже среднего масштаба инвестиционные проекты.

Отраслевая структура валового притока ИПИ меняется в зависимости от состояния национальной экономики. За время до начала системного экономического кризиса в Казахстане (1993-2013 гг.) в структуре валового притока ИПИ на долю «сельского, лесного и рыбного хозяйства» приходилось – 1,8 %; «промышленности» – 32,5 % (в том числе доля «горнодобывающей промышленности» составила – 19,4 процентных пункта, «обрабатывающей промышленности» – 9,5 процентных пункта). Доля других основных сегментов экономики: «строительство» – 7,0 %; «торговля и услуги» – 2,4 %, «транспорт и связь» – 12,1 %; «финансовая и страховая деятельность» – 1,2 %; «операции с недвижимым имуществом» – 5,4 %. Относительно большая доля инвестиций в «геологоразведочные работы» – 16,7 %, которая сравнима с долей «прочих» отраслей – 19,8 %.

Другие результаты вычислений получены по данным за 2005-2015 гг. (рисунок 6). Сравнительный анализ структуры ИПИ двух периодов позволяет выявить существенные различия в отраслевом распределении. В целом структура ИПИ иллюстрирует большие объемы капиталовложений в развитие сырьевых отраслей экономики – 60 %, в том числе инвестиции в инфраструктурные объекты, сервисные услуги и геологоразведочные работы. Стоит особо отметить, что на долю геологоразведочных работ приходится одна третья часть валового притока инвестиций за 2005-2013 гг. При этом доля сельского, лесного и рыбного хозяйства не превышает – 0,07 %. Рисунок объективно подтверждает гипотезу о приоритетности для ИПИ сырьевых отраслей казахстанской промышленности.

Итак, Казахстан представляет интерес для иностранных инвесторов своими природными ресурсами, добыча которых приносит весомые доходы. Наиболее привлекательным являются добыча нефти, природного газа и отдельных видов металлических руд (медь, цинк, железо, хром, бокситы, золото и другие). На основании изложенного можно предположить, что прямые инве-



стиции, если их не регулировать институционально, способны деформировать не только структуру промышленности, но и всей экономики. Это произошло в Казахстане в результате притока ИПИ в горнодобывающие отрасли в огромных объемах.

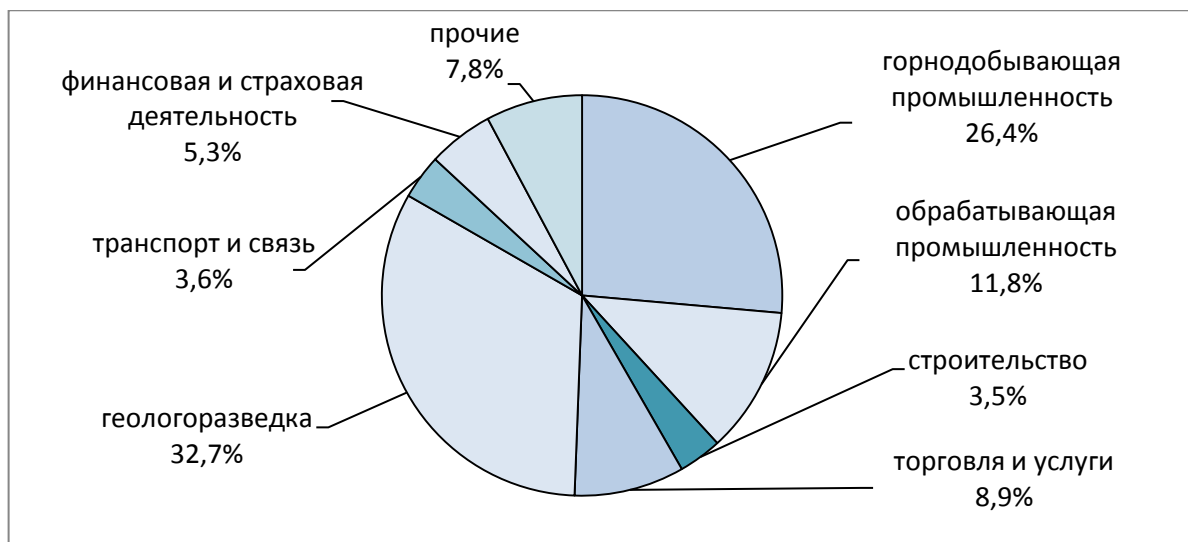


Рисунок 6 - Структура иностранных прямых инвестиций за 2005-2015 гг.

\*\*\*

Прямой инвестор – это субъект, имеющий долю участия или владеющий не менее 10 % акций инвестированного им предприятия. Он, как правило, участвует в определении стратегии корпорации и принятии решений касательно хозяйственной деятельности, контролирует финансовые потоки и распределение корпоративной прибыли.

Надо четко и однозначно понимать, что прямой инвестор ставит перед собой две цели: окупить инвестиции и получить прибыль, то есть прирастить капитал в любой его форме. Следовательно, он выстраивает соответствующую внутрифирменную стратегию, влияющую на себестоимость продукции, в том числе технологическую модернизацию, специализацию, диверсификацию и изменение масштабов производства. Он вправе принимать участие в заключении хозяйственных контрактов, определять маркетинговую стратегию, выбирать рынки сбыта и в целом оказывать непосредственное влияние на конечные результаты деятельности предприятия. Естественно, и казахстанская сторона имеет виды на собственные выгоды: получить доходы и решить

вопросы социального и экономического развития. Обоюдовыгодные инвестиции – крайне редкое, но чрезвычайно важное позитивное устремление сторон. Поскольку нас интересуют риски Казахстана, то зададимся вопросом: получает ли страна в долгосрочном периоде абсолютный положительный экономический эффект от ИПИ?

В первые годы независимости Казахстана для привлечения ИПИ в страну власти шли на серьезные уступки как по ценам, так и долгосрочным условиям. Передавались в управление или продавались базовые активы экономики, но взамен сохранялись рабочие места, а государственная казна пополнялась доходами. В 1990-х годах были заключены крупнейшие соглашения о разделе продукции и другие контракты по продаже сырьевых активов и предприятий горно-металлургической отрасли. В то время отсутствовала институциональная база, которая защитила бы страну от экономических потерь, а экономику от коррумпированных чиновников. Сегодня на многих крупных промышленных объектах большая часть активов принадлежит иностранным компаниям – нерезидентам. Соответственно, государство не может легитимно влиять на принятие не только стратегических решений по развитию отрасли, но на текущие задачи модернизации и реструктуризации отдельных компаний. Дело в том, что у государства нет решающего голоса в органах управления большинства крупных корпораций.

Перед государством стоит задача обратного выкупа или наращивания своей акционерной доли для получения ключевых позиций в ряде корпораций. Правительство начало выкупать по рыночной цене то, что когда-то продавалось за бесценок. Речь идет пока о долях в нефтегазовых проектах. Здесь надо подчеркнуть, что тенге в прежние годы «весил» больше, чем сегодня, следовательно, повышается относительная стоимость выкупа. Более того, цены на сырье начинают дешеветь (вероятно, это долгосрочная тенденция), что также тянет вниз курс тенге к доллару США. Тем не менее, возврат ключевых позиций по ряду объектов прямого иностранного инвестирования является стратегической задачей предстоящего десятилетия.

К прямым инвестициям относится не только исходная операция по вложению капитала, но и все последующие потоки (финансовых ресурсов, капитальных благ, инноваций) от инвестора в предприятие прямого инвестирования, изменяющие капитализацию последнего. Возникает риск чистого прироста обязательств по ИПИ связанного с увеличением межфирменной задолженности казахстанских предприятий перед своими зарубежными материнскими компаниями и реинвестированием доходов. Как известно, реинвестируется доля прямого иностранного инвестора в прибыли казахстанского предприятия.

Чистый прирост обязательств – это, по сути, отток капитала за рубеж по различным каналам, в том числе трансфертным ценам. Если посмотреть на географию стран происхождения ИПИ, то в структуре валового притока инвестиций доминируют Нидерланды и США, за ними с большим отрывом следуют Великобритания, Виргинские острова, Франция, Италия, Россия, Канада, Китай, Швейцария. На долю этих 10-ти стран приходится более 76 % валового объема ИПИ. При этом надо обратить внимание на тот факт, что не менее 20 % ИПИ пришли из офшор. Естественно, компании из этих стран являются потенциальными получателями обязательств отечественных компаний.

С иностранными прямыми инвестициями связаны определенные риски. Рассмотрим наиболее существенные.

Риск чрезмерного роста внешнего долга страны. Внешний долг представляет собой непогашенные на определенный момент времени фактические и ничем не обусловленные обязательства резидентов страны перед нерезидентами, которые требуют выплаты основного долга и/или процентов<sup>70</sup>. В структуре внешнего долга отдельно выделяют негарантированный государством долг (межфирменная задолженность). По состоянию на последнюю дату 2016 г. межфирменная задолженность составила \$91,2 млрд., в том числе \$77,9 млрд. (или 85,4 %) – обязательства казахстанских предприятий прямого инвестирования перед ино-

---

<sup>70</sup> По состоянию на 31.12.2015 г. долгосрочный внешний долг Казахстана составил \$153,5 млрд., в том числе \$12,2 млрд. внешний долг государственного сектора (<http://www.nationalbank.kz/>).

странными прямыми инвесторами. Отмечу, что в структуре внешнего долга на долю межфирменной задолженности приходится 55,7 % (за два года вырос на 10 %), в том числе внешняя задолженность филиалов иностранных компаний – 42 процентных пункта.

Большая часть негарантированного государством внешнего долга образована обязательствами предприятий, осуществляющими хозяйственную деятельность в нефтегазовой отрасли. Их межфирменная задолженность образовалась в результате предоставления иностранными прямыми инвесторами кредитов в товарной и денежной формах. Кроме того, в сумму задолженности включаются дивиденды – доходы иностранных прямых инвесторов, которые подлежат выплате казахстанскими предприятиями в последующих периодах.

Серьезный риск связан с огромными объемами ИПИ в геологоразведочные работы. На выявление причин этого феномена может пролить свет изучение особенностей законодательства. Ряд авторов указывает на условия конкурсов и содержание контрактов на недропользование, а также нормы законодательства, предоставляющие недропользователям преференции (льгот и приоритетов, создающих благоприятные условия для экономической деятельности). Действующее законодательство допускает креативный подход при предоставлении преференций, следовательно, ключевое значение имеют личные связи и доверительные отношения между недропользователями и высокопоставленными чиновниками.

ИПИ в геологоразведку – это, скорее всего, «дутые» цифры, в буквальном смысле этого слова. Очевидно, действующее законодательство Казахстана стимулирует увеличение стоимости контракта за счет второстепенных расходов, не имеющих прямого отношения к геологоразведочным работам. Причины раздувания объемов ИПИ описаны в одной из моих работ (Кажыкен М., 2015).

Риск манипулирования затратами и ценообразованием. Вышеперечисленные и другие свои расходы недропользователь может возместить, манипулируя себестоимостью добычи и транспортировки нефти, а также трансфертным ценообразованием

или реинвестированием части прибыли в импортируемые инвестиционные товары (капитальные блага). Мало кто сомневается, что иностранные инвесторы завышали стоимость своих инвестиционных товаров, импортированных в Казахстан и засчитанных как вклады в инвестиционные проекты. Особенно широкие возможности дает соглашение о разделе продукции, предоставляющее недропользователю право в первоочередном порядке возместить в течение периода эксплуатации объекта сумму прямых инвестиций. Чем больше он инвестирует, тем больше ему причитается из общего пирога, пока полностью не возместит капиталовложения. Согласно такому принципу ИПИ будут возмещать не только нынешнее поколение, но и потомки, которые унаследуют часть долгов предков перед инвесторами.

Риск перехода «голландской болезни» в хроническую форму. Он реален в условиях отсутствия системы всеобъемлющего регулирования и контроля над финансовыми потоками, которые генерируют ИПИ, а также казахстанские предприятия прямого инвестирования. Я выше описал фундаментальные причины «голландской болезни». Вкратце напомню, что главной причиной является вливание в экономику огромной массы наличных денег. Опасность «голландской болезни» заключается в том, что значительная часть природной ренты, которая поступает в доходы общества, в том числе государства, расходуется на потребление. Если инвестиционные товары в основном импортируются, то это усугубляет неблагоприятные макроэкономические условия функционирования обрабатывающих отраслей. В итоге сокращается несырьевой экспорт и ухудшается торговый баланс.

В шестой главе мы поближе рассмотрим меры экономических политик, стимулирующих и направляющих ИПИ, поэтому здесь ограничусь лишь общими формулировками некоторых важных задач регулирования.

Первостепенная задача – ужесточение контроля над финансовыми потоками, генерируемыми ИПИ. Это также означает повышение прозрачности соответствующих финансовых потоков и совершенствование макропруденциального регулирования. Желательно, чтобы большая часть природной ренты оставалась в

стране Одним из результатов решения задачи должно быть извлечение максимального эффекта от осуществления ИПИ для общего блага, в частности рост ЧРНД.

Вторая задача – это способствовать таким рыночным распределениям финансовых ресурсов экономики, которые создадут условия для притока ИПИ, в частности сформируют слой потенциальных отечественных инвесторов. Целенаправленное регулирование рыночного распределения должно привести к возникновению пула отечественных предпринимателей способных быть партнерами иностранных инвесторов.

Третья задача относится к вопросам наилучшего использования потенциала отраслей экономики и отдельных предприятий, поэтому она заключается в таком институциональном перераспределении экономических ресурсов, которое будет мотивировать иностранных инвесторов капитализировать определенные проекты. Данная задача решается в партнерстве государства с инвесторами, в том числе с отечественными.

Четвертая задача заключается в обеспечении максимального эффекта от ИПИ на развитие малого и среднего предпринимательства. Ясно, что ИПИ чрезвычайно мало приходят в отмеченный сегмент предпринимательства. Задача актуальна с точки зрения повышения адаптивности экономики, и может быть решена косвенно в рамках сетевых структур, кластеров и зон со специальным правовым режимом, в которых ключевым элементом служат крупные компании.

### **Узость структуры и географии экспорта, закрепляющая специализацию Казахстана на внешних рынках**

Расхождение между развитием и ростом экономики Казахстана наглядно и концентрированно демонстрирует структура внешней торговли. В структуре экспорта доля минерального сырья на протяжении всего периода индустриализации не опускалась ниже  $\frac{3}{4}$  общей суммы. При этом наибольший удельный вес

приходится на долю сырой нефти<sup>71</sup>. Рисунок 7 иллюстрирует полное совпадение динамики роста горнодобывающей промышленности и экспорта страны. Если очистить структуру экспорта от сырьевых товаров, то оставшиеся позиции будут преимущественно неконкурентоспособные на мировых рынках продукты, объемы экспорта которых едва достигают 1 % ВВП. Это подтверждает чрезвычайно критическое состояние национальной экономики и низкий уровень ее адаптивности.

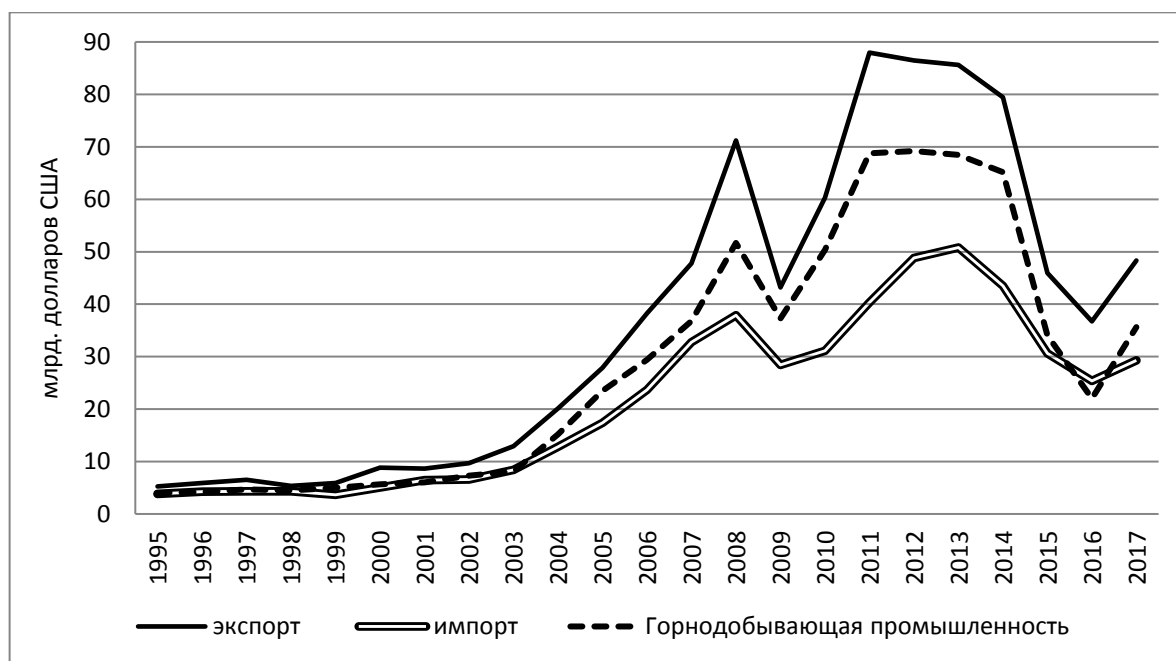


Рисунок 7 - Динамика внешней торговли и горнодобывающей промышленности Казахстана за 1995-2017 гг.

Основными торговыми партнерами Казахстана являются страны Евросоюза, Китай и Россия, на долю которых приходится более трех четвертей общего экспорта<sup>72</sup>. По итогам 2016 г. в

<sup>71</sup> В течение 2001-2013 гг. в структуре экспорта доля сырой нефти неуклонно росла с 50 % до 68 %. Перелом в тенденции произошел в 2014 г. вследствие глубокого падения мировых цен на сырую нефть.

<sup>72</sup> Согласно налоговому и таможенному законодательству Казахстана экспортом является вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза, осуществляемый в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и(или) таможенным законодательством Казахстана. В законе о валютном регулировании и валютном контроле экспорт определяется как реализация товаров, выполнение работ, оказание услуг резидентом нерезиденту.

структуре экспорта лидирует ЕС (25 %), следом идет Китай (22 %) и лишь на третьей позиции находится ЕАЭС (19 %), где доминирует Россия (более 90 %). В структуре импорта доля перечисленных регионов также высока и в отдельные годы достигает 70 %. Однако в разрезе указанных регионов торговый баланс разнонаправленный. Так, в торговле с Китаем импорт на 10 % превышает экспорт. Еще больший разрыв в соотношениях экспорта и импорта в торговле с Россией: импорт более чем в два раза превышает экспорт, соответственно Казахстан имеет отрицательный торговый баланс и расплачивается валютой (таблица 1). В свою очередь, торговля с ЕС приносит Казахстану дополнительные валютные доходы, то есть торговый баланс положительный: экспорт почти в три раза превышает импорт, что говорит о чистом притоке иностранной валюты.

Таблица 1 - Показатели торговли Казахстана с Россией, млрд. долл. США

Показатель	Годы						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
товарооборот с Россией	22 331	23 097	23 847	20 196	15 077	12 639	15 988
удельный вес товарооборота с Россией в общем товарообороте Казахстана, %	18,42	17,39	17,86	16,72	19,70	20,4	20,5
<i>в том числе</i>							
экспорт в Россию	6 999	6 137	5 875	6 388	4 548	3 509	4 515
удельный вес в общем экспорте, %	8,3	7,1	6,9	8,0	9,9	9,5	9,3
импорт из России	15 332	16 960	17 972	13 808	10 529	9 130	11 473
удельный вес в общем импорте, %	41,54	36,58	36,82	33,44	34,45	36,27	39,1
торговый баланс с Россией	-8 333	-10 823	-12 096	-7 419	-5 982	-5 621	-6 958

Источник: Российская Федерация. Страновой обзор. Kaznex Invest.

\* примечание: данные за 2017 - расчеты автора.

Фундаментальные торговые проблемы связаны с Россией, главным образом, обусловленные нормативным порядком ЕАЭС.

Наибольший удельный вес (в среднем за 2006-2016 гг. более 42 %) в экспорте Казахстана в Россию занимают минеральные продукты (уголь, руды и концентраты металлические, сырая



нефть, газовый конденсат). Если в эту группу включить продукцию металлургической и химической промышленности, также относящиеся к продуктам невысокого уровня передела, то доля сырья в совокупном объеме экспорта в Россию превысит 82 %.

Анализ структуры импорта из России по укрупненным экономическим категориям показывает, что за 2004-2016 гг. в основном импортировались сырьевые товары или продукция с первичной (невысокой) обработки, в том числе металлы и изделия из них, продукция химической отрасли. За указанный период удельный вес машин и оборудования, а также готовых продовольственных товаров составил около 25 % от общего импорта страны.

Таблица 2 - Показатели импорта Казахстана из России, проценты

показатель	Годы						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
обработанная продукция	79,3	81,4	80,8	94,2	93,3	91,8	93,8
сырьевая продукция	20,7	18,6	19,2	5,8	6,7	8,2	6,2
всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Kaznex Invest.

\* примечание: данные за 2017 - расчеты автора.

За двадцать пять лет структура торговли с Россией не изменилась существенно, что свидетельствует о сохранении большинства прежних технологических связей. Не произошло и прироста экспорта продукции высокой обработки.

Структура экономики России, прежде всего структура промышленности, оказывает существенное влияние на развитие казахстанской промышленности. При существующей структуре экспорта и импорта России<sup>73</sup>, которая практически совпадает со структурой внешней торговли Казахстана не стоит надеяться на то, что торговые отношения в пределах единого рынка будут благоприятствовать реструктуризации промышленности. Структура торговли Казахстана с Россией свидетельствует об отсутствии экономической целесообразности и ясных перспектив. Од-

<sup>73</sup> Российская Федерация. Страновой обзор / Kaznex Invest. 2017. - 85 с. (<http://export.gov.kz/ru/countryreview/view/62>)

нако интерес к развитию торговли с Россией не иссякнет, и не только потому, что она наш крупный торговый партнер, но и как соседняя страна, попавшая под экономические санкции со стороны группы развитых стран мира.

За период функционирования Таможенного союза и ЕврАзЭС (2011-2016 гг.) сократился объем импорта из России в денежном выражении (с \$15,3 млрд. до \$9,1 млрд.), и одновременно выросла доля обработанной продукции в структуре импорта (с 79,3 % до 91,8 %). В структуре ввозимой обработанной продукции в 2016 г. преобладает продукция машиностроения, товары химической промышленности и металлургическая продукция, на долю этих товарных групп приходится 60,4 % всего обработанного импорта Казахстана из России.

Экономическая интеграция, если ее рассматривать сквозь призму создания институтов внешней торговли, реально начата с образования Таможенного союза, который в последующем поэтапно трансформировался в новую институциональную систему – Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Сегодня декларируется формирование единого (общего рынка) в пределах которой применяется единый таможенный тариф, создается единый нормативный порядок и правила регулирования торговли с третьими странами. Предполагается, что на территории ЕАЭС будут функционировать однотипные механизмы регулирования национальных экономик, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, также будет осуществляться система согласованных экономических политик, обеспечивающих свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Но именно эти концептуальные цели и общий институциональный каркас генерируют многочисленные риски, среди которых есть фундаментальные риски для развития казахстанской экономики и повышения ее адаптивности. Рассмотрим ряд наиболее значимых рисков.

Главный риск – *сохранение существующих и восстановление утраченных технологических связей советской эпохи, закрепляющих сырьевую специализацию Казахстана под прикрытием идеи*

*об экономической интеграции*<sup>74</sup>. Сложившаяся структура и интенсивность торговли между Казахстаном и Россией во многом обусловлена инерционным восстановлением хозяйственных связей в рамках бывшего СССР (Синицина И., с.19). Появляется все больше публикаций, авторы которых пытаются убедить нас, что экономическая интеграция Казахстана и России есть закономерный процесс. Причем некоторые авторы заходят слишком далеко в предвидении прогресса интеграции. Их общее мнение адекватно отражает следующее предложение: *«интеграция трансформируется в качественно новую форму межгосударственного взаимодействия, основанную на создании общих условий функционирования производств и единой системы управления объединенным пространством, включая надгосударственную компоненту»*. В такой формулировке явно проявляется желание вернуться в канувшее в Лету прошлое.

*Риск чрезмерного роста зависимости экономики Казахстана от российской*. Основным каналом зависимости выступает взаимная торговля. Во взаимной торговле с Россией преобладают товары, мало конкурентоспособные на мировом рынке. В результате взаимная торговля становится важным подспорьем для крупных сырьевых компаний, но не несет особых выгод потребителям, предпочитающим импортные товары из более развитых стран. Доля высокотехнологичных товаров во внутрирегиональном товарообороте стран ЕАЭС имеет устойчивую тенденцию к снижению. Опыт других интеграционных объединений показывает, что взаимная торговля «второсортными» товарами не имеет долгосрочных перспектив.

---

<sup>74</sup> «Объединенная экономика интеграционного образования столкнулась с рядом системных проблем, связанных с дисбалансом внешнеторговых операций, односторонностью экономических связей интегрирующихся партнеров, сырьевой зависимостью ключевых экономик Таможенного союза, слабой приграничной и межрегиональной кооперацией и хронической низкой конкурентоспособностью казахстанских производителей, что мешает их интеграции на российском и белорусском рынках. Наиболее показателен в плане высвечивания структурных проблем казахстанский экспорт в страны ТС, явно не соответствующий заявленному уровню» (Лихачев М.).

*Риск закрепления сырьевой специализации Казахстана.* Сохранение в структуре экспорта в Россию высокой доли минерального сырья повышает вероятность того, что в рамках ЕАЭС будет реализована сырьевая интеграция Казахстана. При существующей структуре экспорта и импорта стран ЕАЭС, которая практически совпадает со структурой внешней торговли Казахстана, нет оснований надеяться на то, что торговые отношения в пределах интеграционного проекта будут благоприятствовать реструктуризации отечественной промышленности. В условиях кризиса сырьевая составляющая казахстанского экспорта будет только усиливаться. А вслед за этим продолжит расти отрицательное сальдо внешней торговли со странами ЕАЭС.

*Риск институционального закрепления зависимости Казахстана от экономической политики России в рамках соглашения о ЕАЭС.* Реализация Казахстаном договоренности с Россией о проведении согласованной экономической политики может осложнить самостоятельное осуществление антициклических мер, предназначенных для адекватного реагирования на внешние шоки. Реально наращивают свое влияние федеральные органы, ответственные за вопросы торговли и наделенные широкими полномочиями. Повышается вероятность попадания отдельных товаров под административные санкции, что неминуемо нанесет ущерб казахстанскому экспорту товаров высокой степени переработки.

Продолжение интеграционного процесса в нынешнем идеологическом формате и практическом исполнении может привести к коллективному протекционизму, то есть образованию относительно замкнутого общего рынка, отгородившегося от высококачественного импорта из ЕС, Китая и других стран, потенциальных торговых партнеров. Основанием для данного предположения является легитимация «товаров таможенного союза», взаимная торговля которыми осуществляется беспошлинно (таможенные пошлины по нулевой ставке). Структура и объемы взаимной торговли Казахстана и России дают массу информации для размышления. Очевидно, что если российская экономика привязана к казахстанскому сырью и получает ощутимые выго-

ды от импорта, то Казахстан, импортируя из России морально устаревшие машины и оборудование, усугубляет свое технологическое отставание от развитых стран. Беспощинная взаимная торговля не дает больших преимуществ Казахстану в плане технологической модернизации.

Необходимо отметить риск потери финансового суверенитета в результате интеграции банковских систем стран ЕАЭС и проведения единой денежно-кредитной политики. Следующим шагом может быть создание институционального фундамента – надгосударственного центробанка, без которого невозможно проведение общей денежно-кредитной политики. Одна из угроз заключается в том, что проблемы в банковской системе России могут распространяться на Казахстан через отделения и филиалы российских банков. Естественно, Казахстан будет пытаться защитить свою финансовую систему от внешних угроз, но это окажется чрезвычайно сложной задачей в нормативно-правовой системе ЕАЭС.

Риски возрастают и становятся практически непрогнозируемыми в случае обострения противостояния между Россией и Западом<sup>75</sup>. Это не только стагнация российской экономики и необратимые процессы разрушения технологических связей, это еще и передача через прозрачные границы всех негативных последствий и на казахстанскую экономику.

Как видим, риски связаны с системными угрозами, с которыми сталкивается по существу сырьевая экономика России, и угрозы имеют долгосрочную тенденцию. По прогнозам, российская экономика в долгосрочном периоде будет в высокой степени уязвима, главным образом из-за низких цен на нефть и иные сырьевые товары. Тенденцией становится нестабильность эконо-

---

<sup>75</sup> Россия – потенциально нестабильная экономика. В лучшие времена СССР и в эпоху высоких цен на сырьевые ресурсы, которыми торговала на мировых рынках, эта страна не смогла создать базу для материального благополучия и технологического развития. Теперь возврат к дорогим сырьевым товарам, вероятно, в долгосрочной перспективе, но изменятся технологии, мир перейдет на иной уровень развития. Все это генерирует многочисленные риски не только для России, но и для Казахстана, тесно интегрированного с ней.

мического развития России по причине волатильности мировых цен на нефть (Буглай В., с.15). Системные угрозы усугубились экономическими санкциями, которые продолжатся и, вероятно, усилятся. В целом, более рельефно проявятся структурные диспропорции российской экономики.

Итак, ничего не изменилось в лучшую сторону за период поэтапной трансформации интеграционного проекта из СНГ, Таможенного союза, ЕАЭС в нынешний ЕАЭС. Напротив, за короткий период существования Таможенного союза и ЕАЭС уже со всей очевидностью проявились фундаментальные негативные тенденции: продолжается сырьевая ориентация экономики Казахстана, возрастают риски от тесных экономических связей с Россией, имеющей туманные перспективы развития, не столько от санкций, сколько от сырьевой структуры экономики и неконкурентоспособной промышленности. Исходя из анализа сформировавшейся на сегодня структуры товаров и услуг, есть основания утверждать, что развитие экономики Казахстана, в частности индустриализация, невозможна за счет интеграции в ЕАЭС, расширения взаимных поставок в рамках внутриотраслевой производственной кооперации. В структуре взаимной торговли стран ЕАЭС всего 19 % составляют машины, оборудование и транспортные средства. В наибольшей степени на рынок таможенного союза ориентирована обрабатывающая промышленность Республики Беларусь, но в меньшей – промышленность Казахстана и России.

Вместе с тем, надо разглядеть потенциалы, которые существуют у казахстанской экономики, в том числе в рамках мягкой экономической интеграции, чтобы их выгодно использовать и целенаправленно расширять. На мой взгляд, существуют следующие потенциалы для взаимной торговли.

Во-первых, в рамках институционального каркаса мягкой интеграции можно расширять приграничную торговлю с регионами России. Среди таких регионов особо выделяю республики Татарстан, Башкортостан и Алтай, а также весь Северный Кавказ. Вероятно, потребуется выработка особых принципов и приоритетов выстраивания торговых отношений с северной соседкой.

Во-вторых, надо воспользоваться географической близостью Китая, чья экономика по своим масштабам для Казахстана адекватна «половине мира». Мы должны верно оценить возможности, которые открывают перед нами торгово-экономические отношения с этой страной. Вместе с тем, Китай создает риски, которые мы также должны своевременно обнаруживать, чтобы избегать их или успешно преодолевать. Иными словами, нам надо научиться прогнозировать разнообразные возможности и риски, которые генерирует динамичная китайская экономика. Эти знания необходимы для разработки долгосрочной стратегии активной адаптации Казахстана к экономике Китая, выстраивания выгодных торгово-экономических отношений с южным соседом<sup>76</sup>.

В-третьих, надо воспользоваться возможностями, которые создаст «Экономический пояс Шелкового пути», прежде всего возможностями для развития малого и среднего предпринимательства, диверсификации промышленности и расширения двусторонней торговли со странами, входящими в Экономический пояс. Проект надо рассматривать шире, чем транспортный маршрут между Китаем и Европой через Казахстан, страны Центральной Азии, Иран и Турцию. В потенциале – это мегаэкономический регион с общей транспортной инфраструктурой, огромным внутренним рынком (более 600 млн. человек). Казахстану надо оптимально встроиться в производственную систему, где будут функционировать множество взаимосвязанных компаний. Очевидно, будут создаваться институты внешней торговли в рамках проекта «Экономический пояс Шелкового пути».

---

<sup>76</sup> Наиболее выгодным форматом внешней торговли является двустороннее соглашение о взаимной торговле. Стабильное развитие экономики Китая дает надежные долгосрочные ориентиры для отечественного предпринимательства, а для извлечения максимальной выгоды надо выстраивать двусторонние договорные отношения по широкому перечню направлений торговли (экспорт / импорт). Ведение двусторонней торговли в тенге / юанях будет способствовать стабилизации курса тенге. Поэтапное формирование национальных институтов двусторонней торговли, гармонизация принципов, норм и правил двустороннего соглашения с институтами ВТО.

## **Рост государственных финансовых институтов и неразвитость банковской системы**

Со всей очевидностью проявляются признаки, свидетельствующие о том, что в Казахстане недостаточно развиты институты финансового рынка. Так, банковская система не в полной мере удовлетворяет потребности инвесторов в длинных и дешевых кредитах, обременена проблемными кредитами и, самое главное, не способствует достаточно быстрому восстановлению экономики после кризисов. Не соответствуют своим мандатам квазигосударственные финансовые организации: они недостаточно гибки, чтобы содействовать инициативам предпринимателей, поскольку их процедуры чрезмерно забюрократизированы.

Выше отмечалось, что в формировании и совершенствовании экономических институтов участвуют группы специальных интересов, имеющих политический вес. Этим объясняется неконструктивное поведение финансовых структур, находящихся под контролем отдельных конкурирующих между собой элит. Нередко они решают узкогрупповые задачи, используя государственные ресурсы, отдают приоритет интересам отдельных субъектов экономики в ущерб интересам массовых предпринимателей. Сказанное в значительной степени относится к большинству квазигосударственных финансовых организаций.

Чтобы понять причины неразвитости финансового рынка Казахстана, надо рассмотреть место и роль квазигосударственных организаций – самых могущественных экономических институтов. Большинство этих организаций объединены под крышей «Национального управляющего холдинга «Байтерек», созданного в 2013 г.

В официальном документе, свидетельствующем о рождении «Байтерек», в качестве цели указывается оптимизация системы управления государственными финансовыми организациями и ресурсами, и через это – содействие развитию национальной экономики. Также определена основная функция деятельности – «управление принадлежащими ему на праве собственности и переданными в доверительное управление пакетами акций (доля-



ми участия) национальных институтов развития, национальных компаний и других юридических лиц». Однако сам холдинг обнародовал довольно амбициозную формулировку своей миссии: «содействие устойчивому экономическому развитию Казахстана посредством финансирования и оказания поддержки приоритетным секторам экономики для реализации государственной политики, решения социально ориентированных задач и достижения целей, поставленных «Стратегией-2050»»<sup>77</sup>. Вместе с тем совершенно верно в качестве одной из ключевых своих задач указывает обеспечение эффективного и взаимодополняющего функционирования группы входящих в его состав компаний.

Основные направления деятельности «Байтерек» являются скорее писанными, чем реальными, поскольку они осуществляются его дочерними компаниями, вполне самостоятельными организациями:

- поддержка предпринимательства и инноваций («Фонд развития предпринимательства «Даму», «Национальное агентство по технологическому развитию», «Экспортно-кредитная страховая корпорация «КазЭкспортГарант»);

- финансирование инвестиционных проектов («Банк развития Казахстана», «Инвестиционный фонд Казахстана», «Kazyna Capital Management»);

- финансирование спроса и предложения жилищного рынка (Жилстройсбербанк Казахстана, «Казахстанская ипотечная компания», «Казахстанский фонд гарантирования ипотечных кредитов»);

- поддержка субъектов предпринимательства в сфере обрабатывающей промышленности и решения проблем на рынке недвижимости, образовавшихся в результате финансового кризиса 2008-2010 гг. («Байтерек Девелопмент»);

- структурирование и поддержка инфраструктурных проектов, включая проекты государственно-частного партнерства («Центр сопровождения проектов государственно-частного партнерства»).

---

<sup>77</sup> [https://www.baiterek.gov.kz/upload/about/annual-reports/annual\\_report\\_2013.pdf](https://www.baiterek.gov.kz/upload/about/annual-reports/annual_report_2013.pdf)

Холдинг «Байтерек» и его дочерние компании финансируются, в основном, из республиканского (центрального) бюджета и Национального фонда. Только за 2014-2015 гг. на капитализацию дочерних компаний «Байтерека» было направлено из указанных источников более 630 млрд. тенге для реализации специальных государственных программ (в том числе, «Доступное жилье – 2020», «Дорожная карта бизнеса – 2020»). «Байтерек» намерен дальше наращивать свои активы, в частности, посредством участия в крупных инвестиционных проектах. Являясь одним из основных финансовых операторов программы индустриализации, холдинг ставит перед собой цель – предоставить отечественной обрабатывающей промышленности длинные и дешевые деньги. Теперь рассмотрим, каков в действительности вклад отдельных структур «Байтерек» в развитие предпринимательства, соответственно, в адаптивность экономики.

«Банк развития Казахстана» («БРК») создан в конце 2000 г., но начал функционировать с 2001 г. Он не является банком второго уровня и имеет особый правовой статус, а его деятельность регулируется специальным Законом «О Банке Развития Казахстана». Банк не подлежит пруденциальному регулированию со стороны национального регулятора. Он имеет стратегию, в которой определены инвестиционные приоритеты, количественные ограничения на привлечение заемных средств, установлены лимиты, направления, условия, порядок кредитования и размещения собственного капитала, а также со-финансирования и предоставления гарантий.

В настоящее время его миссия заключается в содействии устойчивому развитию национальной экономики путем осуществления инвестиций в несырьевые отрасли. В качестве основной цели определено совершенствование и повышение эффективности государственной инвестиционной деятельности, развитие производственной инфраструктуры и обрабатывающей промышленности, содействие в привлечении внешних и внутренних инвестиций в экономику страны. Специфика деятельности «БРК» заключается в обеспечении финансирования инвестиционных проектов и экспортных операций только за счет заем-

ных средств. Банк использует различные инструменты заимствования как на внутреннем, так и на внешнем рынке капитала: выпуск облигаций, привлечение синдицированных займов, межбанковских и бюджетных кредитов и др. Всего за 2001-2012 гг. «БРК» подписал кредитных соглашений и привлек кредитных линий на сумму \$11 млрд.

Как показывает практика, в отчетах и официальных стратегиях все бывает гораздо красивее и красочнее реального положения дел. В сухой статистике и бухгалтерской арифметике сложно увидеть живую динамику настоящего и картину будущего. Реализуя свои уставные функции и решая задачи, направленные на достижение изложенных весьма расплывчатых целей, «БРК» накопил «плохие» кредиты. Это результат, с одной стороны, несовпадения способностей с желаниями, а с другой – ожиданий с реальностью. Иными словами, подвели «сырьевое проклятие» и чрезмерный оптимизм правительства. Сегодня банк частично очистился от проблемных кредитов, но наследником неработающих кредитов стал Инвестиционный фонд Казахстана – другая дочка «Байтерек».

«БРК» с 2014 г. реализует программу межбанковского кредитования. Финансовые ресурсы выделяются правительством через бюджет; к государственным ресурсам БРК добавляет деньги из своих резервов. Кредиты предоставляются через банки второго уровня конечным заемщикам для инвестирования в проекты по созданию новых и расширению действующих предприятий в обрабатывающей промышленности, а также на рефинансирование действующих проектов и пополнение оборотного капитала. Одно из главных условий – заемщики и их проекты должны относиться к приоритетным отраслям экономики. К концу 2016 г. «БРК» выдал банкам второго уровня более 245 млрд. тенге, из которых около 60 % направлены субъектам экономики обрабатывающей промышленности<sup>78</sup>. Надо особо подчеркнуть, что не менее 11 млрд. тенге были направлены на кредитование физических лиц – покупателей автомобилей «казахстанского производ-

---

<sup>78</sup> [http://www.kdb.kz/ru/services/interbank\\_lending/](http://www.kdb.kz/ru/services/interbank_lending/)

ства»<sup>79</sup>. Итак, имеет место капитализация частных банков за счет перераспределения государственных средств. Более того, это приводит к росту транзакционных издержек.

«Фонд развития предпринимательства «Даму» («Даму») специализируется на обслуживании государственных программ поддержки развития малого предпринимательства. Эти программы администрирует профильное министерство, поэтому роль управляющего холдинга является излишней. Целевое расходование бюджетных средств контролируется государственным органом, расходование регламентировано строгими правилами, а вход субъектов предпринимательства в программу ограничено критериями<sup>80</sup>.

Миссия «Даму» состоит в содействии качественному развитию малого и среднего предпринимательства посредством комплексной финансовой поддержки, включающей широкий спектр инструментов, в том числе: финансирование через коммерческие банки; финансирование лизинговых сделок; развитие микрофинансового сектора; субсидирование ставки вознаграждения по кредитам и лизинговым сделкам; гарантирование кредитов. Основные цели, приоритеты и задачи изложены в стратегии развития на 2014-2023 гг.<sup>81</sup>.

«Байтерек» играет роль посредника между Национальным фондом и «Даму». В свою очередь и «Даму» прибегает к услугам посредников в лице частных банков, размещая в специальных счетах государственные средства. «Даму» заключает с каждым банком соглашение на обслуживание. Такие двух- трехходовые трансферты увеличивают транзакционные издержки, соответ-

---

<sup>79</sup> [http://www.kdb.kz/ru/services/interbank\\_lending/3.php](http://www.kdb.kz/ru/services/interbank_lending/3.php)

<sup>80</sup> Государственный пакет акций Фонда «Даму» неоднократно передавался различным государственным структурам. С 2007 года Фонд «Даму» осуществляет функции оператора по обусловленному размещению средств Стабилизационной программы Правительства Казахстана. С 2010 года является финансовым агентом (субсидирование ставок вознаграждения по кредитам предпринимателей, гарантирование кредитов предпринимателей перед банками) Единой программы поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса 2020».

<sup>81</sup> [http://www.damu.kz/content/files/StrategiyaRazvitiyaAO\\_FondRazvitiyaPredprinimatelstva\\_Damu\\_Na\\_2014\\_2023\\_Gody.pdf](http://www.damu.kz/content/files/StrategiyaRazvitiyaAO_FondRazvitiyaPredprinimatelstva_Damu_Na_2014_2023_Gody.pdf)

ственно приводят к удорожанию стоимости кредитов для предпринимателей. Но самое удивительное в этой схеме то, что «Даму» в итоге ежегодно получает весьма существенную прибыль (чистые доходы) и даже гордится высокой рентабельностью своей деятельности по поддержке малого предпринимательства и рентабельностью капитала (ROE)<sup>82</sup>.

Филиалы «Даму» имеются во всех регионах Казахстана, что делает его ключевым компонентом инфраструктуры финансового рынка, который может обходиться без банков второго уровня. Степень влияния «Даму» на развитие предпринимательства должна целиком зависеть от эффективности филиалов. Иными словами, развитие предпринимательства в регионе должно быть эластично объему их финансирования. Соответственно, критерием оценки результатов является не рентабельность деятельности, не рентабельность капитала, но динамика прироста доли малого предпринимательства в валовом региональном продукте. И здесь важна совместная деятельность «Даму» с региональной властью, которая может со-финансировать его филиал.

«Инвестиционный фонд Казахстана» («ИФК») создан для привлечения инвестиций в перспективные проекты, оказания финансовой поддержки инициативам частного сектора по созданию конкурентоспособных производств в несырьевом секторе экономики. «ИФК» финансировал инвестиционные проекты, покупая доли участия в проектах. Однако аудит финансового состояния выявил, что почти весь его портфель является проблемным. Убыточная деятельность «ИФК» имела как объективные причины, так и субъективные. К объективным причинам, приведшим к обесценению части инвестиций, можно отнести общую экономическую ситуацию в стране, в том числе периодические финансовые кризисы. Но были и субъективные причины, обусловившие часть убытков компании. К ним относятся ошибки совета директоров, просчеты при структурировании инвестиционных проек-

---

<sup>82</sup> За 2011-2014 гг. чистая прибыль «Даму» составила в среднем 3,6 млрд. тенге и резко выросла в 2015 г. до 15,6 млрд. тенге (в среднем за 2015-2016 гг. 14 млрд. тенге). Аналогично вырос ROE с 5,4 % в среднем за 2011-2014 гг. до 17,6 % в 2015 г. <https://www.damu.kz/81>.

тов, слабый менеджмент, в том числе в инвестируемых компаниях. Фактически до 2011 г. «ИФК» занимался возвратом вложенных инвестиций, качественным улучшением состояния существующего инвестиционного портфеля и недопущением дальнейшего обесценения по действующим проектам. Сегодня миссия этой квазигосударственной организации заключается в возврате государственных средств, вложенных ранее в проекты, которые не были реализованы. В частности, в «ИФК» переданы проблемные кредиты «БРК» для очистки баланса банка.

В структуру «Байтерек» входит одна из крупнейших квазигосударственных организаций инфраструктуры поддержки инноваций – «Национальное агентство по технологическому развитию» («НАТР»). Организация является наследницей двух компаний: Национального инновационного фонда, а также Центра инжиниринга и трансфера технологии. В нынешнем статусе «НАТР» несет ответственность за состояние узкого сегмента рынка технологий и инноваций. В состав компании входит ряд конструкторских бюро машиностроения.

Недостаточные объемы рыночного спроса на услуги научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций нивелирует старания «НАТР». Сегодня эта организация и ее дочерние компании, в основном, существуют благодаря государственному финансированию, прежде всего, в рамках бюджетных программ. В идеале эта организация должна служить стержневым элементом всей конструкции научно-технологической инфраструктуры страны. А это означает, что «НАТР» участвует в проведении технологического форсайта, определяет приоритетные направления R&D, которые получают государственную поддержку и осуществляет их финансирование, участвует в проектах технологической модернизации действующих производств, в том числе со-финансируя инвестиционные проекты и принимая на себя часть рисков. Поэтому для придания большей свободы в действиях целесообразно «НАТР» выделить в самостоятельную организацию, наделенную высокой степенью свободы адекватной уровню ответственности за реализацию государственной программы развития техники и технологии.

«Казына Капитал Менеджмент» («ККМ») – государственный фонд, созданный для участия в частных фондах (посредством капитализации) в целях финансирования инвестиций в проекты, иницируемые институциональными инвесторами. Сам «ККМ» капитализируется из бюджета и Национального фонда через холдинг «Байтерек». За время существования компании на ее капитализацию были выделены огромные средства, измеряемые сотнями миллионов долларов США, которые «благополучно» размещены в целом ряде частных фондов<sup>83</sup>. Портфель инвестиционных проектов, в которых участвует «ККМ» достаточно широк, но большинство из них являются инфраструктурными или связанными со сферой услуг. Отечественный малый и средний бизнес получил мизерную сумму. До сих пор нет прогресса от его деятельности. Вероятно, предстоящий аудит структуры собственности частных фондов и институциональных инвесторов, получивших финансовые ресурсы «ККМ», вскроет много интересных фактов. Есть основания утверждать, что природа «ККМ» полностью подтверждает приведенный выше тезис Дарона Аджемоглу о генетической связи экономических институтов с влиятельными элитами. Остается добавить, что в авторитарных режимах финансовые институты произрастают на «нелегитимной почве» олигархического капитала и его же приумножают.

Можно уверенно заключить: холдинг «Байтерек» лишнее звено в инфраструктуре финансового рынка, поскольку играет роль посредника, пропуская через себя транзитом огромные потоки государственных финансовых ресурсов. В настоящее время «Байтерек» только увеличивает транзакционные издержки за счет бюрократических процедур, усложняя доступ предпринимателей к ресурсам. Счетный Комитет в своем отчете констатирует, что «Принятие непроработанных управленческих решений дочерних организаций, несоблюдение действующего законодательства и внутренних нормативных актов негативно отразились на качестве управления активами государства и привело к недо-

---

<sup>83</sup> <http://kcm-kazyna.kz/ru/fond-ru.html>

статкам при реализации стратегических инвестиционных проектов»<sup>84</sup>.

Сохранение доминирующего положения «Байтерек» и его дочерних компаний на рынке ухудшает условия для возникновения современных институтов, снижает возможности частных организаций наращивать свои потенциалы. «Байтерек» и его структуры имеют «врожденные» конкурентные преимущества перед своими рыночными аналогами, поскольку задействованы в реализации государственных программ. Но эффективность ни самого холдинга, ни его компаний не зависит от востребованности и качества оказываемых ими услуг. Консолидированные отчеты рисуют относительно благополучную картину, но не раскрывают важные детали, характеризующие конечные результаты инвестиций. Реалии свидетельствуют о том, что целесообразность холдинга слабо коррелирует с объемами его капитализации, более того, эффективность пока еще не доказана практическими результатами. Еще раз подчеркну, что «Байтерек» пережиток перераспределительной экономической модели.

Представителем финансовых институтов является Казахстанская фондовая биржа («KASE»)<sup>85</sup>. У «KASE» несколько функций, среди которых создание вторичного ликвидного рынка, рыночное распределение финансовых ресурсов между отраслями и сегментами экономики. Важной функцией является привлечение инвестиций в экономику через инструменты фондового рынка. Несмотря на рост рынка ценных бумаг его роль в развитии предпринимательства все еще незначительна<sup>86</sup>. В частности, остается слишком маленькой рыночная доля торгов акциями, всего 0,3 %

---

<sup>84</sup> <http://www.kursiv.kz/news/details/finansy/>

<sup>85</sup> В Казахстане действуют более 20-ти бирж, в том числе: «Казахстанская фондовая биржа», «Товарная биржа «Евразийская Торговая Система», «Алматинская биржа финансовых инструментов» («AFINEX»). Большинство бирж - товарные, что довольно много для маленькой экономики. Вероятно, их количество сократится, а вместо них появятся крупные специализированные биржи.

<sup>86</sup> «Основными проблемами отечественного рынка ценных бумаг остаются его низкая ликвидность, отсутствие на рынке «якорных» инвесторов и, как следствие, низкая мотивация у казахстанских компаний к привлечению капитала через рынок ценных бумаг» (отчет Национального Банка за 2016 г., с. 41).



общего объема торгов на «KASE» в 2016 г., что свидетельствует с одной стороны, о низкой привлекательности корпоративных ценных бумаг, а с другой – закрытости самих корпораций, нежелании фондироваться на открытом рынке капитала. В 2014-2016 гг. в структуре торгов на бирже наибольшие доли были по операциям РЕПО и валютному свопу (в совокупности более 60 %).

В докладе рейтингового агентства «Ernst and Young» отмечается, что недостаточная развитость рынка ценных бумаг приводит к целому ряду неблагоприятных последствий для экономики Казахстана, и в их числе упоминается нехватка долгосрочного финансирования, то есть дефицит «длинных денег»<sup>87</sup>. Задачу развития рынка акций сложно решить без повышения качества листинга и прозрачности корпораций.

Банковская система Казахстана развита не настолько хорошо, как считают в официальных кругах, не соответствует своему «красочному портрету», нарисованному властью в «тучные годы». Мировой финансовый кризис 2008-2009 гг. обнажил ее серьезные изъяны, в частности, многочисленные нарушения пруденциальных нормативов, скрытую олигархическую природу банковского бизнеса. Серьезные проблемы обнаружились в структуре кредитных портфелей банков, качество которых ухудшилось в результате бурного роста аппетитов и банкиров, и заемщиков. Доходы, в основном, извлекались от кредитования долгосрочных инвестиций не в капитализацию экономики, а в строительство жилья и иных непроизводственных объектов, а также от предоставления краткосрочных потребительских кредитов. Весомые доходы принесло оказание услуг квазигосударственным организациям, прежде всего, дочерним компаниям «Байтерек», по оперативному обслуживанию бюджетных программ.

Банковская система слабо способствует адаптивности предпринимательства, поскольку банки могут благополучно расти, получая доходы от кредитования потребительского спроса населения и жилищного строительства, от кассового обслуживания «богатых клиентов», прежде всего государственного сектора и

---

<sup>87</sup> <http://www.afk.kz/novosti/o-vkladie-rynka-tsiennykh-bumagh-v-vvp-kazakhstan>

сырьевых компаний. Банки, как известно, огромные доходы получают от участия в перераспределении потоков государственных финансов в рамках специальных инфраструктурных программ. Это ненормальная практика, и ее надо радикально реформировать, чтобы повысить заинтересованность банков в повышении адаптивности предпринимательства.

Существуют внешние риски, которые угрожают банковской системе. Один из рисков состоит в увеличении присутствия иностранных банков, и он возрастает в условиях формирования надгосударственных или межгосударственных финансовых институтов ЕАЭС. Пока власти убеждают нас в отсутствии на повестке дня темы о создании общих финансовых институтов. Но мы знаем, что отсутствие такой идеи сегодня, вовсе не означает, что она не обсуждается как долгосрочная задача<sup>88</sup>. Если все же будут созданы общие финансовые институты ЕАЭС, то совершенно очевидно, что появится межгосударственная валюта, и предельно ясно, что им станет денежная единица, эмитируемая не в Казахстане, а где-нибудь в европейской части России. Тогда финансовые институты Казахстана должны будут подчиняться надгосударственным институтам и окажутся оторванными от интересов отечественного предпринимательства.

Надо подчеркнуть, что перед стихией кризиса в более выгодном положении оказались банки со средним размером капитала. Благодаря весьма ограниченным возможностям фондироваться на внешних рынках и менее агрессивной стратегии кредитования, они «минимизировали» в своих портфелях долю проблемных займов. В настоящее время средние банки, балансы которых не отягощены сомнительными и безнадежными кредитами и займами, имеют достаточно высокий шанс развиваться. Хо-

---

<sup>88</sup> Предусмотрены меры по формированию институтов общего рынка. В частности, планируется не позднее 2025 года создание единого рынка финансовых услуг с наднациональным финансовым регулятором. По идее «архитекторов» единого финансового рынка, общая инфраструктура должна обеспечить функционирование единого денежного рынка, единый валютный режим, и даже, внедрение единой валюты. Это подрывает основания не только экономического суверенитета, но и политической независимости.

рошее качество кредитного портфеля позволит им привлекать дешевое фондирование.

Многие недостатки отечественной банковской системы не исправлены до сих пор. Более того, обострился дефицит ликвидности, и четко проявилась слабая реакция на спрос реального сектора экономики. Имеющейся ликвидности, накопленной в результате валютных спекуляций в период интенсивной девальвации тенге, недостаточно, чтобы удовлетворять растущие запросы предпринимательства. Она пригодна только для оперирования краткосрочными финансовыми инструментами. Затруднен доступ к внешним источникам долгосрочного фондирования, а депозитную базу не получается существенно нарастить, даже посредством целевых трансфертов из Пенсионного или Национального фонда.

Банковская система Казахстана остается уязвимой перед внешними угрозами, что повышает риски экономики и снижает ее адаптивность. Новая фаза кризиса может привести к ухудшению положения отечественных банков. Серьезные риски для стабильности банковской системы по-прежнему представляют ограниченная ликвидность в тенге и значительное несоответствие между валютными активами и обязательствами, особенно в розничном секторе. Наличие большой доли неработающих кредитов заставит формировать большие резервы, соответственно, сократится объем денежной массы в обороте, снизится кредитная активность банков, упадут доходы. Вероятно, в среднесрочной перспективе вырастет количество проблемных кредитов, что будет обусловлено спадом в экономике, дальнейшей девальвацией тенге и наступлением сроков погашения кредитов, выданных банками в период агрессивного роста.

Существует большое количество мелких различного рода небанковских финансово-кредитных предприятий (ломбарды, кредитные товарищества, кредитные союзы, общества взаимного кредита и др.). Но их масштабы и ресурсный потенциал незначителен, поэтому они не играют заметной роли на финансовом рынке. Также недостаточно развиты страховые компании, главная функция которых – страхование жизни, имущества и кон-

трактов, до сих пор не стала фактором аккумуляции денежных средств и финансирования экономики. Свое внимание страховые организации сосредоточили на финансировании крупных корпораций в сфере промышленности, транспорта и торговли.

\*\*\*

Итак, государство выстроило систему квазигосударственных финансовых организаций, служащих звеньями в цепи перераспределения национального дохода. Отрицательным следствием такой модели является доминирование на рынках государственных финансовых организаций, прежде всего, «Байтерек» и «КазАгро», нарушающих естественные закономерности появления рыночных структур. Сегодня холдинг «Байтерек» объединяет более 10-ти организаций. Родившись большей частью в 2000-2005 гг., они постепенно и закономерно эволюционировали в могущественных игроков, и в настоящее время монополизировавших рынок по многим ключевым направлениям. Они распоряжаются огромными финансовыми ресурсами, и своим, по сути, монопольным положением подавляют развитие рыночных структур<sup>89</sup>.

Квазигосударственные институты недостаточно гибкие, а их институциональный каркас слишком жесткий, что снижает способность быстро подстраиваться под запросы субъектов малого и среднего предпринимательства. Очевидно пришло время реформировать институциональную основу квазигосударственных финансовых организаций, чтобы развернуть их в сторону высокорисковых проектов предпринимательства. Ведь одна из главных функций этих финансовых структур – это реальная поддержка начинающих предпринимателей, ищущих возможности для становления в меняющихся рыночных условиях.

---

<sup>89</sup> За 2007-2016 гг. на финансирование квазигосударственного сектора из Национального фонда было израсходовано \$33,2 млрд., минуя центральный бюджет. При этом \$15,8 млрд. (или 48 %) выделены в виде облигационных займов национальным холдингам («Самрук-Казына», «КазАгро» и «Байтерек»). В 2013-2015 гг. «Байтерек» из центрального бюджета и напрямую из Национального фонда получил более 1 трлн. тенге.

Вполне реальна задача стимулирования предпринимателей формировать финансовые структуры в виде частных фондов. Государство способно оказать и меры поддержки, например, фондированием или пруденциальным регулированием. Частные фонды не ухудшат устойчивость финансовой системы, напротив, они способствуют адаптивности предпринимательства.

Перераспределительная модель экономики почти за два десятка лет своего функционирования создала такую банковскую систему, которая, в сущности, не нуждается ни в диверсифицированном производственном сегменте экономики, ни в развитом массовом малом и среднем предпринимательстве. Ей достаточно находиться у истоков природной ренты, генерируемой крупными недропользователями и одновременно поддерживать прочные связи с государством. Но главное требование, которое предъявляет современное предпринимательство к банковской системе – это обеспечение равного и свободного доступа к услугам банков, к их ресурсам. От того, насколько чутко и быстро реагируют банки на запросы предпринимательства, во многом зависит уровень развития экономики. Соответственно, зависит и адаптивность предпринимательства к волатильности конъюнктуры рынков, к внешним шокам. В нынешних условиях банковскому сектору Казахстана сложно модернизироваться без участия государства. В частности, целенаправленное пруденциальное регулирование должно сыграть решающую роль в развороте банков в сторону малого предпринимательства производственного сектора экономики. Таким образом, модернизация банковской системы должна гибко сочетаться со стратегией развития экономики.

Банки относятся к субъектам предпринимательства, поэтому на них распространяются те же требования и ограничения, которые накладываются на всех субъектов экономики. Однако у них особый статус: они участвуют в распределении и перераспределении финансовых ресурсов экономики. Но, несмотря на это, их можно подвергать банкротству, даже если они «слишком крупные, чтобы рухнуть». Но самое главное, надо сделать банковский бизнес прозрачным и справедливым, прежде всего, в вопросах их капитализации.

У общества есть ресурсы, достаточные для развития финансовой системы: пенсионные сбережения, депозиты населения; большие финансовые потоки генерируют крупные сырьевые компании, которые еще долго будут главными источниками валютных поступлений в экономику. Обществу надо рационально и эффективно распорядиться этими ресурсами, извлекать максимальные выгоды для предпринимательства, но не допуская экономического неравенства. Первым делом, предстоит усовершенствовать банковскую систему и квазигосударственный сектор.

### **Фискальная политика «перераспределительной модели» экономики**

Фискальная политика благодаря своим двум компонентам (налогообложение и бюджетные расходы) служит мощнейшим регулятором рыночного распределения экономических факторов. Нормы и правила фискальной политики оказывают целесообразное (с точки зрения общества) воздействие на многочисленные и разнообразные аспекты рынка. Посредством налогообложения и бюджетных расходов государство способно сглаживать амплитуду колебания экономических циклов, регулировать спрос на экономические факторы, тонко направлять развитие предпринимательства. Кроме того, государство через бюджет перераспределяет часть национального дохода. Таким образом, сочетание мер регулирования рыночного распределения и целесообразного перераспределения экономических факторов создает бесчисленное количество вариантов рыночных возможностей для предпринимательской деятельности, которые выливаются в конечные результаты: рост общего благосостояния и снижение экономического неравенства.

В традиционной экономической теории государство целесообразно устанавливает налоговые ставки и режимы, определяет направления и объемы бюджетных расходов, преследуя ряд целей, в том числе повышение реального объема национального

дохода и занятости<sup>90</sup>. Известно, что и налоги, и бюджетные расходы воздействуют как на совокупный спрос (на величину совокупных расходов), так и на совокупное предложение (расходы компаний на производство). Даже конспективное описание обобщенных вариантов последствий воздействия налогов и бюджетных расходов на рыночные процессы займет слишком много места в данной книге. Поэтому отсылаю любознательных читателей к многочисленным публикациям<sup>91</sup>, а сам сконцентрируюсь на особенностях фискальной политики Казахстана, которые обусловлены «перераспределительной моделью» экономики. При этом особое внимание уделю вопросу – способствует ли фискальная политика повышению адаптивности предпринимательства.

Целый ряд авторов формирование системы налоговых институтов Казахстана делят на несколько этапов (Аймурзина Б., Асилова А., Берстембаева Р., 2015 и Тайбекулы А., 2015). Периоды этапов совпадают, если не быть чрезмерно строгим к точности дат вступления в силу отдельных законов, в том числе налоговых кодексов. Авторы единодушно отмечают, что новые налоговые кодексы принимались в ответ на возникшие вызовы или изменения экономических условий и направлены на улучшение налоговых режимов.

В Казахстане применяются шесть основных категорий налогов, в том числе (расположенные по мере убывания доли в структуре доходов государственного бюджета): налог на добавленную стоимость, корпоративный подоходный налог, налоги на международную торговлю и внешнеэкономическую деятельность (в основном экспортные таможенные пошлины), индивидуальный подоходный налог и социальный налог. По отношению к субъектам экономики, занимающимся добычей полезных ископаемых, применяются специальные налоги и платежи: бонусы, платеж по

---

<sup>90</sup> Дж. М. Кейнс и его последователи обосновывали высокую эффективность фискальной политики: инструменты фискальной политики воздействуют на экономику с эффектом мультипликатора.

<sup>91</sup> Например, см. Fiscal Policy and Long-Term Growth. IMF.2015. - 71 p.; World Economic and Financial Surveys. Fiscal Monitor April 2015, IMF. - 112 p.

возмещению исторических затрат, налог на добычу полезных ископаемых, налог на сверхприбыль, платеж от доли по соглашению о разделе продукции.

В течение 2005-2015 гг. постепенно снижалась налоговая нагрузка на предпринимательство. Даны освобождения от налогообложения в отношении различных видов доходов. С 2009 г. поэтапно снижаются ставки корпоративного подоходного налога (КПН)<sup>92</sup> и налога на добавленную стоимость (НДС). Применяется специальный налоговый режим для поддержки определенных категорий налогоплательщиков, например, субъектов малого предпринимательства или фермерских хозяйств. Изменения в налоговых режимах (льготы, освобождения, снижение ставок) должны были обеспечить благоприятные условия деятельности, повысить рентабельность производства, а также расширить налогооблагаемую базу. Исследования Всемирного Банка показывают, что в 2015 г. Казахстан по показателю налоговой нагрузки занимал 60-ое место среди 190 стран мира<sup>93</sup>. И сегодня налоговый режим в Казахстане достаточно приемлем для предпринимательской деятельности.

Крупнейшим фактором доходов бюджета является НДС, следовательно, колоссальную нагрузку несет конечный потребитель. Налог взимается со стоимости оборота субъекта экономики, добавленного в процессе производства и реализации, а также с импортируемых товаров. В Казахстане внешнеторговые операции облагаются НДС по принципу страны назначения товара, согласно которому экспортируемый товар, включая капитальные затраты, понесенные экспортером при производстве такого товара, не облагается налогом в стране происхождения (то есть облагается по нулевой ставке), но НДС начисляется в стране, куда товар импортируется и где потребляется<sup>94</sup>. Сумма возвратов зачастую превышает поступления, и это становится серьезной проблемой для правительства. Кроме того, сложный порядок зачета

---

<sup>92</sup> С 2009 по 2011 гг. ставка КПН снижена с 20 % до 15 %.

<sup>93</sup> Paying Taxes 2017. World Bank Group. 145 p. // (<http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/overall-ranking-and-data-tables.jhtml>)

<sup>94</sup> <http://konkurs.zakon.kz/4622748-aktualnye-voprosy-sistemy-vozvrata.html>



и возврата НДС обуславливает возникновение конфликта между плательщиками и налоговыми органами, в частности в сфере недропользования<sup>95</sup>. Эти проблемы администрирования обычно используют недобросовестные налогоплательщики для искусственного завышения суммы возмещаемого из бюджета НДС.

Один из вопросов, имеющих отношение к условиям предпринимательской деятельности формулируется следующим образом: не превышает ли реальная налоговая нагрузка на субъекта экономики некоторый предельный уровень? Существуют разные методы оценки этих показателей. Среди них «индекс экономической свободы», характеризующий уровень общей налоговой нагрузки. Этот индекс вычисляется исследовательским центром «The Heritage Foundation». В 2016 г. в Казахстане значение индекса составило 13,2 % к ВВП и находилось в допустимых пределах<sup>96</sup>. Однако есть сомнения относительно информативности «индекса экономической свободы», поскольку он измеряет обобщенную налоговую нагрузку на всех субъектов экономики.<sup>97</sup> Более полезна оценка налоговой нагрузки в разрезе субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства. Целесообразно исследовать налоговые нагрузки в разрезе сырьевых и несырьевых отраслей производственного сегмента экономики. При оценке полной фискальной нагрузки на субъекта экономики необходимо учитывать социальные отчисления, взносы в Фонд социального медицинского страхования и другие обязательные платежи.

---

<sup>95</sup> О проблемах, связанных с возвратом из бюджета сумм превышения НДС, образовавшихся в период этапа разведки, подробно рассмотрено компанией GRATA (<http://www.gratanet.com/ru/publications/details/2276a>)

<sup>96</sup> 2015 Index of Economic Freedom (<http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>)

<sup>97</sup> «The Heritage Foundation» при вычислении использует соотношение всех выплаченных предпринимательством и населением налогов к ВВП. Более приемлема методика Всемирного банка, который использует данные только субъектов экономики. В частности, сумма налогов, подлежащая к уплате компанией, делится на ее прибыль, тем самым измеряется реальная налоговая нагрузка на абстрактную компанию.

\*\*\*

Налогообложение нефтегазового сектора был и остается основным источником доходов бюджета. Ранее контракты на недропользование заключались по условиям несовершенного налогового законодательства. В целом ряде контрактов установлены «эксклюзивные» налоговые режимы. Существуют обоснованные претензии к прозрачности метода оценки налога на сверхприбыль. Все это привело к тому, что контракты с относительно равным геологическим и экономическим потенциалом имеют разную налоговую нагрузку.

С середины 2014 г. экономические реалии изменились в сторону ухудшения. При сохранившейся структуре экспорта, но существенном падении цен на сырьевые товары адекватно снизились доходы государственного бюджета. Возникла необходимость реформирования налоговых режимов внешнеэкономической деятельности<sup>98</sup>. Так, с марта 2016 г. введена прогрессивная шкала экспортной таможенной пошлины на сырую нефть и товары, выработанные из нефти. Изменение ставки привязано к котировкам сырой нефти на мировом рынке.

Произошедшие существенные изменения и в национальной экономике, и на внешних рынках обусловили необходимость корректировки фискальной политики. Иными словами, экономические институты, ответственные за регулирование рыночного распределения и перераспределение экономических факторов вынуждены адаптироваться под проявившиеся тенденции в рыночной среде.

Однако есть другая точка зрения, которая заключается в следующем логичном тезисе: *предприниматели заинтересованы в долгосрочной налоговой политике*. Это соответствует одному из принципов налоговой политики – стабильность налогового режима. Совершенно ясно, что частые изменения налогового режима или приоритетов бюджетных трансфертов негативно влияют на стратегии предпринимателей, повышают их риски. Как подчеркивалось выше, институты фискальной политики должны

---

<sup>98</sup> С апреля 2014 г. повышены ставки экспортных таможенных пошлин на сырую нефть с \$60 до \$80 за тонну.

адаптироваться под новые рыночные реалии и ожидания предпринимателей, но все же резкие изменения нежелательны. Очевидно, одним из эффективных способов адаптации является использование встроенных регуляторов.

\*\*\*

Без второй компоненты фискальной политики невозможно перераспределение национального дохода. В ней основным каналом перераспределения выступает республиканский (центральный) бюджет.

Центральный бюджет составляет 80 % государственного бюджета, поэтому служит главным финансовым фондом правительства, ресурсы которого используются для целей развития экономики. Местные бюджеты в основном несут социальную нагрузку. Так, например, система образования на 80 % финансируется из местных бюджетов, и только высшее образование и государственные программы финансируются из центрального бюджета.

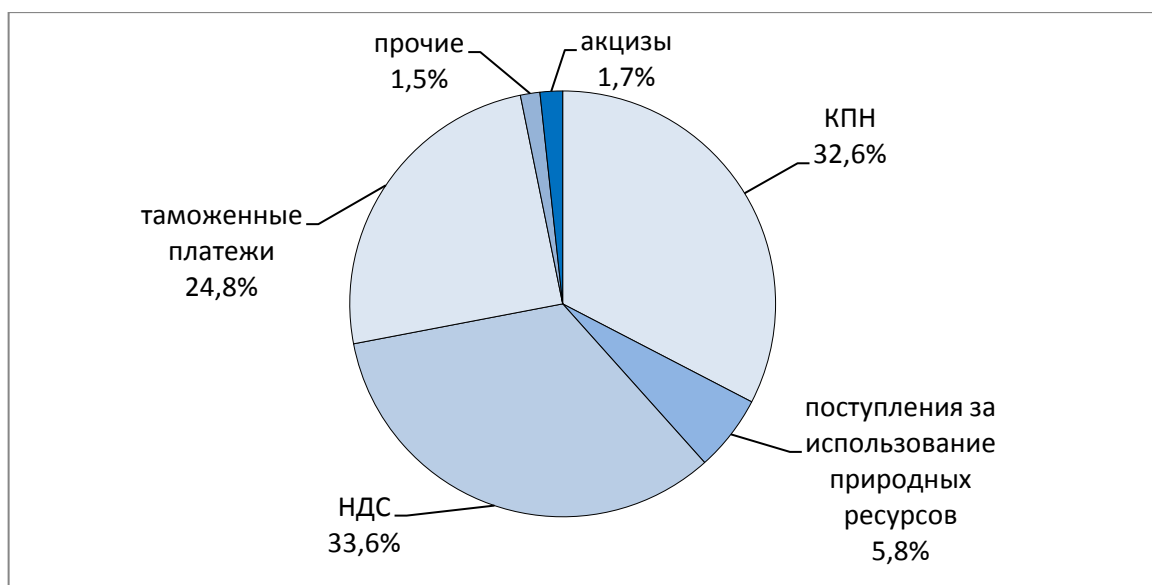


Рисунок 8 - Структура налоговых поступлений в центральный бюджет в среднем за 2012-2017 гг.

Центральный бюджет формируется из налоговых и неналоговых поступлений, поступлений от продажи основного капитала и трансфертов. Три базовых налога, а именно, КПН и НДС с юри-

дических лиц (за исключением поступлений от организаций нефтяного сектора, налог на сверхприбыль), а также таможенные платежи полностью поступают в центральный бюджет. За 2012-2017 гг. в среднем их доля в структуре центрального бюджета превышала 90 % (рисунок 8). В доле таможенных платежей 19,4 процентных пункта относятся к вывозным таможенным пошлинам на сырую нефть. Структура доходов центрального бюджета свидетельствует о том, что она зависит от состояния крупного предпринимательства.

На протяжении последних шести лет более 60 % доходов центрального бюджета формировали неналоговые и налоговые поступления от остальной (не нефтяной) экономики (рисунок 9). Увеличение трансфертов из Национального фонда увеличило долю трансфертов в структуре поступлений центрального бюджета с 36,2 % (в среднем за 2012-2016 гг.) до 39,7 % (в среднем за 2012-2017 гг.). Вполне вероятно, что в перспективе до 2025 г. величина доли не нефтяных доходов сохранится, если не произойдут институциональные изменения в формировании Национального дохода, а также в правилах использования его ресурсов.



Рисунок 9 - Структура поступлений центрального бюджета в среднем за 2012-2017 гг.

Рисунок 10 иллюстрирует, что с 2012 по 2017 гг. доля налоговых поступлений центрального бюджета снизилась с 62,7 % до

49,7 %. Снизились налоговые поступления и в абсолютном значении. При этом росли поступления трансфертов (их доля в структуре центрального бюджета выросла с 32,0 % до 40,2 %). Увеличение доли трансфертов свидетельствует о снижении устойчивости государственного бюджета и подтверждает высокую зависимость от доходов, формируемых сырьевыми отраслями промышленности. Разнонаправленная динамика этих двух крупнейших источников доходов бюджета отражают суть перераспределительной модели и свидетельствуют о неспособности остальной экономики удовлетворять растущие аппетиты государства. Что касается неналоговых поступлений, включающих доходы от продажи государственных активов, то их доля остается незначительной в совокупном объеме центрального бюджета.

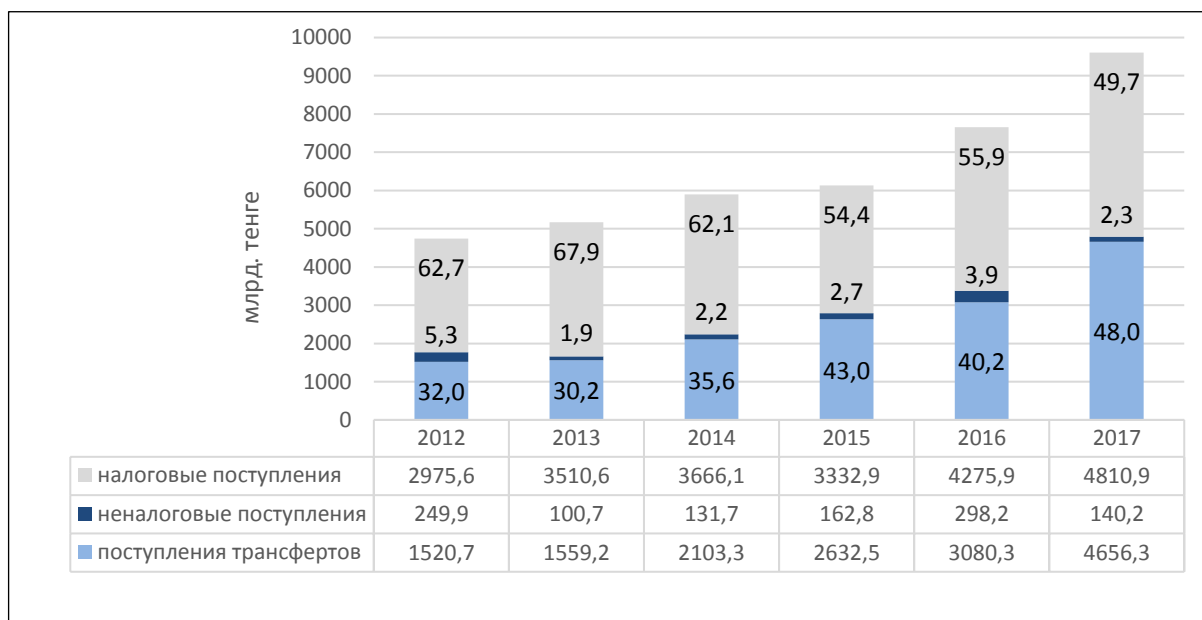


Рисунок 10 - Доходы центрального бюджета за 2012-2017 гг.

В центральный бюджет поступают трансферты из Национального фонда и из местных бюджетов. Трансферты из фонда делятся на гарантированные и целевые.

Гарантированный трансферт имеет фиксированный размер (до 2017 г. \$8 млрд.) и используется для финансирования так называемого «ненефтяного дефицита бюджета», происхождение которого искусственно, поскольку отсутствуют экономические

основания. Гарантированный трансферт предназначен для ресурсного обеспечения бюджетных программ развития на соответствующий финансовый год. Целевой трансферт задуман как средство контрциклического обеспечения центрального бюджета (до 15 % суммы гарантированного трансферта). Но, чаще всего, он используется для финансирования некупаемых, но значимых проектов, определяемых президентом Казахстана. В сущности, целевой трансферт является внеочередным (экстренным) изъятием средств Национального фонда.

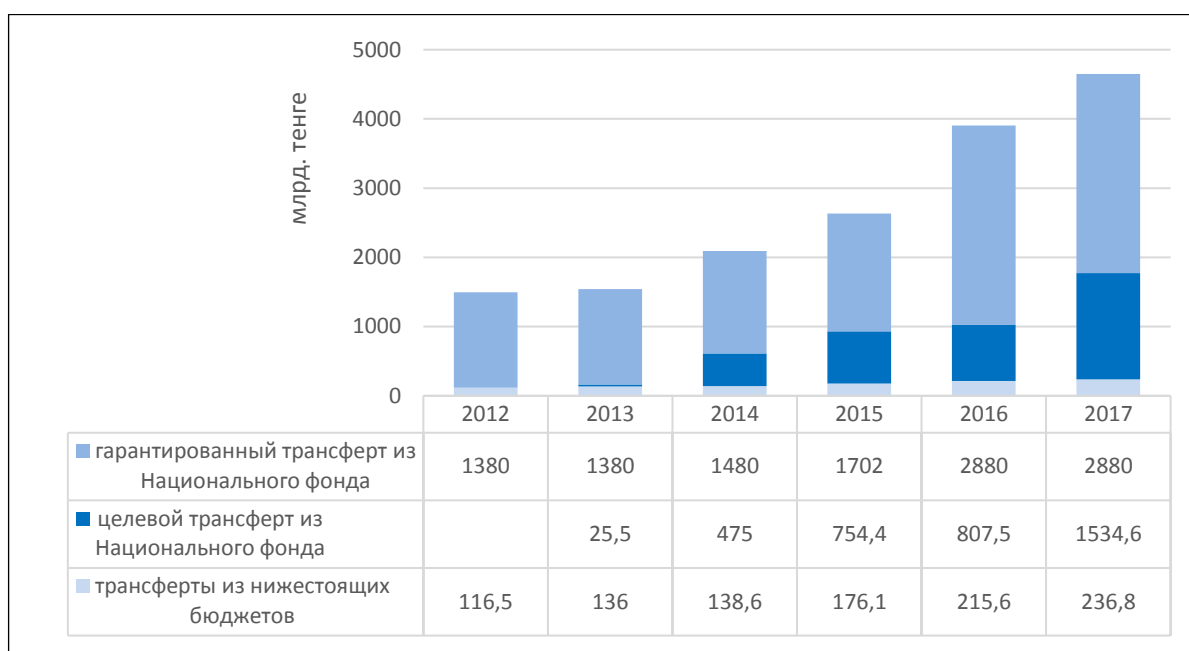


Рисунок 11 - Поступления трансфертов в центральный бюджет за 2012-2017 гг.

С начала существования фонда целевые трансферты выделялись неоднократно, а в последние годы стало обычным явлением. В 2008-2009 гг. они в основном предназначались для преодоления негативных последствий мирового финансового кризиса и поддержку банковского сектора, в 2015-2016 гг. – на увеличение уставного капитала национальных холдингов, местным бюджетам на развитие, а также на другие цели. При этом, чрезвычайно мало средств идет непосредственно на развитие малого и среднего предпринимательства. В 2015 и 2016 гг. из суммы годовых целевых трансфертов на развитие предпринимательства,

по моим оценкам, были направлены соответственно 6,6 % и 3,3 % (максимум 9 % и 5,2 %, соответственно)<sup>99</sup>. Больше всего ресурсов выделены на строительство инфраструктуры (дороги, инженерные коммуникации, школы и др.) – 85 % в 2015 г. и более 60 % в 2016 г. Особо отмечу, что в 2016 и 2017 гг. были профинансированы затраты на проведение Всемирной зимней Универсиады 2017 и ЭКСПО-2017 на общую сумму более 86 млрд. тенге, что составляет 11,4 % целевых трансфертов. За 2008-2016 гг. в центральный бюджет поступили целевые трансфертов на сумму более \$15 млрд. Большая часть финансовых ресурсов пошла на капитализацию банков и квазигосударственных организаций, строительство инфраструктуры. Как уже показано выше, до субъектов малого и среднего предпринимательства дошли незначительные суммы.

В центральный бюджет также поступают трансферты (изъятия) из местных бюджетов, в основном из «регионов-доноров» (Мангистауская и Атырауская область, города Алматы и Астана).

В простейшей, но не лишенной строгости формулировке центральный бюджет служит ключевым звеном в потоке перераспределения государством части национального дохода. Можно добавить, что бюджетные затраты должны привести к экономическому росту. Но такая формулировка не отвечает на вопрос – что первично: доходы или расходы? Как надо поступать правительству: вначале прогнозировать доходы бюджета и, опираясь на полученные параметры, планировать расходы, или наоборот – определять необходимые расходы и под них выстраивать стратегию пополнению бюджета?

В Казахстане практикуется второй подход. Государственный бюджет разрабатывается на трехлетний период, но ежегодно несколько раз уточняется и корректируется в зависимости от прироста или падения доходов, фактического состояния экономики или возникновения новых задач. В частности, президент в своем ежегодном послании формулирует новые задачи, под которые

---

<sup>99</sup> Подробнее см. Указ Президента Республики Казахстан от 17 ноября 2014 года № 957 «О выделении целевых трансфертов из Национального фонда Республики Казахстан на 2015-2016 годы».

правительство изыскивает ресурсы, прежде всего целевые трансферты из Национального фонда. Корректировки могут быть значительными и достигать 10 % первоначальных утвержденных расходов.

Власть много лет находилась в эйфории от роста цен на сырьевые товары, создававшей иллюзию возможности увеличения бюджетных расходов адекватно росту доходов от сырьевой ренты. Рост котировок на сырую нефть обуславливали рост доходов государства<sup>100</sup>. При формировании расходов центрального бюджета, правительство позволяло себе финансировать все больше программ, в том числе популистского характера. Но огромные бюджетные расходы не привели к развитию экономики. Одной из причин является отсутствие внимания к реальным потребностям малого и среднего предпринимательства.



Рисунок 12 - Структура расходов центрального бюджета в среднем за 2008-2017 гг.

<sup>100</sup> В 2007 г. – 19 %, 2008 г. – 31 %, 2010 г. – 40,9 %, 2011 г. – 40,8 %, 2012 г. – 40,9 %, 2013 г. – 41,1 % и в 2014 г. – 45 %.



Затраты центрального бюджета предназначены для реализации государственных программ, а также финансирования задач и функций центральных государственных органов, подведомственных им государственных учреждений. В среднем за 2008-2016 гг. более 64,5 % расходов центрального бюджета были направлены на финансирование государственных услуг общего характера, на поддержание общественного правопорядка, обеспечение обороноспособности страны, реализацию государственных программ в сфере социальной помощи населению, образования, здравоохранения, культуры и спорта, обслуживание государственного долга (рисунок 12). Это важнейшие статьи расходов. Однако в центральном бюджете доля затрат косвенно или прямо направленных на поддержку и развитие предпринимательства составляет всего 10-15 %. Этих ресурсов явно недостаточно для реструктуризации и модернизации даже предприятий малого и среднего предпринимательства сферы материального производства. И в составе «прочих затрат» львиная часть идет на формирование или увеличение уставного капитала квазигосударственных организаций<sup>101</sup>.

Как мы могли видеть выше (см. рисунок 9) более 63 % доходов центрального бюджета обеспечивают налоги и неналоговые поступления. Вероятно, этих доходов будет достаточно для обеспечения перечисленных выше государственных услуг общего характера, но при условии, что расходы на них будут снижены на 3-5 %. Из этих рассуждений вытекает, что остальная экономика в состоянии обеспечить налогами расходы на финансирование социальных обязательств государства, поддержать развитие сферы образования и здравоохранения.

На протяжении десятилетия расходы государственного бюджета превышали налоговые поступления от предпринимательства, что имеет простое объяснение: благодаря природной

---

<sup>101</sup> В 2008 г. из 828 млрд. тенге или более 97 % было направлено на формирование и увеличение уставного капитала квазигосударственных организаций, в том числе «Фонд стрессовых активов», Самрук-Казына», «Социально предпринимательская корпорация» (подробнее см. Абдрахманов С. [http://budget.kz/publikatsii/issledovatelskie-otchety/Analysis\\_RB\\_2008\\_2014.pdf](http://budget.kz/publikatsii/issledovatelskie-otchety/Analysis_RB_2008_2014.pdf)).

ренте покрываются расходы бюджета. Рецессия 2008 г., а также с середины 2014 г. быстрое и глубокое падение цен на сырую нефть сопровождалось ростом дефицита нефтяного бюджета. Дефицит в основном покрывался трансфертами из Национального фонда<sup>102</sup>. По мере снижения котировок на сырую нефть доля трансфертов из Национального фонда в центральный бюджет стала увеличиваться. Если до 2014 г. доля трансфертов составляла примерно 24 % доходов центрального бюджета, то после этого рубежа резко возросла и в 2016 г. превысила 40 %. Как видим, расходы государства во всё большей мере обеспечиваются за счет накопленных обществом финансовых ресурсов для обеспечения благосостояния будущих поколений.

В условиях нестабильных цен на нефть перед правительством стоит задача нахождения баланса между налоговыми доходами (налоговой нагрузкой на экономику) и расходами бюджета (перераспределение). Из-за низких цен на нефть, а также замедления роста экономики ситуация с бюджетными доходами и расходами становится все хуже. Плохо диверсифицированная казахстанская экономика без надежных источников доходов быстро расходует сбережения общества<sup>103</sup>. В начале 2017 г. власть объявила о снижении трансфертов из Национального фонда. Одновременно информировало о мерах и по экономии финансовых ресурсов, и по сокращению бюджетных расходов, в том числе путем урезания некоторых программ. Пока неизвестно, не обусловят ли эти шаги снижение общего благосостояния? Но уже очевидно, что сохранятся бюджетные трансферты, поддерживающие на плаву квазигосударственные организации. Вопросов много, и большинство из них актуальные.

---

<sup>102</sup> За 2007-2014 гг. налоговые поступления в государственный бюджет выросли на 125 %. Однако доля самих налогов в доходной части бюджета упала на 17 %. Это компенсировалось увеличением трансфертов из Национального фонда, рост которых составил 93 % (Тайбекулы А., с.19).

<sup>103</sup> За период 2007-2016 гг. из Национального фонда госкомпаниям было выделено порядка \$33,2 млрд. При этом около половины средств (\$15,8 млрд.) пошло вне республиканского бюджета в виде облигационных займов.

Казахстанское правительство ставит перед собой задачу создания эффективной системы фискального регулирования, гармонично сочетающей интересы и государства, и предпринимательства. Правительство понимает, что фискальное регулирование должно соответствовать специфическим особенностям национальной экономики и учитывать вероятные вызовы, среди которых наиболее опасный – это ухудшение экономических условий в ЕАЭС. Для него также ясно, что система налогообложения должна стимулировать и поддерживать структурные изменения, способствовать развитию предпринимательства. Сложно добавить что-то оригинальное к намерениям правительства, поэтому поделюсь своими видениями реформирования фискальной политики в контексте повышения адаптивности экономики.

Опасно радикально реформировать существующую фискальную систему, но тем не менее считаю крайне важным для развития предпринимательства сформировать две не конфликтующие между собой системы налоговых институтов: первую – для регулирования налогообложения субъектов сырьевых отраслей промышленности, и вторую – для создания благоприятного налогового режима всем остальным субъектам экономики. Обоснование лежит на поверхности. Сырьевая экономика все еще остается главным источником валютных доходов для общества, но она также и создает проблемы для малого и среднего предпринимательства. Поэтому надо тщательно оценить налоговую нагрузку и разработать правила налогообложения, чтобы изымать максимально допустимую долю доходов компаний недропользователей без ухудшения их финансового потенциала. Для остальных субъектов экономики целесообразно применять гибкий налоговый режим, включающий систему льгот и преференций, стимулирующих и поддерживающих инициативы по модернизации и реструктуризации. Еще раз подчеркну, что требуется высочайшая осторожность и взвешенность шагов по модернизации налоговых режимов.

Есть основания утверждать, что для справедливого перераспределения экономических ресурсов целесообразно ввести прогрессивный налоговый режим, который увеличит налоговую

нагрузку на крупные компании по мере улучшения конъюнктуры рынков и роста их доходов. Введение прогрессивных экспортных таможенных пошлин на сырую нефть помогает сдерживать инерционный рост объемов добычи. Вместе с тем прогрессивный налоговый режим не должен снижать инвестиционный потенциал крупных компаний, тем самым лишая их способности развиваться.

Для автоматической настройки налогового режима и, в целом, повышения гибкости фискальной политики достаточно эффективны встроенные регуляторы. Встроенными регуляторами можно стимулировать миграцию капитала, то есть переход от неэффективного собственника – к эффективному. Встроенными регуляторами могут быть ограничения, запреты или преференции, которые «включаются» при возникновении определенных условий.

Налоговое регулирование создает довольно ощутимые условия для развития. Но их недостаточно для поддержки предпринимательства. Естественным дополнением является бюджетное финансирование, то есть осуществление правительством мер, которые транслируются на предпринимательство посредством целевых программ. Таким образом, государство решает комплексную задачу: создает благоприятный налоговый режим и одновременно предоставляет субъектам экономики ресурсы и доступ к своим рынкам. И все это осуществляется в рамках долгосрочной стратегии активной адаптации экономики.

Бюджетные программы, будучи взаимосвязанными компонентами бюджетной системы и направленными на развитие экономики, по существу, составляют рациональный бюджет развития. Бюджету рациональность придают три качества, точнее стержневых свойства, делающих его институциональную конструкцию цельной и гибкой.

Во-первых, наличие строгих определений критериев и приоритетов развития, исключающих двусмысленность и размытость их понимания.

Во-вторых, генетическая связь бюджетного планирования с системой экономического планирования, обеспечивающая такое

совмещение программ и проектов разных уровней иерархии (отрасль, центр, регион, компания), которое гарантирует комплексность и целесообразность всех государственных мер поддержки и стимулирования. Это также означает взвешенность и скоординированность действий не только органов государственного управления по всей иерархической вертикали, но и наличие согласованности между властью и предпринимательством. Главным фактором является информированность субъекта о планах и намерениях других участников рынка.

В-третьих, наличие современной системы государственных закупок, отличающейся либеральными правилами, обеспечивающими свободный и равный доступ субъектов экономики на тендера.

Эти три качества необходимы и достаточны для того, чтобы воплотить на практике идею рационального бюджета развития. Для развития экономики надо реализовать целесообразно разработанную стратегию, которая в свою очередь нуждается в соответствующем ресурсном обеспечении. Денежное измерение совокупности ресурсов, необходимых и достаточных для реализации стратегии, и есть рациональный бюджет, включающий государственный бюджет, численно равный части чистого национального располагаемого дохода, перераспределяемой государством для решения целого ряда задач, в том числе снижения неравенства и развития человека (Кажыкен М., 2014 (а)).

Нельзя обойти вниманием нормы фискального правила. Они должны стимулировать правительство осуществлять реструктуризацию экономики с тем, чтобы увеличить долю остальной экономики в национальном доходе. Поэтому целесообразно внести изменения и дополнения в фискальное правило о целевом использовании трансфертов из Национального фонда только на развитие предпринимательства. Кроме того, надо целиком направлять в центральный бюджет корпоративный подоходный налог и налог на добавленную стоимость, уплачиваемые субъектами сырьевых отраслей.

Частое и масштабное использование средств Национального фонда приводит к появлению привычки использовать сбереже-

ния общества для решения текущих задач. Так, правительство в случае возникновения любой кризисной ситуации будет полагаться на возможность использования средств фонда. И предпринимательство вместо поиска возможностей для адаптации к изменениям будет ожидать финансовую помощь от государства. В связи с этими рисками, заслуживает внимания предложение экспертов о необходимости принятия закона о Национальном фонде, в котором должны быть закреплены основания для выделения целевых трансфертов (например, см. Каппаров К., 2015, 34 с.). Также надо минимизировать гарантированный трансферт и поэтапно полностью отказаться от них.

# ГЛАВА 6

## СИСТЕМА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОЛИТИК

### (рекомендации для повышения адаптивности экономики)

#### **Политика по совершенствованию структуры экономики**

В предыдущих разделах обосновал, что уровень благосостояния общества зависит от структуры экономики. При стабильных условиях, чем шире разнообразие ее структуры и больше потенциал предпринимательства, тем выше вероятность того, что размер национального дохода будет достаточным для развития общества. Кроме того, ясно, что структура экономики может служить причиной заметного неравенства в уровнях жизни различных слоев населения. Также очевидно, что структура экономики влияет на ее адаптивность, то есть на приспособляемость к внешним шокам и на способность преодолевать внутренние кризисы. Поэтому, обосновывая актуальность реструктуризации казахстанской экономики, считаю достаточным опереться на эти три эффекта, которые вновь подтверждают значимость для казахстанского общества двух фундаментальных целей развития: достижение уровня общего благосостояния и снижение уровня экономического неравенства.

Не могу утверждать, что реструктуризация экономики гарантированно приведет к положительным результатам. Даже ес-

ли есть основания уверенно ожидать достижения в долгосрочной перспективе двух целей, но в среднесрочной и тем более в краткосрочной перспективе весьма вероятны отрицательные результаты. Скорее всего, реструктуризация приведет к непродолжительному снижению темпов роста таргетируемых отраслей или экономики в целом, соответственно, к снижению общего благосостояния. Но в долгосрочном горизонте темпы роста экономики и уровень неравенства могут достичь целевых значений, что в позитивном свете характеризует адаптивность экономики.

Между адаптивностью экономики и качеством предпринимательства существует явная связь. Чем выше потенциал предпринимательства (качество нефинансового капитала, разнообразие видов деятельности и специализации), тем быстрее оно восстанавливает деловую активность. Иными словами, чем выше адаптивность предпринимательства, тем короче продолжительность падения деловой активности и ниже амплитуда колебания национального дохода, следовательно, будут пологими спуски и подъемы на диаграмме цикла экономического роста. Совершенно логично, что такая экономика быстро преодолевает этап падения производства. Вместе с тем нельзя игнорировать то, что такие позитивные эффекты обуславливаются и усиливаются системой экономических политик, стимулирующих и поддерживающих развитие предпринимательства.

Для нынешнего Казахстана нет альтернативы структурным реформам, актуальность которых возрастает с каждым годом, а промедление правительства оборачивается огромными потерями для общества. И на уровне экспертов, и на уровне политиков пока нет консенсуса относительно масштабов и направлений реструктуризации экономики. Нет единства в понимании самой структурной политики. Многие видят ее как составную компоненту реализуемой в настоящее время государственной программы индустриализации страны, хотя политика в иерархии институтов находится выше программы любого уровня.

Надо уяснить, что для того чтобы изменить структуру экономики Казахстана, необходимо многократно увеличить выпуск продукции и услуг (и в натуральном, и в денежном выражении) в



тех отраслях, развитие которых обеспечит рост благосостояния общества и снижение неравенства. Это поистине грандиозная задача, которую можно решить только посредством создания множества новых производств, модернизации и реструктуризации почти всех существующих предприятий. Для решения такой колоссальной задачи, требующей скоординированной работы многочисленных государственных и рыночных организаций, реализации огромного количества мер, в том числе селективных, и максимально точной оценки потребности в финансовых ресурсах, придется разработать стратегию реструктуризации (активная адаптация). Мы уже знаем, что стратегия активной адаптации направлена на развитие предпринимательства. Также ясно, что стратегия ограничена рамками системы экономических политик, создающих условия для предпринимательской деятельности. Иными словами, стратегия разрабатывается исходя из возможностей, которые создаются системой политик. Среди экономических политик определяющей базовые принципы и приоритеты реструктуризации является структурная политика. Обозначу следующие ее ключевые направления, задающие ориентиры и для стратегии реструктуризации:

- изменение отраслевой структуры экономики по видам экономической деятельности;
- изменение структуры предпринимательства (малое, среднее и крупное предпринимательство) в разрезе отраслей;
- изменение структуры собственности на нефинансовый капитал (государственная, частная, иностранная) в разрезе отраслей и размеров компаний.

Основным объектом структурной политики является субъект экономики (предприниматель, домохозяйство, организация), который обладает способностями (потенциалом) к экономической деятельности. Способности субъекта экономики к ведению определенного вида экономической деятельности формируют такие факторы, как технология производства, капитал в широком смысле.

Потенциал экономического субъекта складывается из качества и количества капитала, находящегося в его собственности.

Различают множество его видов: финансовые ресурсы, техника и технология, инженерные сооружения и другие. Конечные результаты экономической деятельности субъекта зависят от качества и размера капитала, от способа применения и интенсивности его использования. Не только в экономической теории, но и в практических целях обычно капитал делят на два агрегированных вида: *нефинансовые активы* (земельные участки, недвижимое имущество, машины, оборудование и др.) и *финансовые активы* (банковские счета, сбережения, облигации, акции и др.). Структурная политика затрагивает оба вида капитала, регулирует количественное и качественное распределение активов как в разрезе видов экономической деятельности и отраслей экономики, так и между крупным, средним и малым предпринимательством.

Таблица 3 - Основные компоненты структурной политики и стратегии реструктуризации

Цель реструктуризации	Объект	Критерий достижения цели	Факторы потенциала субъекта
Изменение структуры экономики	Отрасль	Выпуск продукции (% ВВП)	Технология, специализация, диверсификация
Изменение структуры предпринимательства	субъекты предпринимательства	соотношение доли малых, средних и крупных компаний	Масштабы производства
Изменение структуры собственности	собственность на капитал	соотношение видов собственности	Производительность капитала

Таблица 3 иллюстрирует основные компоненты (цели, объекты, критерии) структурной политики и стратегии реструктуризации. В последующем изложении буду придерживаться этой схемы, которая поможет сократить текст без ухудшения корректности содержания. Итак, первый столбец содержит основные цели структурной политики, расположенные в произвольной последовательности. Во втором столбце указаны объекты, на которые направлены меры структурной политики. Критерии для оценки достижения цели показаны в третьем столбце. В четвер-

том столбце описаны основные внутренние факторы, которые формируют производственный потенциал субъекта экономики.

При разработке структурной политики нельзя не учитывать естественные характеристики страны, которые определяют специализацию экономики, формируют ее отраслевую структуру. Одна из особенностей Казахстана – географическое расположение страны в центре Евразийского континента и удаленность от мировых морских коммуникаций. Вторая особенность – огромная площадь территории страны, что характеризуется большими расстояниями между центрами концентрации производства и существенными климатическими различиями между регионами. Третья черта – большие запасы целого ряда природных ресурсов, в том числе нефти, газа, угля, урана, руд черных и цветных металлов. Четвертая особенность – расположение вблизи гигантских рынков (Китай, Российская Федерация, Центральная Азия, Иран и Турция). Если суммировать сказанное, то Казахстан – это малая открытая экономика с удаленными друг от друга регионами, не имеющая выхода к мировым океанам, но расположенная вблизи емких рынков, открывающих возможности для внешней торговли. Перечисленные характеристики не создают завершённый экономический портрет страны, но служат ее базовыми параметрами, которые должны быть учтены разработчиками структурной политики.

Не существует оптимальных пропорций между отраслями экономики, в частности, между добывающими и обрабатывающими секторами, или животноводством и растениеводством. Но характерное для казахстанской экономики пятикратное превышение добавленной стоимости металлургии над добавленной стоимостью машиностроения, или двукратное превышение доли сельского хозяйства в структуре ВВП над долей пищевой промышленности говорит о том, что не полностью используются потенциал сырьевого сегмента, и экономика функционирует несбалансированно. Также нет оптимального значения капиталовложений как доли от ВВП.

Должен подчеркнуть, что в настоящее время деление на отрасли стало весьма условным и устаревающим методологиче-

ским подходом. Во-первых, в промышленности существуют компании, осуществляющие сборку продукции из готовых комплектующих и которые функционально пригодны только при наличии цифровых софтов (смартфоны, автомобили, компьютеры и др.). Во-вторых, существуют диверсифицированные компании, состоящие из технологически связанных подразделений: одни добывают природные ресурсы, вторые их доводят до уровня промежуточной продукции, а третьи используют часть промежуточной продукции для производства конечной продукции. Поэтому пришло время усовершенствовать классификацию; в частности, установить параметры для разграничения субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства с учетом отраслевой принадлежности и отнесения к сферам экономической деятельности.

На протяжении более двух десятилетий интенсивный рост нефтегазовой отрасли одновременно создавал препятствия для предпринимательства в обрабатывающих отраслях. «Голландская болезнь» проявилась в полной мере и не замечать ее симптомы - есть признак непрофессионализма или попытка закрыть глаза на неприятные реалии. Если волатильность цен на нефть и другие минеральные ресурсы станут долгосрочной тенденцией, то у власти появятся веские аргументы по обоснованию радикальных экономических реформ, в том числе осуществлению задач, направленных на реструктуризацию промышленности, которые неизбежно окажутся болезненными и для населения. Отказ от реформ угрожает нам более серьезными проблемами.

Общество должно незамедлительно переосмыслить место и роль сырьевого сектора в казахстанской экономике, который не только приносил (в потенциале все еще способен приносить) стране весомые экспортные доходы, но и создает трудности для функционирования отраслей, производящих, так называемые, торгуемые товары. Учитывая высокую нестабильность и чрезвычайно низкую гибкость сырьевых отраслей, а также генерируемые ими риски для предпринимательства, считаю целесообразным выделение нефтегазовой отрасли (или большей части горнодобывающей отрасли) в отдельный сегмент – «сырьевая эко-

номика»<sup>104</sup>. Тем самым экономика делится на два сегмента: «сырьевая экономика» и «остальная экономика». Идея разделения заключается в создании особого нормативного порядка для функционирования «сырьевой экономики», а также специальной системы институтов, нейтрализующих негативное влияние сырьевой (природной) ренты на «остальную экономику».

Одним из способов снижения отрицательного влияния «сырьевой экономики» на «остальную экономику» является максимальное изъятие природной ренты и сверхдоходов компаний недропользователей. Таким подходом государство решает две задачи:

- пополняет бюджет и Национальный фонд;
- осуществляет трансферты, целевым эффектом которых является капитализация предпринимательства, экономический рост и снижение неравенства.

Для осуществления изъятий природной ренты и сверхдоходов потребуется усовершенствовать методы оценки доходов многонациональных корпораций, а также нормы и правила фискального регулирования их доходов. В частности, надо усилить государственный контроль над трансфертным ценообразованием, ужесточить санкции за снижение экспортных цен и сокрытие доходов. Нормативный порядок должен переломить тенденцию интенсивного оттока финансовых ресурсов из страны за рубеж и одновременно стимулировать их реинвестирование в производственные активы на территории Казахстана.

Основным методологическим подходом к разработке стратегии реструктуризации и развития «сырьевой экономики», позволяющим определить количественные параметры распределения и перераспределения экономических факторов и оценить конечные результаты с использованием критериев (рост доходов, уровень неравенства), может служить балансовая модель (модель Леонтьева и ее современные конструкции). Балансовый подход предполагает наличие прочных технологических связей между отраслями «сырьевой экономики» и «остальной экономи-

---

<sup>104</sup> Надо внести изменения в классификацию сырьевых и несырьевых отраслей.

ки». Межотраслевой материальный баланс позволяет регулирующему органу «видеть» потоки ресурсов, дает массив информации, достаточный для целесообразного регулирования рыночного распределения и институционального перераспределения экономических факторов. При этом и предприниматели имеют доступ к полезной актуальной информации, в частности, о существующей сети технологических связей, что помогает им увидеть контуры кооперации или кластера. Обычно в цепочке существует базовая отрасль, выпускающая конечную продукцию, с которой прямо или косвенно связаны другие отрасли. Прочные технологические связи не только создают предпосылки для сбалансированного развития «сырьевой экономики», но и повышают адаптивность всей экономики благодаря свободному движению рыночной информации.

При разработке той компоненты структурной политики, которая направлена на развитие «сырьевой экономики», надо придерживаться двух базовых принципов, описанных в главе 3:

- обеспечение баланса интересов нынешнего и будущих поколений при регулировании рыночного распределения и государственного перераспределения долгосрочных экономических факторов, прежде всего невозобновляемых природных ресурсов;

- национальные экономические интересы выше политической целесообразности (при подписании международных соглашений, в том числе о взаимной торговле, о прямых инвестициях или совместных производствах). Данный принцип касается, главным образом, структуры собственности в ключевых отраслях, в том числе доли иностранной собственности в недропользовании. Интересы Казахстана в недропользовании представляет национальная компания КазМунайГаз, поэтому в контрактах с обязательным участием государства предусматривается ее доля в уставном капитале оператора (не менее 50 %). Национальная компания, наряду с другими участниками контракта, является совместным обладателем права недропользования и несет солидарную ответственность по обязательствам. Например, у корпорации «Мангистаумунайгаз», на долю которой приходится до 8% добычи нефти в стране, два акционера – отечественный «КазМу-

найГаз» и китайская CNPC. При этом корпорация владеет двумя крупными месторождениями «Каламкас» и «Жетыбай» с суммарными извлекаемыми запасами почти 1 млрд. тонн нефти и газа. Аналогичная картина по месторождению «Каражанбас» (Мангистауской области), которую совместно эксплуатируют «КазМунайГаз» и китайская CITIC Resources Ltd. Много подобных контрактов на недропользование с участием иностранных компаний, большинство из которых непрозрачны.

Большой пласт задач связан с наращиванием запасов и качества полезных ископаемых, с созданием прочной сырьевой базы ключевых отраслей промышленности, прежде всего металлургии, химии и нефтехимии. Необходимо модернизировать институциональный каркас геологоразведки, повысить результативность стимулов и мер поддержки предпринимательства на всех этапах геологоразведки, очертить сферу и пределы участия государства в геологических исследованиях недр.<sup>105</sup> Особое внимание уделить упрощению лицензирования, вопросам страхования рисков геологоразведочных компаний, в том числе с участием государства. В геологоразведке существенно вырастет роль малых и средних компаний, соответственно они будут нуждаться в государственной поддержке, в том числе информационной, технологической и финансовой. Надо строго разделить право на геологоразведку и право на добычу, то есть не объединять эти этапы в одном контракте, как в случае с австралийской «RioTinto»<sup>106</sup>.

В соответствии с Конституцией недр и содержащиеся в них полезные ископаемые находятся в государственной собственности

---

<sup>105</sup> Есть обоснованное мнение о целесообразности ограничении участия на рынке национальной геологоразведочной компании по твердым полезным ископаемым, чтобы развивать конкуренцию среди субъектов малого и среднего предпринимательства. (<http://www.kursiv.kz/news/industry/v-kazahstane-v-blizajseevrema-otkrout-bogatoe-mestorozdenie-metallo>).

<sup>106</sup> Правительство Казахстана заключило контракт с компанией «RioTinto», согласно которой последняя имеет эксклюзивное право на добычу минеральных ресурсов, обнаруженных в результате геологоразведочных работ.

сти<sup>107</sup>. Частному недропользователю на праве собственности принадлежит только минеральное сырье. Право недропользования ограничивается правом владеть и пользоваться недрами, и эти права предоставляются посредством заключения контракта с государством. Контрактом можно и нужно ограничивать концентрацию прав<sup>108</sup> в руках у одного из совместных обладателей права недропользования, то есть лишить его возможности доминировать при принятии решений по совместному недропользованию. Кроме того, государство условиями контракта способно и обязано обеспечить рациональное, комплексное и безопасное использование недр (разведка и добыча) иностранными компаниями.

Масштабы участия иностранных компаний в недропользовании влияют не только на развитие отрасли или региона, но и экономики в целом. Однако такое влияние зачастую оказывается негативным. Поэтому превентивной мерой служит строгое регулирование доли нерезидентов в общем объеме добычи природных ресурсов. Эта задача решается не только условиями контрактов на недропользование, но и закреплением в законодательстве предельных параметров иностранного участия.

\*\*\*

Теперь рассмотрим реструктуризацию отраслей «остальной экономики». Напомню, что адаптация – это, в сущности, процесс эволюции субъекта. Эволюция не является спонтанной реакцией

---

<sup>107</sup> Целесообразно изменить статус собственности на стратегические природные ресурсы из государственной на национальную, то есть перевести в собственность общества. Национальной собственностью может распоряжаться парламент, не только легитимный, но и пользующийся доверием со стороны общества. В таком подходе реально подотчетное парламенту правительство будет отвечать за рациональное использование национальной собственности, нести всю полноту ответственности за ущерб, причиненный не только нынешнему поколению, но и вероятные ущербы будущих поколений.

<sup>108</sup> Концентрация прав на проведение операций по недропользованию – это обладание одним лицом или группой лиц из одной страны такой долей в контрактах на территории или такой долей участия в уставных капиталах (количеством акций) организаций, являющихся недропользователями в Казахстане, которые способны создать или создают угрозу экономическим интересам страны.



субъекта экономики на изменения среды или импровизацией в своих действиях. Напротив, она представляет собой осознанную реакцию предпринимателей на изменения среды, продуманные действия, подкрепленные знаниями об экзогенных факторах (состояние, динамика и направленность изменений). Не отклоняясь от этой мысли, добавлю важный штрих: поскольку эволюция направляется информацией и способностью субъекта адекватно обрабатывать ее, то реструктуризация зависит от объективности и полноты информации о рыночной конъюнктуре, о технологических инновациях, о намерениях конкурентов. Поэтому критически важны такие возможности, как доступность информации и скорость ее передачи без искажений. Иными словами, качество информации и системы коммуникации влияет на результаты реструктуризации.

Отраслевая реструктуризация осуществляется тремя способами: диверсификация, специализация и изменение масштабов производства. Они затрагивают физические объемы выпуска продукции, которые могут быть легко переведены в денежные значения. И в натуральном, и в денежном измерении результаты реструктуризации дают информацию не просто о приращении выпуска конкретной продукции, а свидетельствуют об её востребованности потребителями. Таким образом, все формы реструктуризации ведут к изменению объемов производства товаров и услуг, имеющих рыночный спрос, то есть отражаются в приращении доли товаров и услуг в общем объеме отрасли или всей экономики.

Факторная производительность признается одной из характеристик субъекта экономики, дающих ему шансы для получения конкурентных преимуществ и извлечения доходов. Факторная производительность, прежде всего производительность труда, признается легитимным оружием стран, отраслей и организаций в конкурентной борьбе «за место под солнцем». В свою очередь, одним из способов повышения производительности является технологическая модернизация. Говоря о технологической модернизации в широком смысле слова, имею в виду повышение качества физического капитала, трудовых ресурсов, технологии

производства, включая технологию управления (маркетинг, организация работ и др.). Модернизация, повышая производительность экономических факторов, увеличивает результативность специализации и изменения масштабов производства, то есть усиливает эффекты реструктуризации. Приходим к тривиальному выводу: рост факторной производительности позитивно влияет на эффективность реструктуризации, соответственно, обуславливает адаптивность экономики.

Каким образом улучшение качества экономических факторов повышает адаптивность экономики? В простейших терминах зависимость заключается в следующем. Специализация снижает транзакционные издержки компании благодаря вхождению в цепочку производственных связей (стабильные и надежные поставщики качественных ресурсов и товаров промежуточного потребления, срочные контракты на поставку собственной конечной продукции). Расширение производственных мощностей снижает себестоимость продукции за счет эффекта масштаба. И диверсификация способствует реструктуризации производства, поскольку создаются новые продукты, растет выпуск. Итак, модернизация усиливает адаптивные эффекты диверсификации, специализации и увеличения масштабов производства.

Модернизация и реструктуризация являются частной инициативой, как правило, в целях повышения доходов или прибыли. Для компании не важно, насколько увеличилась факторная производительность; для нее главное – конечный результат в виде роста доходов. Она в качестве бонуса получает промежуточные эффекты: снижение себестоимости, повышение конкурентоспособности и др. Конечные и промежуточные результаты модернизации и реструктуризации окажутся более высокими, если эти инициативы будут поддержаны мерами структурной политики. Вполне естественно желание государства в росте национального дохода, соответственно оно заинтересовано в повышении факторной производительности и конкурентоспособности отраслей. Как видим, цели предпринимателей и государства могут совпадать. Поэтому совершенно логично, если государство мерами политики будет стимулировать и поддерживать реструк-

туризацию и модернизацию субъектов экономики. Мы приходим к очевидному выводу о необходимости стратегии активной адаптации, в рамках которой частные компании, проявляя инициативы, получают государственную поддержку<sup>109</sup>.

Возникает вопрос: реструктуризацию компаний каких отраслей целесообразно простимулировать и поддержать? Чтобы избежать анализа огромного количества вариантов надо использовать приоритеты. Обычно в качестве приоритетов определяют конкретные отрасли и их сегменты. Но такой подход не избавляет от субъективизма и ошибок в долгосрочном периоде, поскольку ошибки могут быть обусловлены сменой технологии или изменением конъюнктуры рынков. Более надежно в качестве приоритетов установить количественные критерии, например, рентабельность, доходность, трудоемкость, факторная производительность, темпы роста и др. Вместе с тем, такие количественные показатели могут быть дополнены следующими качественными характеристиками: технология двойного применения, макротехнология или сетевая структура.

В третьей главе приоритеты определены как целесообразные направления селективных мер поддержки и защиты инициатив предпринимательства, а также такие направления их развития, которые увеличат национальный доход и снизят неравенство. Подчеркивается, что селективные меры в рамках приоритетов способствуют адаптивности, поскольку государственные ресурсы используются по целевому назначению и дают наилучший результат. В частности, сформулированы приоритеты экономических политик, которые будут способствовать рациональному изменению структуры предпринимательства. Ниже рассмотрим

---

<sup>109</sup> Стратегия модернизации, направляемая структурной политикой, а также стимулируемая и поддерживаемая мерами других экономических политик создают возможности для развития отрасли в рамках отраслевых приоритетов. Например, в машиностроении приоритетами могут быть внедрение цифровых технологий или производство техники для малых сельскохозяйственных предприятий. Тогда компаниям, соответствующим приоритетам, будет легче развиваться, получая поддержку в рамках структурной политики и стратегии реструктуризации.

эти приоритеты применительно к реструктуризации отраслей экономики и отдельных компаний.

Важно, чтобы приоритетную поддержку получили организации, реализующие собственные стратегии, направленные на такие результаты *диверсификации производств, которые внесут вклад в снижение риска падения национального дохода от изменения рыночных условий*. Внешние шоки обычно случаются неожиданно, но во многих случаях все же на ранней стадии обнаруживаются некоторые признаки. К числу основных функций государства относится своевременное и адекватное реагирование на эти признаки, но чутко прислушиваясь к намерениям предпринимателей и ожиданиям потребителей. Действительно, движущими силами диверсификации служат два фактора: зарождающийся (или уже существующий) рыночный спрос и инициатива предпринимателей, простимулированная этим спросом<sup>110</sup>. Не только внутренние процессы, но и возникающая активность на внешних рынках дают субъектам экономики ориентиры для выбора среди многочисленных вариантов диверсификации те, которые обещают наилучшие результаты с точки зрения общества.

Растущие темпы развития техники и технологии стремительно меняют потребительские предпочтения людей, соответственно и диверсификация должна быть динамичным процессом, гибко подстраивающимся под конъюнктуру рынков. Меры поддержки не могут быть достаточно селективными, то есть ориентированными на конкретный продукт. В части селективных мер поддержки более эффективны отраслевые стратегии реструктуризации. Государство, опираясь на упомянутые выше количественные критерии, выбирает среди альтернатив ряд направлений диверсификации, которые объявляет своими приоритетами для селективной поддержки. Должен подчеркнуть, что требуется особая корректность при определении диверсификации для каждой приоритетной отрасли и не меньшая тщательность при обосновании критериев выбора приоритетных направлений.

---

<sup>110</sup> Для полноты тезиса должен отметить, что инициативы предпринимателей в части создания новых продуктов могут служить толчком для появления рыночного спроса.

В масштабах отрасли диверсификация означает возникновение новых сегментов, ядром которых могут быть новые производства, выпускающие новые виды продукции. Однако, в подавляющем большинстве случаев, диверсифицируются действующие компании посредством включения в линейку своей продукции выпуск товаров другой группы. Выпуск новой продукции может осуществляться с применением уже используемой в производстве технологии, то есть потенциал для диверсификации имеют компании, обладающие гибкими технологиями. Следовательно, поддержать диверсификацию можно содействием в технологической модернизации. В результате диверсификации производств общество получает выгоду в виде повышения адаптивности экономики, когда сокращение спроса на одни товары компенсируется увеличением выпуска другой продукции.

В качестве приоритета селективной поддержки можно рекомендовать такую специализацию, которая, во-первых, повышает конкурентоспособность продукции на внешних рынках, во-вторых, позволяет компании с максимальной выгодой использовать естественные преимущества экономики и, в-третьих, интегрирует компанию в международную производственную систему. Общество в целом и государство в частности извлекает выгоду от специализации отдельных компаний. Например, специализация компании в международном разделении труда приносит выгоды обществу в виде экспортных доходов, не говоря о вовлечении целой отрасли в глобальные технологические сети. Если специализируется достаточно крупная компания, то она может обеспечить специализацию страны в мировой экономике. Надо отметить, что специализация на внешнем направлении обычно начинается с занятия прочных позиций в национальной экономике, то есть на внутреннем рынке. Вместе с тем специализация таит в себе ряд угроз, в том числе вероятность трансформации в монополию, поэтому государство должно ввести запреты и ограничения для недопущения рыночной власти специализированных компаний.

Государству целесообразно поддержать инициативы субъектов экономики по специализации предоставлением им доступа к специфическим экономическим факторам, в частности, к ред-

ким ресурсам, созданием особых условий, дающим им конкурентные преимущества перед зарубежными конкурентами. При этом целесообразно максимально эффективно использовать естественные преимущества, например, географическое положение страны, наличие запасов уникальных природных ресурсов. Специализация должна приносить обществу выгоды в виде роста общего благосостояния.

Многие компании стремятся увеличить масштабы производства, но поддержку государства в рамках приоритетов структурной политики получают те, которые, изменяя масштабы производства, не нарушат рыночную конкуренцию, не ухудшат доступа других субъектов экономики к экономическим факторам и возможностям, а в конечном итоге обеспечат рост общего блага. Компании, отвечающие указанным критериям, имеют высокий шанс увеличить масштабы производства, если также существуют благоприятные экономические условия, прежде всего растущий спрос. Обычно компании разрабатывают свои бизнес стратегии по увеличению потенциала, оценивают потребности в ресурсах, составляют детальный план капитализации. Такие компании могут быть специализированными или диверсифицированными, но главное – они имеют высокую вероятность получить существенные выгоды от роста масштабов производства. И у общества появляется шанс получить выгоду в виде повышения эффективности использования ограниченных экономических факторов, роста национального дохода.

Несерьезно претендовать на достойное место в ряду развитых стран, не имея в структуре промышленности хотя бы одной компании, специализация которой основана на макротехнологии. Создание такой компании – задача сверхамбициозная. Освоению макротехнологии предшествует создание большого количества производств, научно-исследовательских организаций, конструкторских бюро и многих других структур, которые не просто связаны друг с другом, а вместе образуют единое целое. Строго говоря, создается целая отрасль, структурирующая вокруг себя множество субъектов экономики, в большинстве своем относящихся к другим отраслям экономики. Макротехнологичная ком-

пания служит интегрирующим элементом для множества предпринимателей. Другими словами, такая компания может служить ядром промышленного кластера, продукция которой будет конкурентоспособной на мировом рынке. Но надо понимать, что промышленный кластер является элементом региональной экономики, в то время как компании, вовлеченные в макротехнологию, обычно рассредоточены по всей стране.

Рост масштабов производства иногда таит в себе опасность для конкуренции, например, создает предпосылки для возникновения монополии. Обладая большими масштабами крупная компания способна ограничить возможности входа на рынок участников меньшего масштаба, отвлекать на себя значительную долю экономических факторов. Крупные компании могут создавать высокие издержки вхождения в рынок для начинающих предпринимателей. Поэтому любое существенное укрупнение компании должно проходить тест на сохранение рыночной конкуренции и безопасность для развития предпринимательства. Одним из требований законодательства должно быть ограничение масштабов вертикальной интеграции компаний, которая приводит к возникновению и усилению рыночной власти компании. Кроме того, укрупнение масштабов производства создает трудности в управлении, сдерживает развитие компаний - конкурентов. Если на первом этапе целесообразно укрупнение, то на последующих этапах предпочтительнее выделение отдельных стадий производственного процесса в самостоятельные звенья, что создает стимул инновациям.

Выше было отмечено, что технологическая модернизация заслуживает внимания как фактор, усиливающий эффекты диверсификации, специализации и изменения масштабов производства. В таком ракурсе государство в приоритетном порядке поддержит такую технологическую модернизацию действующих предприятий, которая ведет к росту производительности производственных активов (факторная производительность), снижению ресурсоемкости производства и вредных для экологии выбросов. Это также означает, что цели государства и компаний, связанные с модернизацией, совпадают.

В благоприятных экономических условиях, например, хорошая конъюнктура рынков или устойчивая макроэкономическая среда, предприятия модернизируются самостоятельно, исходя из собственных планов. Могут возникать различные обстоятельства, когда модернизация предприятий становится государственной задачей. Например, повышение производительности субъектов малого предпринимательства сельского хозяйства. Достижение данной цели дает косвенный эффект в виде повышения доходов сельского населения. Вместе с тем технологическая модернизация может привести к сокращению рабочей силы в сельском хозяйстве, соответственно, снижению сельской занятости. Поэтому при разработке стратегии поддержки надо учитывать вероятные негативные последствия, чтобы контрмерами нивелировать их.

Итак, приоритет не обязательно включает отрасли, для которых характерен высокий уровень износа основных фондов предприятий или низкая конкурентоспособность продукции. Он может быть использован в комплексе с другими приоритетами реструктуризации. Тогда модернизация действующих предприятий способствует отраслевой реструктуризации, приращению выпуска продукции и ее ценовой конкурентоспособности.

Поддержка государством инициатив субъектов экономики является ключевым фактором и реструктуризации, и технологической модернизации. В таком формате отношений государство выступает в роли партнера предпринимательства. Очевидно, государство в качестве критериев поддержки определит такие результаты капитализации, как: *минимизация концентрации капитала; снижение доли крупных компаний в структуре предпринимательства; увеличение доли частного сектора в структуре собственности на капитал и, наконец, снижение доли иностранной собственности.* Понятно, что здесь изложен комплексный приоритет, который может быть дезагрегирован с сохранением его базовой сути – целевое регулирование структуры собственности. Также ясно, что конечными целями регулирования остаются: прирост общего благосостояния, снижение неравенства в собственности на капитал и повышение адаптивности экономики.



Еще один штрих к описанию структурной политики и стратегии реструктуризации. Меры поддержки будут лишь тогда эффективными, когда они максимально приближены ожиданиям предпринимателей, иницилирующих собственные стратегии. Это также означает, что меры поддержки реструктуризации и модернизации субъектов экономики надо разрабатывать с учетом этапов их развития; то есть если реструктуризация компании спроектирована «под ключ», то она может рассчитывать на меры поддержки также «под ключ». Действительно, для развития отрасли большое значение имеет не только качество инвестиционных проектов, но также их комплексность, учет всех аспектов жизненного цикла производства, начиная от проектирования технологии производства продукта, завершая утилизацией производства<sup>111</sup>, но и качество мер поддержки в рамках структурной политики и стратегии реструктуризации.

\*\*\*

Важнейшая задача структурной политики, по сути, ключ к двери, открывающей путь к развитию экономики через реструктуризацию – это преодоление всемогущества крупного предпринимательства. Базовый принцип отношения государства к крупному бизнесу – полный нейтралитет, означающий отказ от селективных мер поддержки за исключением особых инвестиционных инициатив, укрепляющих национальную безопасность и/или оказывающих существенный мультипликативный эффект на рост благосостояния общества. Наилучшей формой актуализации инициативы является инвестиционный проект, а формой институционализации отношений между государством и инвестором в формате инвестиционного соглашения. Такие уникальные проекты рассматриваются открыто в парламенте, а решения принимаются совместно правительством и парламентом с учетом позиции официальных представителей предпринимательства и других организаций, входящих в систему гражданского общества. Поддержка предоставляется, если инвестиционная инициатива компании находится в русле приоритетов стратегии активной адаптации. Еще раз подчеркну, что это редкое явление.

---

<sup>111</sup> Например, CALS-technology

Рост масштабов компании, ведущий к увеличению ее рыночной доли, является предметом особого рассмотрения антимонопольной организацией. Если рост угрожает нарушить конкуренцию или создает препятствия развитию предпринимательства, если ведет к возникновению монополии или олигополии, то незамедлительно применяются селективные меры ограничительного характера, вплоть до запретов. В числе ключевых ограничений отмечу следующие: недопущение чрезмерной концентрации капитала; ограничение доли иностранной и государственной собственности; ужесточение контроля над слияниями или поглощениями, в том числе в банковском бизнесе. Особо отмечу актуальность ограничений на расширение масштабов иностранных компаний. Безусловно, ограничительные меры должны быть справедливыми.

Вполне вероятно возникновение того самого исключительного случая, когда в интересах общества целесообразно поддерживать рост масштаба компании. Например, рост масштаба производства сулит значительные дивиденды для общества, и не только в виде дополнительных налоговых сборов, но и от образования позитивного мультипликативного эффекта, способствующего развитию технологически связанных отраслей. В таком случае реализуется индивидуальный селективный подход, поддерживающий рост компании. В частности, снимается запрет на слияние, но устанавливаются предельные значения параметров роста, а также определяются меры, обеспечивающие свободный доступ конкурентов к рыночному распределению экономических факторов.

Узкий круг крупных не сырьевых производственных компаний являются экспортерами. Вероятно, в долгосрочной перспективе, по крайней мере, после 2025 г., они станут главными поставщиками в страну валютных доходов. Соответственно, на крупное предпринимательство будет опираться стратегия Национального банка по накоплению резервов в периоды роста деловой активности в мире. Положительным эффектом будет рост чистого располагаемого национального дохода за счет экспортных доходов и экспортных таможенных пошлин. Эти оптимистичные

ожидания обосновывают целесообразность поощрения и стимулирования специализации и диверсификации крупных компаний обрабатывающей промышленности.

В целях глобальной специализации страны на производстве высокотехнологичной продукции стратегической задачей общества должно быть поэтапное освоение макротехнологии. К преимуществам макротехнологии относятся возможность производства продукции двойного назначения. Но более важным вкладом является мультипликативный эффект на «остальную экономику». Специализированная на макротехнологии компания (СМК) будет стимулировать развитие смежных наукоемких производств, генерировать спрос на высококвалифицированных специалистов, на товары высокого передела, тем самым становясь специфическим рынком. СМК откроет перед субъектами малого и среднего бизнеса возможности участвовать в создании новых видов продуктов, сформируют потоки: *ресурсы-продукты* и *доходы-расходы*. Очевидно, что СМК должна быть создана в машиностроительной отрасли, поскольку эта отрасль в силу специфики производства обладает высоким потенциалом технологической кооперации.

Освоение макротехнологии подразумевает как само собой разумеющееся ее дальнейшее развитие. Любая технология достаточно быстро устаревает. Таким образом, надо ясно понимать, что макротехнология доступна только тому обществу, которое обладает соответствующим потенциалом, в том числе компетенциями, необходимыми и достаточными для осуществления R&D. Поэтому, ставя перед собой цель – освоение макротехнологии, Казахстан должен настроиться на решение комплексной задачи: создание современного научно-производственного комплекса, который должен быть интегрирован в международные производственные системы. Очевидно, освоение макротехнологии потребует территориальной локализации большого количества учебных, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций, высокой концентрации на данной территории производств, выпускающих широкий спектр высокотехнологичной продукции для последующего использования в макротехнологии.

Иными словами, обществу придется приложить колоссальные усилия и изыскать огромные финансовые ресурсы, чтобы осуществлять инвестиции на протяжении многих лет.

Для вовлечения крупных компаний в реструктуризацию экономики надо направлять их интегрирующую силу на формирование сетевых структур, в том числе кластеров. Сетевые связи повышают адаптивность экономики, поскольку взаимодействие крупной компании с субъектами среднего и малого бизнеса служит мощным двигателем предпринимательства. Однако кластеризация пока не стала характерной чертой казахстанской промышленности. Двух- трехзвенные связи не способны создать сетевые структуры горизонтальной или вертикальной интеграции. Существующие объединения в промышленные группы зачастую являются результатом государственного проекта. Для формирования и развития кластеров недостаточно реализовать специальную государственную программу; также нужны соответствующие экономические институты и неформальные правила<sup>112</sup>.

Адаптивность экономики в целом или отдельной отрасли в частности к изменениям тем выше, чем больше доля среднего бизнеса в их структуре, особенно в сегментах материального производства и торгуемых товаров. Соответственно, способность экономики адаптироваться к внешним шокам тем ниже, чем меньше доля среднего бизнеса в ее структуре.

Компании среднего предпринимательства в основном ориентируются на внутренний рынок, и лишь небольшое количество экспортируют свою продукцию. Они в состоянии самостоятельно

---

<sup>112</sup> Предпринимателей притягивает в кластер – не столько абстрактная возможность получить прибыль от скоординированной деятельности или сообща решать проблемы, сколько возможность снижать неопределенность перспектив и сокращать транзакционные издержки. В кластере джентльменские соглашения имеют значение, но гораздо важны формальные нормы и правила, регулирующие отношения между участниками. Ключевое значение имеет надежность контрактов, их защищенность от рисков. Поэтому прочные связи между партнерами, поддерживаемые нормативным порядком, царящим в кластере, дают огромные выгоды и преимущества его участникам. Нормы и правила должны быть справедливыми и неукоснительно выполняться, что создаст еще один важный компонент – экономическую культуру кластера.

разработать стратегию (бизнес-план) специализации или диверсификации производства в комплексе с технологической модернизацией. Наличие бизнес-плана значительно облегчает задачу государства по предоставлению селективных мер поддержки инициатив. Более того, государство может интегрировать стратегии отдельных компаний в свою отраслевую стратегию, что позволяет решить одну из важных задач – обеспечение сбалансированного развития отрасли, формирование внутриотраслевой кооперации.

Государству целесообразно поддерживать инициативы компаний селективными мерами, которые могут носить проциклический характер. Тогда, в периоды роста деловой активности в странах – торговых партнерах, ориентированный на экспорт средний бизнес получит государственную поддержку, а в периоды спадов может рассчитывать на поддержку своих инициатив по диверсификации производства с разворотом на внутренний рынок. Итак, при поддержке государства среднее предпринимательство сможет сыграть свою роль стабилизатора экономики; будет без потерь переключаться с внутреннего рынка на внешний и наоборот, и, что крайне важно, внесет свой вклад в сглаживание колебаний национального дохода.

Для реструктуризации компаний среднего предпринимательства эффективны селективные меры поддержки, но для начала надо решить следующие задачи. Во-первых, дать строгое определение среднего предпринимательства и усовершенствовать существующую классификацию. Придется детализировать отнесение компаний к субъектам среднего предпринимательства в разрезе отраслей и сфер экономической деятельности. Во-вторых, определить приоритетные отрасли или сегменты отраслей, а также виды деятельности, развитие которых получит государственную поддержку. При этом государство должно достаточно быстро корректировать приоритеты в ответ на резкие изменения конъюнктуры рынка или революционное изменение технологии. Речь не идет об отказе от долгосрочных приоритетов; они корректируются по мере изменения контекста развития. В-третьих, разработать критерии отбора компаний среди тех, ко-

торые имеют стратегию модернизации, диверсификации или специализации.

В экономике одна из главных ролей среднего бизнеса заключается в генерировании спроса и предложения, на которые ориентируются субъекты малого предпринимательства. В результате выстраивается цепочка технологических связей. Связи между звеньями цепочки становятся прочными в результате целесообразного регулирования государством рыночного распределения экономических факторов, стимулирования позитивного влияния среднего бизнеса на развитие малого предпринимательства. Следовательно, приоритетом структурной политики является вовлечение малого предпринимательства в сетевые структуры, то есть в производственные технологии крупного и среднего бизнеса.

Малое предпринимательство составляет самый многочисленный сегмент предпринимательства. Степень развития экономических институтов и качество создаваемой ими экономической среды, а также вклад государства в их формирование наиболее отчетливо проявляются на общей картине состояния малого предпринимательства. Эта картина позволяет разглядеть существующие возможности для предпринимательской деятельности, их доступность для желающих начать свое дело. Картина иллюстрирует зрелость общества, точнее, уровень отношений между государством и предпринимателями. Вполне ясно, что за всем этим просматриваются контуры экономической политики, прежде всего система общедоступных мер, создающих благоприятные условия для развития малого предпринимательства.

Общедоступные меры, тем не менее, должны быть такими, чтобы у любого субъекта малого предпринимательства была возможность самостоятельно решать три важнейшие задачи:

- осуществлять капитализацию;
- повышать потенциал и компетенции;
- получить доступ к рынкам экономических факторов и сбыта продукции.

Капитализация относится к числу ключевых факторов развития малого предпринимательства. Именно возможность не

только создать совершенно новое производство, но и модернизировать или расширить действующее – сложная задача для этой категории предпринимателей. Государство способно регулировать капитализацию, стимулировать или поддерживать частные инвестиции, создавать экономические институты, в том числе квазигосударственные финансовые институты и контролировать надлежащее исполнение ими своих функций. Как видим, способы многочисленны и разнообразны. Вместе с тем, ключевую роль будут играть правила перераспределения бюджетных ресурсов через широкую линейку инструментов: финансовый лизинг, аренда помещений (офисы, торговые и производственные площади, складские помещения и др.). Резюмирую вышеизложенное: государственная поддержка и стимулирование капитализации малого предпринимательства – стратегическая задача, решение которой напрямую влияет на уровень общего благосостояния и экономического неравенства.

Капитализация должна затронуть многочисленные экономические субъекты сельского хозяйства, и в данном процессе роль государства является главной. Отрасль не просто стратегически важная; она обеспечивает занятость почти 20 % экономически активного населения страны. Нынешний уровень капитализации сельского хозяйства настолько низок, что лишает подавляющее большинство субъектов отрасли шансов получить банковский кредит и, тем более, сделать сбережения для последующих инвестиций. Капитализацию в сельском хозяйстве надо проводить решительно, но аккуратно, особенно, когда она осуществляется посредством распределения земель сельскохозяйственного назначения, в том числе передачей в долгосрочную аренду. Участие государства в капитализации отрасли целесообразно в виде инвестиций в создание сервисной инфраструктуры. Капитализация субъектов сельского хозяйства – дело довольно рискованное, поэтому необходимо предусмотреть создание страховых фондов, чтобы минимизировать потери самих предпринимателей.

Повышение потенциала (производственные технологии, компетенции) субъектов малого предпринимательства относит-

ся к числу задач национального уровня. Соответственно, государству предстоит выстроить систему экономических институтов, упорядочивающих деятельность многочисленных центров подготовки и переподготовки кадров, рыночных структур, оказывающих инжиниринговые и консалтинговые услуги, предоставляющих актуальную информацию о рынках, технологиях и иных аспектах, обогащающих их знаниями. Оставаясь в рыночной среде, эти структуры должны не только гибко и быстро подстраиваться под запросы предпринимателей, но и служить двигателями инноваций.

Особой формой организации бизнеса является группа взаимосвязанных субъектов экономики, которых объединяет не только общий интерес, например, способность сообща достигать результатов, которые распределяются среди участников, но и возможность максимально реализовать индивидуальные потенциалы. Следовательно, группа как сообщество, формирует не только общий потенциал, но и координирует деятельность своих членов, предоставляя каждому гораздо большие возможности, если бы они действовали поодиночке. Связи между членами группы институционализируются, соответственно, членство идентифицируется. Это необходимое условие для выработки общей стратегии развития и выстраивания единых (согласованных) отношений с внешними субъектами, в том числе с государственными институтами. В развитии таких групп заинтересовано государство, а среди них отдает приоритет кластерам, на которые фокусирует свои меры селективной поддержки; важно поддерживать формирование кооперационных связей в группе.

Мы полагаем, что рынок справедлив и нейтрален. Мы знаем, что для предпринимательской деятельности доступ к экономическим факторам должен быть свободным, а их распределение – справедливым. Также нам известно, что справедливое распределение может быть равным и неравным; все зависит от критериев селективного отбора и приоритетов регулятора. Таким образом, от рынка и экономических институтов, регулирующих рыночное распределение, зависит то, как успешно будет развиваться предпринимательство.



Субъектам малого бизнеса для осуществления деятельности недостаточно иметь доступ к сырью или технологиям. Им также требуется доступ к производственной инфраструктуре (цеха, офисы, склады). Это важно, прежде всего, начинающим свой бизнес предпринимателям (новым компаниям). Такую возможность может создать государство (или совместно с предпринимателями на условиях партнерства), инвестируя в строительство и содержание производственной инфраструктуры. Для этих целей эффективны географически локализованные и ограниченные в пространстве рыночные структуры со специальным правовым режимом. Распространенными типами таких рыночных структур являются специальные экономические зоны, индустриальные парки и технологические парки. На их территориях аккредитуются и функционируют компании, пользуясь широким набором мер поддержки и экономических факторов.

Развитие малого и среднего предпринимательства относится к числу крупнейших задач общества, требующих для своего решения соответствующих масштабов мобилизации материальных и финансовых ресурсов. В таком контексте очевидна целесообразность установления нижнего предела финансирования (прямого и косвенного) из бюджета программ, направленных на поддержку их развития, повышения их потенциала, в том числе посредством капитализации. Вероятно, предельный параметр можно рассчитать, но, на мой взгляд, его значение должно быть не менее 25 % рационального бюджета развития. Поиск баланса расходов на прямые и косвенные меры относится к оптимизационной задаче, и она решается численными методами.

Надо принимать как аксиому, что решение большинства задач развития малого предпринимательства входит в компетенцию местной власти. Следовательно, государственное содействие развитию малого предпринимательства осуществляется региональными институтами. В этом подходе делается максимальный упор на принцип *сбалансированного распределения прав, функций и ресурсов между уровнями государственной власти*. Отсюда вытекает вторая аксиома – местная власть должна быть обеспечена необходимыми правами и функциями, а также экономическими

ресурсами, достаточными для решения широкого перечня задач, общим результатом которых будет развитие малого предпринимательства. Тем самым развитие малого предпринимательства затрагивают вопросы децентрализации государственной власти, в том числе перераспределение налоговых полномочий и бюджетных ресурсов.

\*\*\*

Изменение структуры собственности на капитал затрагивает три аспекта:

- соотношение между государственной и частной собственностью;
- в структуре частной собственности распределение собственности среди субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства;
- в структуре частной собственности распределение собственности среди резидентов и нерезидентов (иностранная собственность).

Распределение капитала между перечисленными сегментами собственников влияет и на благосостояние общества, и на экономическое неравенство, и на адаптивность экономики. Государственные компании обычно малоэффективны, часто нарушают рыночное распределение ресурсов, следовательно, снижают потенциал экономики с соответствующими последствиями для общего благосостояния. Очевидно, что чем больше собственности у нерезидентов, тем меньше ЧНРД, соответственно ниже общественное благосостояние. Чем больше собственности у субъектов крупного бизнеса, тем выше экономическое неравенство, поскольку растет концентрация капитала и большую часть доходов получает тонкая прослойка населения (богатые и сверхбогатые). Кроме того, крупное предпринимательство, в поисках вариантов диверсификации рисков потери финансовых активов, обычно выводит капитал за рубеж, что для национальной экономики оборачивается оттоком инвестиционных ресурсов. Соответственно, чем больше собственности распределено среди субъектов малого предпринимательства, тем ниже экономическое неравенство. Таким образом, регулирование структуры собствен-

сти позволяет не только корректировать общее благосостояние и неравенство, но и управлять адаптивностью экономики.

Ключевое значение имеет структура *национального капитала*, представляющей собой сумму частного и государственного капитала<sup>113</sup>. Стоимость *частного капитала* равна сумме активов и пассивов (долгов), которыми обладают частные лица. Из финансовых вычитают долги. Аналогична методика оценки *государственного капитала*, состоящей из собственности правительства и различных государственных органов.

Национальный капитал можно разложить на *внутренний капитал* и *чистый капитал, размещенный за рубежом*. Внутренний капитал измеряет стоимость объема капитала, размещенного на территории страны. Чистый капитал, размещенный за рубежом (чистые зарубежные активы), измеряет имущественное положение страны по отношению к остальному миру, т.е. равна разнице между активами, принадлежащими гражданам страны в остальном мире, и активами, которыми владеют иностранцы в стране (иностранная собственность, включая облигации государственного долга). Выше было вкратце обосновано, что распределение прав собственности между государством и частными лицами, а в структуре последнего наличие иностранного капитала определяет размеры национального дохода и его распределение среди субъектов, а также адаптивность экономики.

Влиятельное отечественное крупное предпринимательство большей частью представлено национальными и квазигосударственными компаниями, а также компаниями, в которых значительная доля собственности принадлежит нерезидентам. Крупные компании часто конфликтуют с нормативным порядком. Правительство использует свое право корректировать нормы и правила в ответ на запросы национальных компаний и квазиго-

---

<sup>113</sup> Под национальным капиталом принято понимать выраженную в рыночных ценах общую стоимость всего того, чем обладают резиденты страны, включая государство, и что можно обменять на рынке. Томас Пикетти предлагает следующую структуру: национальный капитал = земли сельскохозяйственного назначения + жилая недвижимость + другие виды внутреннего капитала (техника и технологии, финансовые активы и др.) + чистый капитал, размещенный за рубежом.

сударственных организаций, ожидающих получить нелегитимные преимущества от изменений. В свою очередь крупный олигархический бизнес, благодаря связям с государственными органами, тоже может добиться изменений норм и правил под свои запросы<sup>114</sup>. Общество считает корректировки несправедливыми, если выгоду извлекает меньшинство, но при этом убытки несет большинство. Такие корректировки не справедливы и потому, что дополнительные ресурсы достаются крупному бизнесу за счет сокращения возможностей малого и среднего предпринимательства.

Итак, всеисилие крупного предпринимательства ухудшает адаптивность экономики. Не решив радикально сложнейшую задачу ограничения влияния крупного предпринимательства на политическую элиту, невозможно обеспечить развитие предпринимательства и, вообще, достичь целей реструктуризации. Все усилия окажутся напрасными. Поэтому структурная политика должна поэтапно сокращать до минимума доли крупных частных и государственных компаний в перераспределяемом национальном доходе. Надо однозначно понимать, что решение данной задачи столкнется с ожесточенным сопротивлением не только со стороны олигархов в бизнесе, но и скрытых олигархов во власти. Но и победа может оказаться мнимой, если государство будет не справедливой, но авторитарной. Просто одни олигархи, победив других, расчистят плацдарм для захвата капитала и наращивания активов.

Олигархическая природа субъектов крупного бизнеса позволяет им не только обходить нормы антимонопольного законодательства, но и, используя свои связи с властью, получать селективно преференции, например, скидки к тарифам. Поэтому всю структурную политику должно пронизывать признание несправедливым предоставление субъектам крупного бизнеса льгот и

---

<sup>114</sup> Дарон Аджемоглу определяет «олигархическое общество» как «общество, в котором политическая власть находится в руках экономической элиты», и приводит сравнение относительных диспропорций, характерных для подобного общества и общества с демократическим устройством, в котором политическая власть распределена более равномерно.

преференций за исключением тех, которые предоставляются с согласия парламента и национальной палаты предпринимателей.

Что можно противопоставить олигархическому бизнесу? Действенной нормой, препятствующей разрастанию олигархических структур, является прозрачность. Требование прозрачности распространяется не только на собственность в компании, но и на распределение конечных результатов деятельности компании, в том числе дивидендов и бонусов<sup>115</sup>. Это принцип, и он должен стать естественной нормой для всех субъектов, тогда появится мощный слой современных по моральным качествам предпринимателей, способных уничтожить экономическую базу олигархического бизнеса. Следование этому принципу служит признаком справедливого государства.

Прозрачность – это, и условие, и фактор капитализации на фондовом рынке. Прозрачность корпорации способствует привлечению институциональных инвесторов, расширению участия населения в инвестиционном портфеле. В результате справедливо распределяется собственность, соответственно создаются предпосылки для снижения неравенства. Как уже подчеркивалось выше, крайне опасны непрозрачные связи между государством и крупными компаниями. Для коренного изменения ситуации надо полно использовать нормы действующего законодательства, а также международных инициатив и организаций, повышающих прозрачность деятельности крупных компаний. Казахстан принял на себя обязательства по реализации комплекса мер необходимых для получения статуса последователя «инициативы прозрачности добывающих отраслей»<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Актуализируется вопрос принятия закона, который обяжет компании раскрывать по запросу государственных органов данные о своих бенефициарах, которые прямо или косвенно контролируют от 25 % капитала в компании. Для этого все компании должны будут не реже одного раза в год получать информацию о своих владельцах. Эти данные должны храниться не менее пяти лет. Правительство своими подзаконными актами определит, кто сможет получать такую информацию, а также каков будет порядок ее получения.

<sup>116</sup> «Инициатива прозрачности добывающих отраслей» представляет собой систему норм и правил, обеспечивающих прозрачность доходов компаний недропользователей, а также доходов государства от их деятельности.

Собственность в казахстанском крупном бизнесе большей частью зарубежная и непрозрачная, что создает угрозу национальной безопасности из-за вывода капитала (реинвестиции за рубеж). Основным источником выводимого из экономики капитала являются непрозрачные сверхдоходы нерезидентов. Частная иностранная собственность должна быть ограничена, а в некоторых отраслях или сферах деятельности вовсе исключена. Крайне важно не допустить иностранную собственность на земли сельскохозяйственного назначения. *Собственность на земли сельскохозяйственного назначения имеет не только экономический аспект, но также культурный, социальный и политический, затрагивает вопросы национальной безопасности.* Совершенно очевидно, что надо установить строгие нормы и правила участия иностранного капитала в экономике, ужесточить контроль над операциями купли-продажи и размерами концентрации собственности на капитал.

Повторю приведенный выше тезис: чем больше активов находится в собственности узкой прослойки лиц, тем выше уровень экономического неравенства и несправедливо распределяются экономические факторы. Поэтому необходимо узаконить нормы, ограничивающие слияния, создающие препятствия перед консолидациями активов, несущими угрозу справедливой конкуренции. Повышение нормы налога на капитал (активы, имущество) обуславливает целесообразное перераспределение собственности. Такая мера сделает обременительным нерентабельное использование производственных активов, вынудит неэффективных собственников принимать радикальные решения: от сегментации части активов до продажи всего имущества.

\*\*\*

Структурная политика не может быть успешно реализована без реальной децентрализации государственной власти, без вооружения местной власти функциями и ресурсами в объеме, по крайней мере, достаточном для стимулирования и поддержки развития малого предпринимательства. Именно на региональном уровне проявляется связь между развитием предпринимательства и благосостоянием, наиболее остро ощущается экономиче-

ское неравенство. В унитарном Казахстане центральная власть берет на себя слишком много вопросов, касающихся интересов регионов. Это наиболее очевидно проявилось во всех государственных стратегиях и программах, результаты которых оказались весьма далеки от ожиданий регионов.

Действенной будет только такая структурная политика, которая качественно поднимет статус региональных программ развития, вооружит местную власть инструментами и ресурсами для осуществления действенных мер. Более того, система селективных мер структурной политики должна быть в значительной степени направлена на поддержку реструктуризации экономики региона. Соответственно приоритеты политики не должны конфликтовать с целями и приоритетами региональных властей. Обобщая сказанное, остается добавить, что важно, чтобы структурная политика и программа развития региона были согласованы между собой и осуществлялись скоординировано. А это предполагает создание специального институционального каркаса.

Предлагаю создать единую систему экономических институтов для трех западных областей Казахстана. Приведу основные аргументы и далее буду называть такую систему институтов «Макрорегион Запад». Во-первых, более 80 % углеводородов страны добывается в Атырауской, Западно-Казахстанской и Мангистауской областях. Во-вторых, три региона граничат с 5-тью странами, имеют кратчайшие маршруты доступа на рынки Европы и Центральной Азии. В-третьих, через эти регионы, в перспективе, будет проходить «Новый Шелковый путь», который открывает возможности для «интеграции» в его экономический пояс<sup>117</sup>. В-четвертых, формируется нефтегазовая специализация экономики трех регионов и концентрация производств. В-пятых, природно-климатические условия благоприятствуют развитию об-

---

<sup>117</sup> Инициированный Китаем проект направлен на развитие международной и региональной торговли. Страны, находящиеся между такими мощными экономическими полюсами, как Азия и Европа, получат новые возможности для расширения географии и масштабов своей внешней торговли. Кроме того, появятся возможности заключения новых и расширения масштабов действующих региональных торговых соглашений (подробнее см. Кажыкен М., 2015 (в)).

рабатывающих отраслей и отдельных сегментов сельского хозяйства. В-шестых, близость южных регионов Казахстана с их потенциалом развития сельского хозяйства снимает многие вопросы снабжения населения региона продовольствием.

Почему система экономических институтов «Макрорегион Запад»? Отказавшись от поддержки роста сырьевого сегмента, мы рискуем ввергнуть весь западный регион в экономический упадок и социальные проблемы и, более того, дестабилизировать общество. Поэтому надо создать специальный экономический режим, точнее, специальные экономические институты, легитимирующие особый фискальный режим и особые меры регулирования. Это и есть особенность институционального каркаса. Система государственной власти региона, сохраняя незыблемой конституциональную основу, соответственно, не нарушая унитарность и строгую вертикаль, получит широкие полномочия в рамках системы экономических институтов «Макрорегион Запад». Местной власти должно быть предоставлено больше прав по использованию значительной доли природной ренты, прежде всего на инвестирование в развитие предпринимательства, на капитализацию и модернизацию промышленности и сельского хозяйства.

Структуру экономики указанных трех западных областей Казахстана формируют крупные многонациональные корпорации. Они, будучи чрезвычайно крупными, своими внутрифирменными потоками финансовых ресурсов между материнскими и дочерними компаниями могут оказывать существенное влияние на рыночное распределение ресурсов даже в масштабах национальной экономики. Межфирменные платежи и финансовые переводы, пересекающие национальные границы, сокращают или увеличивают ресурсный потенциал структурных подразделений, являющихся резидентами, соответственно, сокращают или увеличивают внутрифирменную задолженность. Принимая во внимание указанные риски, правительство и национальный банк должны совместно с местной властью выстроить систему экономических отношений с многонациональными корпорациями в интересах развития и регионов, и Казахстана.



Существенным фактором развития регионального предпринимательства является возможность вовлечения их в орбиту крупных компаний недропользователей, в частности, участие в их закупках местных субъектов малого и среднего предпринимательства. Предприниматели, имея информацию о планируемых недропользователями закупках, смогут выстраивать средне- и краткосрочные стратегии и тем самым снизить риски неопределенности. Должен отметить, что такая форма своеобразного «казахстанского содержания» содержит в себе угрозу для общего благосостояния. Так, если оно охватывает значительную часть предпринимательства региона, то может оказать негативное влияние на региональную экономику в случае падения деловой активности в недропользовании. Коротко говоря, правительству предстоит большая задача по реформированию нормативного порядка «казахстанского содержания», то есть надо привести правила и нормы в соответствие с требованиями ВТО.

Для снижения рисков надо добиться, чтобы крупные компании недропользователи в обязательном порядке применяли «Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий», которые являются согласованным на международном уровне и всеобъемлющим кодексом ответственного осуществления хозяйственной деятельности, в отношении которого государства взяли на себя обязательства по его продвижению. Руководящие принципы должны войти в систему экономических институтов «Макрорегиона Запад». Тем самым можно добиться, чтобы компании недропользователи, безусловно, соглашались поддерживать меры, влияющие на рыночное распределение экономических факторов в интересах малого предпринимательства, ограничивать негативное влияние на развитие региона межфирменных потоков капитала и финансовых ресурсов.

### **Научно-техническая политика**

В системе взаимосвязанных экономических политик научно-технической политике, которую в узком смысле можно называть инновационной политикой, отводится роль по улучшению каче-

ства капитала, а также качества факторов (технологий), «оживляющих» капитал. Качество капитала и факторов улучшается в результате интеллектуальной деятельности субъектов, поэтому меры научно-технической политики направлены на стимулирование и поддержку их инициатив, создание им возможностей. Именно внедрение результатов интеллектуальной деятельности приводит к улучшению качества капитала и способов его практического использования, поэтому различные аспекты такой деятельности являются объектом научно-технической политики.

В интеллектуальной деятельности главным действующим лицом выступает индивид, обладающий специальными компетенциями, необходимыми и достаточными для проведения научных исследований, осуществления инженерных разработок, создания новых технологий и материальных продуктов (R&D)<sup>118</sup>. Индивида, обладающего компетенциями для осуществления перечисленных видов работ, называют по-разному: ученым, исследователем, конструктором, изобретателем или инноватором. В сущности, он субъект интеллектуальной деятельности и не всегда является предпринимателем<sup>119</sup>. Для краткости его можно называть *исследователем*.

В современной науке результатов добиваются в основном группы исследователей, прежде всего творческие коллективы в составе *специализированных организаций* (научные центры, лаборатории, конструкторские бюро, инжиниринговые компании и др.). Но все же и в этих группах исследователей, как правило, выделяется лидер, то есть тот, кто генерирует базовую идею, обладает уникальным талантом разглядеть признаки нового в рутине исследований. Поэтому буду обобщенно говорить об исследователе, при этом понимая под этим определением более широкую категорию – субъекта интеллектуальной деятельности, начиная

---

<sup>118</sup> *Research and Development (R&D)* - совокупность работ, направленных на получение новых знаний и практическое применение при создании нового изделия или технологии.

<sup>119</sup> Мизес и Кирцнер практически любого человека способного к экономической деятельности называют предпринимателем. Но мы не принимаем такую широкую трактовку.

от индивидуального исследователя, заканчивая организованным коллективом исследователей, в котором выделяется лидер, ведущий за собой группу.

Цель исследователя заключается в получении новых знаний или создании новых материальных продуктов. Результат *интеллектуальной деятельности* представляет собой новые знания, в том числе воплощенные в не существовавших ранее технологиях или материальных благах, либо использованные для совершенствования (качественное улучшение) уже существующих технологий и материальных благ.

Иногда в определение интеллектуальной деятельности включают еще один аспект - применение результатов R&D в сфере экономики, тем самым пытаются обнаружить способность исследователя внедрять в практику результаты своего труда<sup>120</sup>. Широко известно, что внедрение результатов R&D является предпринимательством, поскольку оно адекватно инвестициям в модернизацию, реструктуризацию или создание нового производства. Деятельность, связанную с финансированием R&D и внедрением их результатов, буду называть *инновационным предпринимательством*.

Исследователь создает новые знания и продукты, а инновационный предприниматель выводит эти знания продукты на рынок и извлекает экономическую выгоду. Они могут быть в одном лице, но целесообразно отдельно рассматривать функции исследователя и инновационного предпринимателя, потому что второй без первого не может существовать, в то время как первый может обходиться без второго. Вместе с тем инновационный предприниматель, будучи субъектом рынка, нацеленным на извлечение прибыли, может финансировать исследователя, следовательно, имеет право претендовать на конечные результаты его интеллектуальной деятельности.

Научно-исследовательская практика, связанная с совершенствованием существующей или созданием новой технологии или

---

<sup>120</sup> В частности, Уильям Баумоль предлагает предпринимательскую деятельность, специализирующуюся на передаче новых технологий и их продвижении на новые рынки рассматривать как инновационную.

материального блага, регулируется научно-технической (инновационной) политикой. Ее приоритеты и меры, как правило, фокусируются на обеспечение исследователя возможностями для полноценной интеллектуальной деятельности, начиная с возможностей формировать компетенции и реализовать потенциал, заканчивая возможностями применять на практике результаты R&D. Поскольку исследовательской деятельностью помимо индивида также занимаются специализированные организации, то равный доступ к возможностям требуется и юридическим лицам. Но все же, выделяя исследователя или творческую группу, подчеркиваю центральную позицию исследователя в организации.

Итак, роль справедливого государства крайне важна по двум направлениям: во-первых, разработка и легитимация норм и правил, контроль над их надлежащим исполнением и, во-вторых, участие прямо или опосредовано в осуществлении R&D и внедрении их результатов. Справедливый нормативный порядок несет в себе фундаментальный принцип: свободный и равный доступ субъектов интеллектуальной деятельности к возможностям развивать компетенции и реализовать потенциал. В таком контексте научно-исследовательская инфраструктура и нормативный порядок образуют институциональный каркас интеллектуальной деятельности и инновационного предпринимательства. Такая институциональная среда способствует эффективному рыночному распределению и справедливому государственному перераспределению экономических факторов.

\*\*\*

Научно-техническая политика регулирует все этапы интеллектуальной деятельности: формирование человеческого капитала, проведение исследований, создание продукта и его внедрение в экономическую деятельность. С этапами связаны специфические возможности, а именно:

- развивать компетенции (получение специального профессионального образования, повышение квалификации);
- реализовать компетенции (генерировать идеи, проводить исследования, создавать новые продукты и знания);

- внедрять в практику результаты R&D (знания, технологии, материалы).

Каждый этап имеет свой институциональный каркас, регулируется отдельной системой норм и правил, а также комплексом мер, направленных на решение конкретных задач. Все этапы можно представить в виде отдельной сферы деятельности. Сфера развития компетенций, будучи системой организаций и нормативного порядка по обеспечению подготовки интеллектуальных кадров, регулируется особенно. В частности, стимулируется повышение квалификации и поддерживается получение высшего профессионального образования, но самое главное, создается такой нормативный порядок, который предоставляет всем желающим равный доступ к возможностям повышать компетенции.

Недостаточно качественное состояние институционального каркаса хотя бы одного из перечисленных сфер негативно отразится на общих результатах интеллектуальной деятельности. Следовательно, к числу важнейших задач политики относятся совершенствование нормативного порядка, создание современных институтов.

Исследователя с продуктом его интеллектуальной деятельности связывает право собственности. Должен подчеркнуть, что право собственности на результаты интеллектуальной деятельности может с одной стороны способствовать развитию компании, владеющей этим правом, а с другой – служить причиной, сдерживающей развитие экономики. Многое зависит от справедливости принципов, регулирующих право собственности на продукты интеллектуальной деятельности.

Существующие нормы и правила распространения знаний и технологий воздвигают труднопроходимые препятствия развитию не только отдельных компаний или отраслей, но и всей экономики. Юридически требуется получение разрешения от правообладателя на технологию или знание, то есть необходимо купить патент. В слабых экономиках у многих потенциальных потребителей обычно недостаточно средств для приобретения патента, и это сдерживает их технологическое развитие. С такой проблемой часто сталкиваются субъекты из развивающихся

стран, что актуализирует задачу снижения вышеназванных препятствий. Решение должно быть радикальным.

Крайне важно разрушить практику, когда первопроходец-инноватор, патентуя свой интеллектуальный продукт, создает легитимированные препятствия тем, кто несколько отстал в аналогичных исследованиях и разработках. Считаю крайне важным снять юридические нормы, препятствующие свободному распространению знаний. Естественно, первопроходец должен справедливо и по заслугам вознаграждаться, но его патент не должен отрезать дорогу другим в создании близких аналогов. Справедливо то, что пионер свою долю получает сполна, и это должно быть одноразовым вознаграждением. Ему возмещаются не только прямые затраты, но и на начальном этапе жизненного цикла продукции он вправе получить доходы от продажи патента. Итак, патент не должен служить источником пожизненной ренты. Кроме того, надо шире применять нормативный срок «устаревания интеллектуального продукта», который ограничит период перераспределения инновационной ренты (результатов использования инноваций) и откроет возможности для практического применения другими.

Я не против права собственности на инновации, но против того, чтобы оно способствовало несправедливому перераспределению доходов в пользу того, кто оказался чуточку впереди, воспользовавшись результатами многочисленных «единомышленников». Интеллектуальные результаты могут принадлежать на правах собственности одному или группе лиц, но не для постоянного извлечения «интеллектуальной» ренты. Все новое – это результат последовательного совершенствования и комбинирования многих открытий, сделанных раньше. Поэтому свободный доступ к новым знаниям и технологиям, обеспечивающим развитие многих обществ – это справедливо.

Выделяют четыре базовых аспекта научно-технической политики:

- подготовка субъектов интеллектуальной деятельности.
- формирование спроса на новые знания и материальные продукты;

- стимулирование и поддержка предложения новых знаний и материальных продуктов;
- создание инфраструктуры (соединение спроса и предложения).

\*\*\*

От компетенций конкретных исследователей, так и от качества человеческого капитала общества зависит уровень развития науки и техники, масштабы инновационного предпринимательства. Поэтому первостепенной задачей научно-технической политики является создание условий для развития способностей человека к интеллектуальной деятельности, воспитания креативной личности, что служит предпосылкой для формирования интеллектуального потенциала общества.

В Казахстане, несмотря на значительные расходы на образование и ежегодное вливание на рынок труда десятков тысяч молодых специалистов, в том числе получивших зарубежное образование, все же остается мизерным число тех, кто способен разрабатывать и внедрять инновации. Вместе с тем даже это крайне малое количество инженеров и технологов не находит достойной работы по специальности в обрабатывающих отраслях промышленности и старается трудоустроиться в квазигосударственных организациях лишь для получения гарантированной заработной платы.

Формирование интеллектуальной компоненты человеческого капитала начинается в системе школьного образования. Первейший принцип – равный доступ всем школьникам к возможностям заниматься детским творчеством. Это означает, что государство должно отказаться от несправедливой по сути практики приоритетного финансирования всевозможных интеллектуальных и элитных школ. Сепарирование детей с раннего возраста по различным формальным признакам не только разрушает стремление к развитию, но и пагубно действует на формирование личности. Более того, часто оказывается, что талантливые личности вырастают в обычных школах. Поэтому задачами научно-технической политики в сфере образования должны быть поддержка детского творчества в общеобразовательных школах,

развитие сети научно-технических кружков и иных клубов для детей. Надо однозначно понимать, что воспитание человека модерна способного к творчеству, начинается в стенах обычных школ, дающих комплексное образование.

Система высшего профессионального образования играет ключевую роль в формировании интеллектуального потенциала страны, но для этого она сама должна отвечать высоким требованиям. Например, качество материальных и интеллектуальных активов университетов должно быть достаточным для подготовки инженерно-технических и научных кадров, осуществления исследований высокого уровня сложности. Практика показывает, что университеты могут создавать собственную научно-техническую базу, но масштабные результаты обычно достигаются при поддержке государства. Здесь требуется соблюдение фундаментального принципа: справедливо, когда университеты имеют равный, но конкурентный доступ к государственным ресурсам. Этот принцип делает нелегитимным привилегированное положение отдельных университетов, которые получают от государства гарантированное и щедрое бюджетное финансирование, а также заказы на оказание услуг.

К числу ключевых мер, направленных на формирование научного потенциала страны, относится создание условий для закрепления в организациях научных кадров, а также поддержка их миграции в пределах страны.

Первая часть решается непосредственно в организации путем стимулирования креатива исследователя, в частности, создавая благоприятные условия для творчества и защищая от определенных рисков. Следовательно, организациям необходима государственная поддержка в части предоставления отдельным работникам социальных благ и гарантий. Целесообразна поддержка в периоды между исследованиями, например, предоставление грантов на проведение поисковых работ. Эти меры должны дополняться постоянным мониторингом использования интеллектуального потенциала страны.

Вторая часть задачи более масштабная, поскольку создаются условия для свободного перемещения исследователей между ор-



ганизациями, в том числе между компаниями различных отраслей и регионов. Исследователь должен иметь возможность свободно переходить из менее перспективной отрасли в перспективную. Наиболее надежным способом считается обеспечение научных и инженерно-технических кадров жильем, социальными пакетами. Поддержка государством межотраслевой трудовой миграции позволяет исследователю наилучшим образом использовать индивидуальные компетенции в различных сферах экономики. Надо учитывать, что отток талантливых специалистов из неконкурентоспособных отраслей в перспективные, усложняет экономическое положение депрессивных отраслей, что наблюдалось однажды в Японии (подробнее см. Porter, M., Takeuchi, H., Sakakibara, M.).

\*\*\*

Ключевым фактором интеллектуальной деятельности является спрос на результаты R&D. Спрос на новые знания, технологии (инновации) и материальные продукты в основном инициируют субъекты экономики, желающие применять их для технологической модернизации или реструктуризации производства. Безусловно, государство обладает способностью увеличить совокупный спрос на инновации через систему закупок. Кроме того, государство может увеличить спрос инновационных предпринимателей, предоставляя им финансовые ресурсы, например, в рамках инвестиционного соглашения или проекта государственно-частного партнерства. Свою такую роль государство конкретизирует в научно-технической политике системой приоритетов и задач, а также прав и функций.

Крупная компания способна самостоятельно осуществлять R&D и внедрять их результаты; в редких случаях нуждается в государственной поддержке. Значительный эффект дадут меры, направленные на стимулирование крупных компаний приобретать у отечественных исследователей результаты R&D или финансировать эти работы. Ощутимый положительный эффект следует ожидать от взаимовыгодного сотрудничества крупного предпринимательства с отечественными исследователями в проектах модернизации технологии. В частности, довольно продук-

тивны специальные меры политики, стимулирующие вовлечение в R&D исследователей из университетов.

Субъекты среднего предпринимательства заинтересованы в модернизации и реструктуризации, соответственно, нуждаются в инновациях. Их спрос может быть и простимулирован, и поддержан государством. Меры стимулирования и инструменты достаточно многочисленны и разнообразны. Например, отнесение на налоговые вычеты расходов компании на финансирование или приобретение результатов R&D. Также многочисленны и разнообразны меры поддержки, а также инструменты их осуществления. Среди инструментов наиболее предпочтительны гранты и финансовый лизинг.

Надо признать, что у финансово слабой казахстанской обрабатывающей промышленности слишком мало компаний среднего предпринимательства, способных самостоятельно генерировать спрос на инновации и тем самым обеспечить собственную технологическую модернизацию. Поэтому чрезвычайно важно поддержать их спрос на инновации посредством реализации специальной государственной программы в рамках научно-технической политики. Такая программа при условии разделения рисков между участниками и государством могут сделать среднее предпринимательство не только массовым потребителем новых технологий, но и соисполнителем R&D.

Субъект малого предпринимательство наиболее редкий участник рынка результатов R&D, поскольку до сих пор не вышел из стадии накопления капитала и компетенций. Более того, отраслевая структура малого предпринимательства, в которой доминирует сфера торговли и услуг, свидетельствует, что потенциальные потребители технологической инновации находятся в зачаточном состоянии. Тем не менее, государству стратегически важно стимулировать реструктуризацию малого предпринимательства, поддерживать внедрение современной техники и технологии. Государство заинтересовано создавать субъектам малого предпринимательства возможности самостоятельно или в кооперации осуществлять R&D. Это рискованная и дорогостоящая программа, но результат оправдывает расходы. Современное с точ-

ки зрения технологической оснащенности малое предпринимательство способно повысить адаптивность экономики к внешним шокам, обеспечить работой часть фрикционных безработных.

Спрос может быть поддержан государством в рамках отдельного инвестиционного проекта посредством заключения с инвестором специального соглашения (контракта). Такой подход имеет целый ряд положительных аспектов, например, адресное направление экономических ресурсов, целевое их использование, высокая точность оценки конечных результатов, конкретные обязательства сторон. Вместе с тем имеются некоторые противоречия с принципами справедливого и равного доступа к возможностям. В частности – селективность мер. Поэтому, к подходу накладываются строгие требования: прочные критерии, обосновывающие целесообразность селективной поддержки и ограничения по продолжительности преференциального режима.

\*\*\*

Предложение инноваций имеет два аспекта. С одной стороны, инновации предлагает исследователь, как автор завершенной работы. С другой стороны – инновации предлагает и тот, кто купил результаты R&D, а он, по сути, является инвестором, профинансировавшим эти исследования. Такого инвестора можно называть инновационным предпринимателем. Тогда результаты деятельности исследователя следует относить к *первичному предложению новых знаний*, а деятельность инновационного предпринимателя – к *вторичному предложению новых знаний*.

Успех R&D не гарантирован, следовательно, рискует не столько исследователь, сколько инвестор, то есть тот, кто финансирует исследования. Здесь риски исследователя минимальны, поскольку он рискует репутацией и будущими доходами. Поэтому одним из способов стимулирования исследований является разделение рисков между исследователем и инновационным предпринимателем, выступающим в трех амплуа: инвестором R&D; посредником между исследователем и потребителем инноваций; и собственно, конечным потребителем инноваций. Разделение рисков должно регулироваться законодательством, допускающим и признающим отрицательные результаты как объектив-

ность. Тогда государство не будет пугать вероятность потерь бюджетных инвестиций. Следует подчеркнуть, что в казахстанском законодательстве эти риски не учитываются<sup>121</sup>.

Для государства, участвующего в со-финансировании R&D, привлекательна схема, когда часть рисков берут на себя субъекты инновационного предпринимательства, в том числе специализирующиеся на внедрении результатов R&D. Таким образом, целесообразна форма финансирования на основе партнерства государства и частного предпринимательства.

Экономические ресурсы при рыночном распределении достаются наиболее конкурентоспособным исследователям, при этом поистине инновационные идеи могут остаться без достаточного количества ресурсов. Поэтому целесообразно вмешательство государства в рыночное перераспределение посредством селективного со-финансирования. Специальную избирательную поддержку могут получить высокорисковые исследования, результаты которых не очевидны, но при успешном завершении дадут большой экономический эффект. Именно поддержка отдельных исследований достаточной капитализацией способствует развитию науки и техники. В таком случае можно надеяться на достижение весомых результатов, в том числе на расширение рынка предложений инноваций, по крайней мере, в отдельных сегментах экономики.

Для повышения адресности поддержки необходимы строгие правила и критерии, обеспечивающие справедливое перераспределение экономических ресурсов общества и доступ исследователей к конкурентным возможностям. Особые благоприятные условия предоставляются коллективам или группам исследователей из университетов или научных центров, являющихся представителями частного предпринимательства. Государство, под-

---

<sup>121</sup> В частности, согласно пункту 2 статьи 18 Закона «О государственной поддержке инновационной деятельности» «... инновационные гранты на опытно-конструкторские и (или) выполнение рискованных исследований прикладного характера предоставляются на условиях внедрения результатов в течение 3-х лет» ([http://invest.nauka.kz/law/135\\_23\\_03.php](http://invest.nauka.kz/law/135_23_03.php)).

держивая отдельные направления R&D, осуществляет целенаправленную капитализацию исследователя.

Со-финансирование, будучи основным инструментом государственной поддержки деятельности исследователя, используется в соответствии с программой прикладных R&D. Такие программы направлены на достижение конкретных целей, поддержку определенных исследований, что повышает селективность мер. С государственным финансированием R&D связан риск ухудшения качества как самих исследований, так и их результатов. Надо понимать, что в обществе, где низок порог этических ценностей у государственных служащих и исследователей вероятны «непрозрачные» соглашения между сторонами касательно проведения R&D и внедрения их результатов. Только прозрачность отношений между исследователем и государством способна снизить такие риски.

Для оказания селективной поддержки субъектам интеллектуальной деятельности правительство определяет приоритетные направления R&D, которые оно собирается поддерживать. Обычно приоритет обосновывается тем, что данное направление исследований может дать весомые и востребованные экономикой результаты. Приоритеты показывают исследователям не только направления R&D или ожидаемые результаты, но и обозначают проблемы, решение которых ляжет в основу желаемых изменений в технологиях и продуктах. Приоритеты структурной политики, точнее направления модернизации и реструктуризации задают ориентиры для научно-технической политики. Понятно, что любой приоритет несет в себе риск ошибок тех, кто ответственен за этот выбор, следовательно, возникают два вопроса:

- насколько корректны методы выбора приоритетных направлений развития науки и технологии?

- как распределяются риски между участниками?

Достаточно эффективным способом увеличения объемов предложения результатов исследований, является обеспечение исследователю доступа на зарубежные рынки как исследований, так и реализации их результатов. В этом существенна роль госу-

дарства, способного предоставить исследователю такие возможности, главным образом, открывая доступ к финансовым ресурсам или просто оплачивая соответствующие затраты.

\*\*\*

Исследователю необходима материальная среда для осуществления интеллектуальной деятельности. Ее воплощением служит *инфраструктура интеллектуальной деятельности*, состоящая из многочисленных научных, исследовательских, конструкторских и иных специализированных организаций. Такая специализированная инфраструктура является частью экономических институтов.

Понятно, что формирование и развитие инфраструктуры интеллектуальной деятельности не должно существенно опережать спрос исследователя. Именно исследователь, точнее его потребности, связанные с интеллектуальной деятельностью, определяют то, какие рыночные структуры, какого качества и в каком количестве нужны. Искусственно созданные организации могут не прижиться, если они не найдут применения со стороны исследователя, если не будет спроса на их услуги. Более того, вероятным результатом будет нецелевое использование бюджетных ресурсов и нарушение рыночной конкуренции из-за государственного финансирования. Поэтому целесообразно поддерживать инициативы инновационных предпринимателей по созданию организаций – элементов инфраструктуры деятельности, обеспечивающих связи между наукой и промышленностью.

Ключевыми элементами инфраструктуры интеллектуальной деятельности служат исследовательские центры, лаборатории, конструкторские бюро и др. Многочисленные и разнообразные компоненты инфраструктуры предназначены создавать и осуществлять на конкурентном рынке продукты R&D. Отдельные компоненты инфраструктуры могут быть простимулированы и поддержаны в рамках локальных рыночных структур со специальным правовым режимом, например, технопарки. Так, на площадках технопарков исследователям доступен широкий спектр услуг, производственные активы, разнообразная информация и иные возможности.

Эффективность инфраструктуры зависит от того, какими правами и функциями наделены организации, от их способности тонко регулировать интеллектуальную деятельность. Если речь идет о государственных организациях, то принято выделять центральный, отраслевой и региональный уровень инфраструктуры. Соответственно занимаемому уровню в иерархии различаются их способности, которые во многом адекватны степени децентрализации государственных функций. Особую роль играют отраслевые организации, выполняющие заказы отдельных компаний, в том числе материнских. Они способны соединить исследователя с промышленными компаниями, создать исследовательские сети внутри отрасли. К преимуществам отраслевых исследовательских организаций относится обеспечение интеграции исследователя с частными компаниями, потому что они функционально предназначены содействовать развитию отраслевой науки, повышению ее конкурентоспособности.

В современном мире сложно добиться весомых успехов в R&D без интеграции отдельных компонент национальной инфраструктуры интеллектуальной деятельности в международную сеть. У современного исследователя должна быть возможность принимать участие в международных проектах, иметь доступ на зарубежные рынки исследований. Такая форма интеграции открывает перед исследователем возможность реализации компетенций на международном уровне, участвовать в международном разделении интеллектуального труда. Обеспечение такой интеграции относится к задаче научно-технической политики.

\*\*\*

В Казахстане государство доминирует в финансировании R&D. В этом нет ничего плохого, если ресурсы общества перераспределяются справедливо, не ограничивается свободный доступ исследователей к возможностям. Но в действительности государственные ресурсы достаются преимущественно ведомственным научным организациям. Фактически все государственные исследовательские организации выживают благодаря государственным закупкам, соответственно, они исполняют ведомственные запросы, которые часто не имеют отношения к науке. Поскольку

государство всячески избегает риски недостаточно эффективного использования ресурсов, а отрицательные результаты исследования вовсе исключаются, то ведомственные научные организации вынуждены идти по проторенным дорогам, крайне редко получая поистине новые результаты. Именно такая практика бюджетного финансирования приводит к содержанию армии лиц, ведущих бесперспективные работы, которые трудно назвать научными исследованиями.

Минимальное участие государства в формировании направлений R&D означает не сокращение бюджетного финансирования, а отказ от роли «компетентного учителя», наделенного гением предвидения. Чиновники, как правило, относятся к ученому как к оторванному от действительности и практики теоретизирующему чудаку, полному иллюзий. Зачастую государственные организации берут на себя ответственность не только указывать исследователям перспективные направления исследований, но и рекомендовать методы их проведения. Разумеется, они также самоуверенно полагают, что способны по достоинству оценить результаты работ исследователя.

Такое отношение государства к исследователю тормозит развитие науки и техники. Поэтому государство должно минимизировать свое вмешательство в процесс творческого поиска исследователя, полностью довериться его интуиции, но максимизировать свою роль в создании условия для творчества, страховать от рисков, поддерживать ресурсами, приобретать результаты или помогать внедрять в практику. Только тогда можно ожидать отдачи от R&D, добиваться наилучшего эффекта для общества от внедрения результатов. В этой связи одной из задач государства является повышение статуса исследователя.

## **Принципы и инструменты инвестиционной политики**

Радикальное изменение структуры экономики и создание современной высокотехнологичной экономики потребует поистине колоссальных инвестиций. Так, для модернизации действующих и создания новых производств, для строительства инфра-



структуры, в том числе транспортной, энергетической, научно-технической и иной требуются огромные объемы инвестиций, превышающие инвестиции, осуществленные в добывающие отрасли в период их бурного развития (2001-2012 гг.). Не решая радикально задачи стимулирования и поддержки инвестиционной деятельности сложно рассчитывать не только на позитивное изменение структуры экономики, но и создание основ для ее самоподдерживающегося развития.

Главные субъекты инвестиционной деятельности - предприниматели, иницирующие проекты, устремленные к созданию и развитию собственного бизнеса. Частные инвестиции работают по закону «деньги притягивают деньги», иными словами, наличие в экономике собственных источников инвестиций будет притягивать прямые иностранные инвестиции. Нынешнее состояние казахстанской экономики устремляет к нулю вероятность масштабных инвестиций в реструктуризацию и модернизацию, в создание большого количества поистине новых производств в обрабатывающем сегменте промышленности.

Для запуска самоподдерживающегося процесса инвестиций необходимо достаточно большое количество субъектов экономики, не только настроенных развиваться в условиях рыночной конкуренции, но и имеющих возможности. В свою очередь и государство вносит свой вклад в рост объемов инвестиций, прежде всего в приоритетных отраслях и видах деятельности. Одним из таких вкладов является создание современных экономических институтов, способных мотивировать и поддерживать инвесторов. Без прогресса в формировании институтов не стоит ожидать масштабных частных инвестиций в обрабатывающие отрасли. В Казахстане задача стимулирования частных инвестиций ложится на плечи квазигосударственных финансовых организаций, служащих звеном в перераспределении части национального дохода.

Экономические институты должны создать условия, при которых субъекты будут заинтересованы инвестировать свободные ресурсы в экономику (в предпринимательскую деятельность, в

фондовые ценные бумаги)<sup>122</sup>. Крайне важно институционально ограничить наращивание капитала отдельными личностями<sup>123</sup> за счет нелегитимных возможностей и монопольного положения на рынке. Решающее значение имеют нормы и правила, снижающие инвестиционные риски. Рыночные институты должны проявить себя через разнообразие инструментов по страхованию рисков инвесторов.

Активные предприниматели и эффективные рыночные институты вместе приводят в движение поток частных инвестиций. Инвесторы опираются на институты, которые способны гибко и быстро настраивать инвестиционный режим под их разнообразные запросы и ожидания. Но все же определяющей является роль государства, точнее, его инвестиционной политики. Действительно, благоприятный инвестиционный режим – это в значительной степени нормы и правила, служащие основой экономических институтов. Инвестиционная политика содержит многочисленные меры стимулирования и поддержки инвесторов, придающие целевую направленность частным инвестициям. Выделю ряд принципов инвестиционной политики.

Два главных принципа – *свободный выбор направлений и объектов инвестирования*, а также *равный доступ к возможностям* инвестировать, создают всем предпринимателям прочную институциональную основу для рационального использования финансовых ресурсов. Эти принципы обуславливают благопри-

---

<sup>122</sup> Ежегодные номинальные сбережения населения Казахстана за 2002-2007 гг. оцениваются в \$1 млрд. Вместе с тем по данным статистики в 2007 г. 14% от всех доходов оставались на руках населения в виде свободных денежных средств, т.е. остаток сбережений в виде свободных средств населения составил более \$5 млрд. Большая часть этих сбережений работает на теневой рынок.

<sup>123</sup> Имеет значение не столько личность инвестора, сколько «чистота» источника его финансовых средств. Если реинвестируется дополнительная прибыль, полученная за счет селективного снижения тарифов, например, на железнодорожные перевозки или на электроэнергию, то это, по существу, есть ни что иное, как перераспределение части национального дохода в пользу «избранных» инвесторов, соответственно, их обогащение за счет получения части национального дохода. В итоге национальный доход недополучает сумму скидок, а инвестор наращивает свой актив.

ятный инвестиционный режим, а также справедливую конкуренцию на финансовом рынке.

*Принцип индивидуальной ответственности* накладывает на инвестора ответственность за рентабельность и целесообразность своих частных капиталовложений. Индивидуальная ответственность означает, что инвестор, осуществляя капиталовложения в условиях неопределенности, берет на себя сопутствующие риски, прежде всего риск финансовых потерь. Иными словами, он понесет убытки, если ошибется в выборе способов и направлений инвестиций, но будет пожинать плоды своих решений, если они окажутся верными, а действия успешными<sup>124</sup>.

Важной задачей инвестиционной политики является снижение рисков, а одним из способов ее решения служит разделение рисков между участниками, включая государство. Разделение рисков, компенсация потерь, а также участие в создании рыночных институтов относятся к условиям инвестиционного климата. Государство заинтересовано в том, чтобы частные инвесторы были защищены от рисков, а в случае возникновения таковых – могли получить компенсацию части потерянных инвестиций. Роль государства также заключается в содействии и поддержке предпринимателей в создании рыночных страховых институтов.

Государство должно придерживаться *принципа нейтралитета* ко всем субъектам крупного предпринимательства, за исключением национальных компаний – естественных монополистов. Если возникает стратегическая необходимость поддержки инвестиционной инициативы (проекта) крупной компании, то правительство обязано сделать такие отношения максимально прозрачными. Данный подход соответствует *принципу прозрачности*. Два принципа – нейтралитет и прозрачность совместно обуславливают равные возможности конкурирующих компаний по-

---

<sup>124</sup> Для субъекта главный результат его частных инвестиций – это приращение капитала в любой форме: здания и сооружения, машины и оборудование, знания и компетенции. Немаловажным критерием выступает производительность приращенного капитала, трудоемкость единицы приращенной мощности, снижение ресурсоемкости и другие показатели, влияющие на рентабельность инвестиций.

лучить доступ к государственным инвестиционным ресурсам и развиваться.

Итак, принцип нейтральности не исключает предоставление отдельным инвесторам эксклюзивных преимуществ в доступе к государственным ресурсам, страхованию, мерам поддержки в рамках *инвестиционных соглашений* (контрактов)<sup>125</sup>. Инвестиционное соглашение между инвестором и уполномоченным государством органом создает специальный инвестиционный режим. Такая нормативная схема – распространенная практика, когда необходимо создать прямым инвесторам условия по конкретному инвестиционному проекту с многочисленными рисками и обязанностями сторон. Меры государственной поддержки предоставляются инвестиционным контрактом в пакете с привязкой к конкретному инвестиционному проекту. В контракте устанавливаются для инвестора специальные изъятия стимулирующего характера при условии принятия им обязательств: по созданию или освоению производства новой или специальной продукции, по созданию новых рабочих мест.

Инвестиционная политика должна способствовать реализации такой стратегической задачи, как создание специализированной на макротехнологии крупной компании. Важность задачи очевидна. Создание такой компании будет способствовать формированию связанной с ней сетевой структуры, стимулировать развитие смежных производств, прежде всего, высокотехнологичных, генерировать спрос на продукцию более высокого передела, тем самым даст импульс появлению специфических рынков и рыночного спроса. Естественно, развитие специализированной на макротехнологии крупной компании даст ориентиры для инвесторов, в том числе портфельных.

Рынок не всегда способен распределить ресурсы экономики так, чтобы инвестиции привели к достижению фундаментальных целей общества: достаточно высокое благосостояние общества и

---

<sup>125</sup> В инвестиционном соглашении не определяется налоговый режим, но оговариваются обязанности сторон касательно инвестиций, приобретения продукции и др. Особым институтом государственной поддержки инвестиционного проекта является государственно-частное партнерство.

низкий уровень неравенства. Поэтому ключевую роль играет справедливое государство, регулирующее распределение ресурсов в соответствии с определенными приоритетами. Государственное регулирование инвестиций должно быть минимальным, то есть ограниченным рамками приоритетов и расходов рационального бюджета развития. Приоритеты ориентируют инвесторов в те узкие сегменты, куда справедливое государство, во-первых, намерено направлять свои ресурсы и, во-вторых, планирует сориентировать меры поддержки. Кроме того, используя нормы и правила, а также заключенные в них экономические инструменты, справедливое государство воздействует на стратегию поведения инвесторов, снижает их риски, создает благоприятные условия для инвестиций и, тем самым, целесообразно регулирует рыночное распределение инвестиционных ресурсов.

Государственные инвестиции, в том числе софинансирование, должны осуществляться в соответствии с четырьмя правилами – «правило четырех оптимумов» (М.Кажыкен, National Business):

- «минимум селективности» – сокращение норм и критериев, предоставляющих преимущества в доступе к государственным ресурсам. Предоставление отдельным субъектам селективного доступа к ограниченным возможностям снижает доступность этих же возможностей для других. При ограниченных ресурсах правило «минимума селективности» оставляет конкурирующим субъектам экономики больше ресурсов, за которые они могут соперничать;

- «минимум этапов перераспределения» обеспечивает сокращение звеньев передачи ресурсов от государственного источника до конечного потребителя. Чем больше звеньев передачи, тем выше транзакционные издержки и значительная часть ресурсов оседает в доходах посредников;

- «максимум доступности государственных инвестиций» означает свободный и равный доступ субъектов экономики к инвестиционным ресурсам государства. Это также означает равный доступ к возможностям, но за которые необходимо конкурировать;

- «максимум прозрачности» гарантирует справедливость перераспределения экономических ресурсов, реализацию принципа равного доступа к возможностям, недопустимость нелегитимных преимуществ одним за счет ограничения возможностей других.

Вероятно, одной из задач является создание условий, которые благоприятствуют тому, чтобы многочисленные инвесторы могли легко находить друг друга, согласовывать проекты, строить долгосрочные планы, получать доступ к финансовым ресурсам. Эти идеальные условия может создать справедливое правительство, которое беспристрастно относится ко всем инвесторам, не сепарируя их по каким-либо признакам. Именно тщательно просчитанные меры государственной политики и скоординированные действия всех заинтересованных участников обусловят частные успехи, соответственно и общий успех. Нестыковки в одном звене провоцируют тенденцию кумулятивного увеличения проблем по цепочке подобно цепной реакции.

\*\*\*

В инвестиционной политике Казахстана приоритетны следующие направления инвестиций:

- технологическая модернизация основных фондов, ведущая к росту их производительности, а также снижению ресурсоемкости продукции и вредных для экологии выбросов;

- стимулирование и поддержка комплексных инвестиционных проектов.

Технологическая модернизация является актуальной задачей для большинства компаний среднего предпринимательства Казахстана. Однако существуют факторы, сдерживающие модернизацию предприятий: недостаточно большие объемы собственных накоплений, а также отсутствие возможности кредитоваться на финансовых рынках. Компаниям остается надеяться на финансовую поддержку государства. Государство заинтересовано в росте потенциала экономики, то есть в повышении качества используемой технологии, поскольку от этого зависит активность экономики, а также уровень благосостояния общества. Интерес государства проявилось в запуске в 2011 г. программы «Производительность 2020». Но по прошествии 6-ти лет есть все основа-

ния предполагать, что программа не достигнет своей цели – роста количества компаний, осуществивших технологическую модернизацию. Причина банальна – недостаточное бюджетное финансирование программы.

Приоритеты должны быть дополнены критериями, с помощью которых государство будет отбирать инвестиционные проекты, которые могут повысить адаптивность экономики. Кроме того, реализация этих проектов должна дать мультипликативный эффект на всю экономику. Критериальный отбор существенно сократит объемы государственного со-финансирования инвестиций, повысит эффективность перераспределения экономических ресурсов, обеспечит переток инвестиций из низкорентабельных проектов в высокопроизводительные отрасли. Итак, критерии должны обеспечить поддержку экономического роста, по крайней мере, в рамках стратегии развития, соответственно генерировать рост национального дохода и занятости населения.

Инвестиции в нефинансовые активы, прежде всего в физический капитал окажутся малоэффективными, если отсутствует возможность экономической деятельности с возрастающей отдачей. Но при этом важно, чтобы государство со-финансированием поддерживало частные инвестиции в развитие тех отраслей и видов деятельности, которые создают новые продукты, новые звенья в технологической цепочке, закладывают фундамент под будущие высокотехнологичные производства. На государственную поддержку могут рассчитывать компании, соответствующие строгим техническим критериям, нацеленные на внедрение инноваций, модернизацию и экспорт. Участие государства многократно повышает требование к сроку окупаемости и рентабельности инвестиций, к прозрачности источников инвестиций.

Чтобы стимулировать частные инвестиции в приоритетные сегменты государству придется приложить усилия по поддержке спроса на продукцию, а в некоторых отраслях быть основным источником такого спроса. Как видно, задача многоаспектная и решения требуют разнообразных подходов. Один из подходов – реализация в рамках стратегии активной адаптации программы стимулирования и поддержки инвестиций вдоль цепочки техно-

логически связанных производств. Это с одной стороны балансовый способ решения задачи, а с другой комплексный подход, таргетирующий создание последовательной цепи рынков промежуточной продукции, и дающий мультипликативный эффект. Этот способ обуславливает возникновение кластеров (или поддерживает создание кластеров).

\*\*\*

Инвестиционная политика должна с высоким эффектом для развития предпринимательства регулировать поток частного капитала, главным образом, сбережения и нераспределенную прибыль.

Амортизационные отчисления компании имеют значение в качестве источника инвестиций, если высока факторная производительность, и достаточную долю рынка занимает ее продукция. В большинстве случаев разница в себестоимости и рыночной цене столь мала, что компания находится в сложном финансовом положении. Она попадает в ловушку цикличности: простое воспроизводство основных фондов не позволяет повысить факторную производительность, падают первичные доходы, возникают затруднения с привлечением кредитов, снижается рыночная капитализация. Поэтому для поддержания гибкой амортизационной стратегии компании, в арсенале государства имеются селективные меры, направленные на снижение издержек и повышение нормы прибыли компании, например, осуществляющей технологическую модернизацию или диверсификацию производства. Могут использоваться такие инструменты, как государственные закупки или субсидии<sup>126</sup>.

Часть доходов компания накапливает на протяжении длительного периода времени. Существуют различные инструменты сбережений: банковские депозиты, ценные бумаги и другие ак-

---

<sup>126</sup> Соглашение о мерах, связанных с инвестициями в торговлю (ТРИМС) запрещает правительствам всех стран, за исключением наименее развитых стран, применение мер (субсидии), которые влияют на торговлю, в том числе любые формы финансового содействия поддержки доходов и цен, непосредственно влияющих на сокращение импорта аналогичного товара на территорию страны, либо на увеличение экспорта товара.



тивы, которые легко обращаются в ликвидность для последующего инвестирования. Большинству отечественных компаний малого и среднего предпринимательства для модернизации или реструктуризации производства требуются финансовые ресурсы, превышающие их способности накопить самостоятельно. Разница между собственным капиталом и потребностями в капитализации может быть покрыт государственным финансовым лизингом, который является одним из эффективных инструментов. Поддержка государства должна быть обусловленной, например, обязательствами компании в максимальной степени использовать продукцию отечественного производства, прежде всего субъектов малого и среднего предпринимательства.

Рассматривая кредиты и займы в качестве источника инвестиции надо понимать, что для большей части предпринимателей банковские кредиты по разным причинам не привлекательны. Во-первых, дороговизна кредитов; высокие ставки по кредитам ухудшают привлекательность кредитов для долгосрочных инвестиций. Во-вторых, завышенные требования банков к экономическому статусу заемщика возводят непреодолимые барьеры. В-третьих, брать кредиты особенно рискованно в периоды снижения деловой активности. В-четвертых, турбулентность рыночной конъюнктуры, а также внешние шоки увеличивают риски и тем самым сдерживают компании от идеи кредитоваться для модернизации или реструктуризации. По аналогичным причинам коммерческие банки сокращают выдачу долгосрочных кредитов под инвестиционные проекты.

Перечисленные причины приводят к тому, что образуется область высоких рисков, куда кредиты и займы не идут в качестве инвестиций. Часть этой рыночной ниши способны закрыть квазигосударственные финансовые институты. Но в Казахстане участие квазигосударственных финансовых институтов в модернизации и реструктуризации действующих производств до сих пор остается минимальной. Проблема в том, что они функционируют не в своей институциональной среде, а функционируют по нормам и правилам, предназначенным для коммерческих банков. Они используют бюджетные средства (трансферты), поэтому

государство накладывает высокие требования на способы и направления использования финансовых ресурсов. Такое положение дел заставляет квазигосударственные финансовые организации держаться в тени и избегать инвестиционные проекты с высоким уровнем риска.

Селективные меры инвестиционной политики целесообразно направить на снижение рисков заемщиков или банков. Причем в зависимости от статуса субъекта предпринимательства (крупный, средний или малый) применять специальные меры поддержки от определенных видов рисков. Важно обеспечить разделение рисков между кредитными организациями и заемщиками, а также специализированными частными или квазигосударственными структурами. Необходимо стимулировать банки диверсифицировать кредитные портфели с учетом специфики и потребностей среднего и малого предпринимательства. Целесообразно ввести пруденциальный норматив, обязывающий коммерческие банки выделять определенную долю активов на долгосрочное кредитование среднего бизнеса.

Одним из рыночных финансовых структур, чьи условия и правила не противоречат требованиям ВТО, являются частные фонды. Их преимущество перед банками заключается в специализации и ориентации на целевую группу. Предоставляя ссуды только узкому кругу субъектов под льготные условия, фонды тонко направляют их развитие в рамках собственных правил, но ориентируясь на рыночную конъюнктуру. Нет препятствий для создания региональных фондов залогового обеспечения кредитов в инвестиции, в том числе с участием фонда АО «Фонд развития предпринимательства «Даму». Более того, это будет стимулировать разворот коммерческих банков в сторону региональных инвестиционных проектов.

С внешними займами для инвестирования в развитие экономики сопряжены специфические риски, несущие серьезные последствия для платежного баланса страны. Большие риски могут содержать гарантированные государством займы. Существует ряд нормативных показателей, характеризующих уровень риска страны по внешней задолженности: отношение внешнего долга к

объему экспорта товаров и услуг; отношение внешнего долга к ВВП; отношение межфирменной задолженности к внешнему долгу. Поэтому правительство должно жестко ограничить свои заимствования из-за рубежа, поддерживая строгое соответствие между своими сбережениями и заимствованиями<sup>127</sup>.

\*\*\*

Для казахстанского предпринимательства эмиссия акций, как способ привлечения частных инвестиций, все еще остается менее доступным, чем банковские кредиты. Выделю четыре основные причины. Во-первых, учредители корпораций, как правило, не желают делиться бизнесом, точнее собственностью, что обусловлено особенностью экономической культуры. Во-вторых, у большей части населения нет свободных денежных средств, а те, кто имеет возможность сберегать, редко инвестируют в фондовые ценные бумаги. Сказанное подтверждается тем, что за три года реализации широко разрекламированной правительством программы «народное IPO» в ней приняли участие менее одного процента населения. Третья причина заключается в высоких рисках инвестирования в акции корпораций обрабатывающих отраслей промышленности. Здесь основной риск связан с низкой рентабельностью производства. И наконец, четвертая причина – это набирающий масштабы экономический кризис в стране снижает котировки фондовых ценных бумаг, что выгодно инвесторам, но опасно для самих эмитентов. Может произойти перераспределение собственности в пользу узкого круга крупных инвесторов, имеющих солидные финансовые ресурсы.

Первичное размещение акций – хороший инструмент для рыночного распределения инвестиционных ресурсов экономики. Но в Казахстане еще многие годы оно не будет популярным ни для компаний, ни для населения. Государство может ускорить

---

<sup>127</sup> Платежный баланс – это разница между сбережениями страны и ее инвестициями. Наличие профицита свидетельствует о том, что страна добавляет свои сбережения в мировой «общий котел», а дефицит означает, что она берет займы у остального мира, чтобы профинансировать свои инвестиции. Профицит платежного баланса, как правило, свидетельствует также о профиците торгового баланса: страна экспортирует больше, чем импортирует.

процесс повышения интереса к инструментам фондового рынка. Прежде всего, необходимо создать нормативный порядок для функционирования финансовых спекулянтов, различных институциональных инвесторов, которые выступают с одной стороны основными покупателями первичной эмиссии акций, а с другой - продавцами фондовых ценных бумаг для индивидуальных инвесторов, а также страховщиками их рисков. Кроме того, государство должно стимулировать и поддерживать появление и функционирование институциональных инвесторов и финансовых спекулянтов. Поскольку вторичный рынок несет в себе риски надувания финансового пузыря, когда рост деловой активности начинает стимулировать избыточные спекуляции с ценными бумагами, то должны быть строгие нормы и правила, предохраняющие рынок от чрезмерных рисков.

Для стимулирования портфельных инвестиций в компании среднего предпринимательства необходимо осуществить комплекс мер, которые улучшают условия и снижают риски инвесторов. Одним из главных условий, повышающих привлекательность компании для портфельных инвесторов, является ее публичность, прозрачность не только участников, но и части финансовых потоков. Поэтому недостаточно только наличие соответствующих норм и правил. Они еще должны неукоснительно соблюдаться, что обеспечивается надлежащим исполнением надзорными органами своих функций. Если на высокую прозрачность компании накладывается современная корпоративная этика, то у нее вырастут шансы привлечь портфельные инвестиции<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> «Рейнский капитализм» или модель «заинтересованной стороны» - ответственность на предприятии принадлежит не только акционерам, но и целому ряду сторон, участвующих в процессе принятия решений, начиная с представителей наемных работников (которые в управляющих советах обладают правом голоса, но при этом необязательно должны владеть акциями) и заканчивая представителями федеральной земли и ассоциацией потребителей, защитниками окружающей природы и т.д.

\*\*\*

Имеют значение не столько объемы иностранных прямых инвестиций, сколько их направления и условия, на которых они привлекаются<sup>129</sup>. Также имеет значение то, кому принадлежит ключевая роль в принятии стратегических решений о развитии компании прямого инвестирования. Иностранные инвестиции, будучи экономическим фактором, формируют не только материальную структуру экономики, но и структуру собственности, следовательно, корректируют баланс сил между отечественными и иностранными компаниями на внутренних рынках.

У иностранных прямых инвестиций (ИПИ) имеются плюсы и минусы. К плюсам относится открытие доступа к международным сбытовым сетям, в том числе включение предприятия прямого инвестирования во внутрифирменный обмен. В число плюсов также включают внедрение иностранными инвесторами современных технологий, принципов корпоративного управления, экономической культуры. Более того, эти положительные эффекты обычно распространяются и на технологически связанные производства.

Минусы ИПИ проявляются в целом ряде рисков. Во-первых, иностранный инвестор, будучи собственником-нерезидентом, волен принимать хозяйственные решения, не оценивая негативные социальные и экономические последствия, порой игнорируя долгосрочные интересы государства. Во-вторых, многонациональные корпорации часто служат платформой, через которую развитые страны могут оказывать политическое влияние на власти принимающей страны. В-третьих, компенсируя дефицит текущего счета операций в момент поступления, ИПИ в дальнейшем усиливают зависимость платежного баланса принимающей страны от решений иностранных инвесторов об использовании полученных доходов. В случае вывода капитала в значительных объемах вероятно ухудшение платежного баланса экономики<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> За 1996-2013 гг. валовый приток иностранных прямых инвестиций в Казахстан составил \$ 215 млрд., в том числе 60 % в сырьевые отрасли экономики.

<sup>130</sup> Речь идет об одном из существенных рисков, которым подвергается экономика при свободном международном движении капитала. В настоящее время

Поэтому государству надо регулировать ИПИ, вводя ограничения на иностранную собственность в определенных отраслях экономики, как правило, в стратегических отраслях промышленности и в сельскохозяйственном землепользовании.

К иностранным прямым инвестициям относится не только исходная операция по вложению капитала, но и все последующие потоки (финансовых ресурсов, физического капитала, инноваций) от инвестора в компанию прямого инвестирования, изменяющие капитализацию последнего. Возникает риск чистого прироста обязательств по иностранным прямым инвестициям связанного с увеличением межфирменной задолженности казахстанских компаний перед своими зарубежными материнскими компаниями и реинвестирования доходов. Чистый прирост обязательств, это, по сути, отток капитала за рубеж по различным каналам, в том числе трансфертным ценам. Он отражается на внешнем долге Казахстана.

Приток в значительных объемах ИПИ в обрабатывающие отрасли сдерживается неразвитостью предпринимательства. Потенциальные иностранные прямые инвесторы приходят в Казахстан, приняв соответствующее бизнес-предложение от местных потенциальных партнеров и имея представления о вероятных рисках, с которыми они могут столкнуться. Следовательно, главный фактор успеха – это прямые и доверительные деловые контакты между потенциальными прямыми инвесторами и казахстанскими партнерами. Поэтому необходимо активизировать роль ассоциации предпринимателей, создать критическую массу субъектов среднего предпринимательства, соответствующих требованиям иностранных инвесторов. Надо создать институциональную основу для снижения инвестиционных рисков и разделения рисков между участниками.

Иностранных инвесторов не пугают конкуренты; но их отпугивает коррупция, чрезмерное вмешательство государства в

---

подобное негативное воздействие эффективно нейтрализуется двусторонними инвестиционными соглашениями, которые содержат правила, условия и нормативы, регулирующие переводы текущих платежей и иные операции, связанные с международным движением капитала.

распределение экономических ресурсов, соответственно, зависимость успеха от благосклонности бюрократии и квазигосударственных структур. Поэтому необходимо максимизировать прозрачность норм и правил, и одновременно минимизировать контакты с государственными организациями. Еще одним направлением увеличения притока ИПИ является внедрение Bilateral Investment Treaties<sup>131</sup>, содержащих условия, правила и нормы осуществления инвестиций в страну прямого инвестирования, стимулы, гарантии и защита от рисков. Посредством заключения инвестиционных соглашений можно создать нормативный порядок, регулирующий отношения в сфере международного движения капиталов, а также использовать возможности, предоставляемые мировой финансовой системой. Кроме того, соглашения определяют правовые рамки трансферта капитала по каналам внутрифирменных и межфирменных платежей.

\*\*\*

Китайская инициатива, известная как «Экономический пояс Шелкового пути» имеет шансы перерасти в крупномасштабный международный инвестиционный проект, стать своеобразным мостом между цивилизациями. В «экономический пояс» будут вовлечены южные регионы Казахстана, наиболее густонаселенные, имеющие избыток дешевой рабочей силы, с благоприятными климатическими условиями для развития обрабатывающих отраслей промышленности. Более того, через эти территории проходят газопроводы, что открывает доступ к ресурсам природного газа. У страны появится реальный шанс диверсифицировать и реструктурировать экономику, развивать производства, для которых сырьем и материалами служат продукция отечественного производства.

Казахстан должен всесторонне подготовиться к вхождению в этот проект и, прежде всего, институционально. Необходимо максимально выгодно использовать участие в Азиатском банке инфраструктурных инвестиций, обеспечить доступность его кредитов отечественным компаниям. Нужен специальный нацио-

---

<sup>131</sup> Двусторонние инвестиционные соглашения, которые используются в практике межгосударственных экономических отношений.

нальный орган, регулирующий инвестиционные потоки в «Экономический пояс Шелкового пути», формирование инфраструктуры, новых производств, сбалансированное развитие отраслей.

Вполне вероятно, что в «экономическом поясе» должен сформироваться уникальный нормативный порядок, удовлетворяющий различные экономические культуры, отвечающий особенностям политических систем стран-участниц. Здесь невозможны надгосударственные институты, тем более очевидное доминирование одной или узкого круга стран. Можно предположить, что главной особенностью нормативного порядка, будет инвестиционный режим. Предстоит найти общие подходы к таким вопросам, как транзит товаров, порядок реэкспорта, создание совместных производств, ограничения на слияния и поглощения, уровень защиты национальной экономики, границы общего рынка и др. Естественно, ключевую роль в формировании институционального каркаса «экономического пояса» должно играть предпринимательство, поэтому целесообразно создание совета предпринимателей «экономического пояса Шелкового пути».

### **Внешнеторговая политика: двусторонние торговые соглашения**

Все усилия государства по реструктуризации и модернизации отраслей экономики, развитию науки и техники, созданию инфраструктуры интеллектуальной деятельности, а также бюджетные трансферты в поддержку частных инвестиций окажутся напрасными, если отсутствуют благоприятные условия для внешней торговли, если возникают препятствия при осуществлении импорта и экспорта продукции и, наконец, если слабы экономические институты, регулирующие торговлю. Поскольку транзакционные издержки, связанные с экспортом и импортом, сокращают доходы компаний от внешней торговли, то неспособность государства и экономических институтов, регулирующих внешнюю торговлю сокращать издержки, оборачиваются потерей выгоды и субъектами экономики, и обществом в целом.



Внешняя торговля влияет и на рыночное распределение факторов в национальной экономике. В частности, она косвенно увеличивает спрос на ресурсы и нефинансовый капитал, используемые в отраслях, ориентированных на экспорт, и, наоборот, сокращает спрос на экономические факторы, используемые в отраслях, безуспешно конкурирующих с импортом. Следовательно, внешняя торговля создает мультипликативный эффект в экономике, предприниматели настраиваются на рыночные сигналы и возможности. Здесь должен отметить, что внутренняя торговля является частью международной торговли. Не научившись торговать на внутреннем рынке, наивно надеяться на успех на внешних рынках. Быть предпринимателем – значит уметь торговать и от этой деятельности извлекать доходы, следовательно, предприниматели не откажутся от поддержки государства, особенно от той, которая способствует расширению рынка, улучшению информированности и повышению компетенций.

Таким образом, если экономика может в полной мере воспользоваться всеми выгодами внешней торговли, то общественное благосостояние достигнет высокого уровня.

Надо особо подчеркнуть, что международная торговля представляет собой сферу конкурентной борьбы между странами, область, где сталкиваются стратегические интересы государств, потому что она оказывает серьезное влияние на распределение ресурсов и доходов между национальными экономиками. Это ее экономический аспект. В последнее время все больше проявляется политическая сторона торговли. Торговать – это означает договариваться, в том числе на межгосударственном уровне. Но когда в этот процесс вплетается политика, риски возрастают, поэтому надо минимизировать политический контекст во внешне-торговых отношениях.

Определение целей и приоритетов внешнеторговой политики является довольно сложной и ответственной задачей, поскольку они дают базовые направления для формирования системы мер. Беру на себя ответственность объявить в качестве основных целей внешнеторговой политики Казахстана: повышение адаптивности предпринимателей к колебаниям конъюнктуры на

внешних рынках, а также прирост положительного сальдо торгового баланса. Обоснование повышения адаптивности достаточно подробно изложено выше, а вторую цель связываю с фундаментальной целью общества – повышением общего благосостояния.

Внешнеторговая политика в краткосрочной перспективе может не дать существенного прироста положительного сальдо торгового баланса, потому что доходы от экспорта в основном будут использованы для импорта инвестиционных товаров, необходимых для дальнейшего развития экономики. Под развитием в краткосрочной перспективе понимаю, главным образом, строительство новых и модернизацию действующих производств. В долгосрочной перспективе торговая политика должна обеспечить прирост экспорта за счет повышения потенциала экономики в результате реструктуризации и технологической модернизации производств.

Приоритеты имеют особенность устаревать, терять актуальность и изменяться, но для Казахстана, по крайней мере, в ближайшие два десятилетия приоритетами торговой политики будут: снижение рисков экспортеров; расширение географии экспорта, увеличение объема экспорта обработанной продукции; поощрение импорта инвестиционных товаров, необходимых для развития экономики. Вероятно, правительство изберет иные приоритеты, но четыре вышеперечисленные соответствуют потребностям реструктуризации экономики, развитию современного предпринимательства и росту благосостояния общества.

Главная задача внешнеторговой политики Казахстана – это приведение норм национального законодательства в соответствие с правилами международной торговли. Опыт деятельности в Евразийском экономическом союзе показывает, что казахстанские экономические институты недостаточно сильны, чтобы отстаивать интересы отечественного бизнеса. Нередко они не могут защитить казахстанские компании даже в спорах с партнерами по экономическому союзу.

Мы подошли к этапу рассмотрения мер политики. Прежде всего, меры должны повышать адаптивность предпринимателей к шоковым изменениям конъюнктуры на мировых рынках. Кро-

ме того, они должны снижать риски субъектов внешней торговли, оптимально распределять риски между государством и предпринимателями. Именно управление рисками является одним из приоритетов внешнеторговой политики. Иными словами, справедливое государство должно брать на себя часть рисков предпринимателей, нести расходы, связанные с минимизацией издержек или компенсацией убытков. Меры внешнеторговой политики способствуют свободному перемещению товаров, услуг, капитала и рабочей силы как на суверенную территорию страны (импорт), так и за его пределы (экспорт). В целом, внешнеторговая политика предоставляет экономическим субъектам возможности, связанные с внешними рынками, содействует им в реализации потенциала и извлечении выгод от экспорта и импорта.

Внешнеторговая политика должна сочетать либертарианские принципы с минимальным протекционизмом, тонко комбинируя их с учетом особенностей решаемых задач. Базовый либертарианский принцип – это свободный равный доступ к каналам международной торговли, к возможностям быть участником международной торговли. Равный доступ способствует снижению неравенства. Минимальный протекционизм фокусируется на обеспечении субъектам внешней торговли доступа к возможностям особого характера: быть защищенным от зарубежных конкурентов, получить доступ на рынки государственных закупок, получить скидки на тарифы и др. Государственная протекция селективная, то есть требуются критерии для отбора компании, которая может претендовать на получение поддержки.

\*\*\*

Экспорт играет ключевую роль в создании финансовой основы благосостояния общества. Об этом в свое время писали меркантилисты, а сегодня безоговорочно признается большинством экономистов. Экспорт является источником валютных доходов страны, и на этом можно закончить обоснование целесообразности его увеличения.

Государство заинтересовано в расширении экспорта, достижении такого уровня и качества торговли с остальным миром, который обеспечит достаточно высокий уровень благосостояния

общества. Совершенно логично, что государство будет стимулировать и поддерживать диверсификацию структуры экспорта, расширение географии торговых партнеров. Нередко возникают обстоятельства, когда целесообразно ограничивать экспорт в интересах развития отдельных отраслей.

Разрешенных ВТО способов регулирования экспорта немного. В их числе: экспортные таможенные тарифы, субсидирование без привязки «к экспортным показателям» и «использованию местных товаров вместо импортных», информационная и техническая поддержка посредством финансирования маркетинговых исследований. Но даже такого узкого перечня пока достаточно для решения задач реструктуризации экономики, а также развития науки и техники.

Экономически целесообразно ограничение экспорта сырья, в частности, для стимулирования развития переработки и преодоления сырьевой специализации. Экспорт сырья и продукции низкого уровня передела все еще остается главной статьей валютных доходов Казахстана. Но с середины 2014 г. валютные поступления резко упали и уже угрожают благосостоянию общества. Сегодня мало кто возьмется прогнозировать продолжительность низких цен на основные сырьевые экспортные позиции Казахстана, но по мнению ряда экспертов – это долгосрочная тенденция. Никем не оспаривается выгодность глубокой переработки сырья. Более того, считается целесообразным увеличение уровня экспортных пошлин, чтобы обеспечить промышленность сырьевыми ресурсами по ценам ниже мировых и таким способом повысить конкурентоспособность продукции на внешних рынках. Поэтому одной из мер политики является предоставление компаниям возможности приобретать сырье и материалы по низким ценам.

Пожалуй, будет лишним пояснять, какие выгоды приносит расширение экспорта сложной продукции с высокой добавленной стоимостью, в которой высока доля труда<sup>132</sup>. Действительно,

---

<sup>132</sup> Прирост национального дохода от развития наукоемких производств больше, чем прирост рентных доходов от расширения недропользования. Это внешняя выгода (экстерналия), которую рынок правильно учесть не может, по-

государству выгодно и стратегически важно экспортировать высокотехнологичную продукцию, поэтому правительство должно брать на себя часть издержек компаний, связанных с экспортом продукции. Чем больше размер возмещаемых государством издержек экспортеров, тем выше их активность не только в сфере торговли, но в развитии производства и повышении конкурентоспособности продукции. Разумеется, внешнеторговая политика должна предлагать широкий набор мер поощрения и поддержки сложного наукоемкого экспорта. Дополнительным общим бонусом будет интеграция компаний в глобальные производственные системы, что одновременно повышает выгоды общества. В частности, рост объемов экспорта приводит к увеличению чистого располагаемого национального дохода. Именно такие результаты служат основными аргументами при обосновании государственных трансфертов в поддержку экспорта наукоемкой продукции.

В поддержке нуждается экспорт продукции сельского хозяйства. В данной отрасли занято более 30 % трудовых ресурсов страны, а ее доля в структуре ВВП едва превышает 6 %. Сегодня отрасль экспортирует продукцию низкого передела, поэтому ее доля в совокупном экспорте составляет всего 1 %. Казахстан получил право поддерживать сельское хозяйство: 8,5 % от валового дохода отрасли или около \$20 млрд. Но этих ресурсов недостаточно для развития отрасли и повышения уровня жизни сельского населения.

Должны получить поддержку различные формы экспорта, в том числе реэкспорт и межфирменная торговля. Стимулирование и поддержка реэкспорта позволяет экспортерам стать одним из звеньев международной цепочки передела. Такие возможности открываются со строительством «Экономического пояса Шелкового Пути», где вероятно возникнут многочисленные предприятия, которые будут использовать товары, перевозимые по международному транспортному маршруту, для дальнейшей переработки или в качестве комплектующих для производства конеч-

---

этому необходима государственная поддержка, чтобы вывести развитие таких отраслей на требуемый уровень (Hausmann R., Rodrik D., Hwang J.).

ной продукции. Полученная конечная продукция будет реэкспортироваться по «Новому Шелковому пути».

Чем шире география экспорта продукции, тем больше возможностей для развития отечественной промышленности. Диверсифицированная география экспорта повышает степень адаптивности экономики и снижает риск снижения положительного сальдо торгового баланса страны. Задача сложная в практической реализации. Для расширения географии экспорта необходимо гармонизировать национальные стандарты со стандартами стран торговых партнеров. Гармонизация стандартов снимает торговые барьеры и служит фактором повышения конкурентоспособности казахстанских товаров.

Ключевую роль в системе государственной поддержки экспортеров играет квазигосударственная организации «Kazakh Invest». Компаниям, экспортирующим обработанную продукцию, она предоставляет сервисную и финансовую (возмещение затрат) поддержку. Экспортерам предоставлено право свободного выбора инструментов поддержки<sup>133</sup>. Вместе с тем целесообразно расширить список инструментов поддержки и увеличить финансовые ресурсы «Kazakh Invest», а также исключить крупные компании из перечня ее потенциальных клиентов. Для повышения эффективности и мер поддержки, облегчения доступа экспортеров к услугам «Kazakh Invest» целесообразно расширить перечень инструментов и увеличить ресурсную обеспеченность компании, чтобы она могла администрировать достаточно масштабную программу. Организация должна получить новый достаточно высокий статус, адекватный расширенным функциям и решаемым задачам.

\*\*\*

Правила международной торговли разрешают недискриминационные меры защиты отраслей, конкурирующих с импортом, то есть допускают легитимный протекционизм. Защитные меры должны быть временными «чрезвычайными» действиями в от-

---

<sup>133</sup> Компаниям экспортерам возмещаются затраты, связанные с продвижением товаров (например, затраты на рекламу, участие в выставках, аренду склада, сертификацию за рубежом и др.).

ношении увеличения импорта определенной продукции, наносящей или грозящей нанести серьезный ущерб отрасли импортирующей страны. Кроме того, Казахстан как страна-член ВТО вправе принимать постоянные меры для защиты отраслей или компаний, являющиеся исключениями из недискриминационных правил. Меры могут включать количественные ограничения на импорт или увеличение импортных таможенных пошлин до уровня, превышающего уровень, согласованный ВТО.

Ограничение импорта обусловлено падением валютных доходов страны от экспорта и необходимостью поддержания резервов на достаточно безопасном уровне. Надо строго придерживаться правила: в среднесрочной перспективе темп роста импорта должен находиться в пределах темпа роста экспорта, без учета прямых иностранных инвестиций в нефинансовые активы. Соответственно государство определяет перечень товаров, импорт которых будет ограничен или, напротив, получит поддержку.

Ограничение импорта осуществляется с использованием норм и правил, легитимированных международными соглашениями. В системе норм особую роль играют технические требования, в том числе по условиям производства продукции (запрет использования детского труда или грязных технологий). К требованиям относятся национальные стандарты качества продукции, соответствие техническим регламентам. Импорт техники и технологии надо контролировать, чтобы в страну поступали новые и современные машины, оборудование и технологии. Нельзя допускать, чтобы импортировались морально и физически устаревшие техника и технология.

Надо взвешенно и «ювелирно» точно применять специальные защитные меры от массированного импорта продукции сельского хозяйства и ее переработки. Если массированный импорт наносит ущерб отрасли, обуславливает снижение объемов производства со всеми вытекающими негативными последствиями для общества, то необходимо применять компенсационные пошлины, нейтрализующие влияние экспортные субсидии стран – импортеров. При рассмотрении вопроса введения компенса-

онных пошлин необходимо оценить выгоды и потери общества<sup>134</sup>.

Целесообразно применять способы, повышающие транзакционные издержки вхождения на внутренний рынок. Этого можно добиться, например, не предоставляя скидки на тарифы или не оказывая специальных услуг, которыми могут свободно пользоваться другие импортеры, повышая уровень таможенных тарифов и изменяя их структуру.

Таможенные пошлины носят селективный характер; они защищают отдельные отрасли промышленности (или их сегменты), специализирующиеся на выпуске конкретной продукции. Для зарождающихся сегментов отраслей обрабатывающей промышленности характерны небольшие объемы выпуска, следовательно, тарифная защита не ухудшит условия конкуренции для импортных товаров. В целом, возрастающая тарифная шкала таможенных ставок на продукты более высокой степени обработки защищает предприятия, замещающие импорт, позволяет им в течение короткого периода укрепить свою конкурентоспособность.

Импортозамещение, будучи комплексной стратегией правительства, нацелена на создание новых производств, которые будут выпускать продукцию, которая в настоящее время импортируется. Стратегия делает упор на инициативу предпринимателей, но вместе с тем обозначает перечень продукции, для производства которой будут созданы благоприятные условия, то есть создается спектр доступных возможностей для развития определенных видов деятельности. Не замещение импорта в широком смысле (не сплошная защита таможенными пошлинами отдельных видов товаров), а специально продуманные меры по защите зарождающихся наукоемких производств могут рассматриваться как эффективные. Эффективно так называемое «*пакетное*»

---

<sup>134</sup> Экспортные субсидии страны торгового партнера в некоторых случаях могут приносить выгоды Казахстану. Так, импорт дешевых потребительских товаров создают позитивное чистое повышение благосостояния казахстанцев, поэтому бороться с дешевым импортом не выгодно. Более того, импорт субсидируемых товаров улучшает торговый баланс страны, то есть Казахстан становится экономическим бенефициаром.



предоставление мер поддержки импортозамещения, то есть комбинирование селективной поддержки инвестиционного проекта с адресованными конкурентам разрешений, требований и ограничений.

Импортозамещение продукции машиностроения способствует реструктуризации экономики не только за счет развития данной отрасли, но и возникновения спроса на продукцию смежных производств, находящихся в зачаточном состоянии или вовсе отсутствующих. Надо понимать, что целесообразно выпускать товары двойного назначения. Машиностроение, являясь макротехнологией, генерирует спрос на продукцию ряда отраслей промышленности, вовлеченных в выпуск конечной продукции (комплектующие, узлы, детали, софты и др.). Поэтому при разработке стратегии импортозамещения надо учитывать возникновение спроса на новые товары и услуги.

Для развития экономики требуются импортные техника и технологии, сырье и материалы, промежуточная продукция и комплектующие части. Внешнеторговая политика включает меры *стимулирования и поддержки импорта*. Необходимо стимулировать и поддерживать импорт инвестиционных товаров (техника, технологии, патенты и др.), главным образом идущих на реализацию стратегии развития приоритетных отраслей экономики. Надо определиться с мерами поддержки (субсидии, софинансирование, предоставление грантов). В перечень товаров, импорт которых получит поддержку, входят: инвестиционные товары (машины, оборудование) для проектов модернизации и реструктуризации действующих производств и строительства новых (за исключением инфраструктурных проектов, не приносящих прямые доходы, например, жилье, здания и сооружения, дороги и др.); медицинское оборудование и медикаменты; технологии и оборудование для системы образования и науки; вооружения и техника специального назначения для обеспечения национальной безопасности.

\*\*\*

Если приоритетами политики признаются диверсификация структуры экспорта и расширение географии торговых партне-

ров, то одной из мер будет заключение двух- и многосторонних торговых соглашений, в том числе в рамках интеграционных проектов.

Неопределенность перспектив экономического роста в ЕС, Китае и России, на долю которых приходится до 90 % товарооборота, увеличивает вероятность, что Казахстан в ближайшие годы окажется в зоне риска сокращения экспорта. Последствия могут быть весьма болезненными для населения. Мизерные объемы казахстанского импорта в общем объеме внешнеторгового оборота этих стран служит слабым утешением. Совершенно ясно, что без масштабной диверсификации внешней торговли страна рискует попасть в своеобразную ловушку «нулевого роста».

Институциональная конструкция ЕАЭС предусматривает создание специальных надгосударственных регулирующих органов, наделенных полномочиями согласования страновых политик и стратегий<sup>135</sup>. Передача ряда функций по регулированию внешней торговли наднациональным органам, лишает страну возможности принимать адекватные меры защиты экономики от внешних шоков, снижает степень ее адаптивности. ЕАЭС не должен лишать Казахстан возможности развивать свою промышленность в соответствии с собственными приоритетами и стратегическими целями. Принципиальные противоречия в стратегических целях и нахождение России в режиме санкций делает бессмысленной идею проведения согласованной индустриальной стратегии.

По задумке архитекторов ЕАЭС общий рынок должен представлять собой конкурентную среду, аналогичную другим внешним рынкам. Общеизвестны и неоспоримы основные преимущества общего рынка – это географическая близость, более высокая емкость в сравнении с национальным рынком. Также вполне понятна интегрирующая сила технологической взаимосвязанности производств, подталкивающая компании стран-участниц к кооперации и сотрудничеству. Все это должно было привести к

---

<sup>135</sup> В Договоре о ЕАЭС имеются пункты о проведении согласованной макроэкономической политики и мерах, которые могут применяться сторонами при возникновении исключительных обстоятельств.

главному результату – взаимному дополнению экономик, появлению сетевых структур и повышению общей конкурентоспособности. К сожалению, реальность оказалась гораздо более непредсказуемой. Так, предприятия машиностроения Беларуси и России, имея конкурентные преимущества перед казахстанскими за счет относительно более качественной технологии и масштабов производства, угрожают существованию отечественной отрасли. Вполне реальна угроза вытеснения казахстанских компаний российскими и белорусскими на узком внутреннем рынке высокотехнологичной продукции. Вполне реальна угроза превращения Казахстана в рынок сбыта для продукции, произведенной с использованием устаревших технологий.

До сих пор не проявились заявленные и обещанные выгоды для Казахстана от взаимной торговли со странами ЕАЭС<sup>136</sup>. Основным препятствием стала существующая практика протекционизма на национальных рынках ЕАЭС и использования административных барьеров во взаимной торговле. К примеру, условия торговли между Беларусью, Казахстаном и Россией изначально базируются на определенных изъятиях<sup>137</sup>.

Существуют противоречия по регулированию импорта. Одной из причин снижения импорта из третьих стран выступает введение «единого таможенного тарифа» на импортные операции с третьими странами. Регулирующее действие единого таможенного тарифа в рамках ЕАЭС сводится к «вынужденной» ориентации казахстанских производителей на сырье и комплектующие, произведенные в России, что также негативно влияет на сокращение внешней торговли с третьими странами.

---

<sup>136</sup> Основными статьями экспорта в Россию являются простейшие металлы и химическая продукция низкого передела, машины и оборудование, продукция АПК. Они составляют не более 9% объема экспорта в Россию, или мене 1 % общего экспорта страны, что свидетельствует о низкой приоритетности российского рынка для казахстанской промышленности. Аргументы в пользу жесткой привязки экономики Казахстана к ЕАЭС становятся весьма сомнительным.

<sup>137</sup> В ЕАЭС есть несколько секторов товарного рынка, которые выведены за пределы наднационального регулирования: это лекарственные средства, изделия медицинского назначения, алкоголь, табак, рыба, автопром, нефть, газ. Они находятся в сфере национального режима регулирования.

Вступление Казахстана в ВТО создает правовые основания для укрепления переговорных позиций страны в рамках ЕАЭС и защиты интересов резидентов во взаимной торговле. Между странами – участницами ЕАЭС должны сложиться взаимовыгодные экономические отношения, соответствующие принципам и правилам ВТО.

Казахстанскому правительству необходимо освободиться от понимания рынка ЕАЭС, как главного внешнего фактора развития экономики, стремиться к расширению географии внешней торговли. Крайне важно снижать риски взаимной торговли с Россией, диверсифицировать экспорт в Китай, Иран, а также страны Центральной Азии и Кавказа. Жизненно важно развивать экономическую интеграцию в рамках региональных торговых соглашений, в частности, расширять взаимную торговлю в формате зоны свободной торговли<sup>138</sup>. Поскольку страны, входящие в зону свободной торговли, проводят самостоятельную торговую политику в отношении третьих стран, то, как правило, они отказываются от формата жесткой интеграции. Казахстан должен получать выгоду от внешней торговли без жесткой экономической привязки к России, что предполагает свободный выбор торговых партнеров и выстраивание с ними взаимовыгодных экономических отношений без интеграции в формате таможенного союза<sup>139</sup>.

Ориентируясь на мировые тенденции надо переломить традиционное узкое понимание экономической интеграции, искать новые возможности расширения взаимной торговли. Не отказываясь от достаточно крупного, но нестабильного рынка России, Казахстан должен расширять внешнюю торговлю, участвуя в других региональных торговых соглашениях<sup>140</sup>. Необходимо раз-

---

<sup>138</sup> Внутри зоны свободной торговли функционирует преференциальный режим, предоставляемый только субъектам страны – торгового партнера.

<sup>139</sup> Во внешнеторговой политике, и вообще во внешнеэкономической политике, многовекторность не означает, что государство должно подстраиваться под разные политические и экономические системы. У страны должна быть своя система принципов и ценностей, которыми правительство руководствуется, выстраивая отношения с партнерами.

<sup>140</sup> Отличительной особенностью региональных торговых соглашений является их либеральная основа, когда два или больше участников предоставляют

вивать и расширять внешнеторговые связи с третьими странами, в особенности в отношении торговли продукцией высоких переделов. Такие возможности открывает членство в ВТО, позволяющее участвовать в международных торговых отношениях и экономических проектах, а также продолжать либерализацию внешней торговли.

\*\*\*

*Двусторонние торговые соглашения*, легитимированные ВТО, соответственно, опирающиеся на его принципы и правила при целесообразном регулировании экспорта и импорта минимизируют риски и повышают адаптивность экономики. Двусторонние соглашения позволяют выстраивать тонко выверенные экономические отношения с торговыми партнерами. В частности, нет препятствий для разработки согласованной торговой стратегии, включающей систему мер, решение конкретных задач. Казахстану выгодно сотрудничать со своими тремя крупнейшими торговыми партнерами (ЕС, Китай и Россия) в рамках двусторонних торговых соглашений. Что касается остального мира, то торговля с ним регулируется принципами и правилами ВТО.

Двустороннее торговое соглашение с Китаем должно предусматривать платежи в национальных валютах. Для снижения рисков надо каждые пять лет вносить изменения и дополнения в нормы и правила торговли. Лучшим практическим воплощением соглашения является стратегия развития взаимной торговли, включающая согласованную товарную номенклатуру. Нам надо закрепить: что продаем, и что покупаем. Вероятно, большая часть доходов, полученных от экспорта сырьевых товаров, будут использованы на приобретение товаров широкого потребления (обувь, одежда, мебель, бытовая техника и другие), которые в структуре потребительской корзины занимают более 25 %. Стратегически верно наращивать объем торговли с Китаем, диверсифицировать структуру экспорта, делать ставку на «*Экономиче-*

---

друг другу взаимные преференции в сферах, регламентируемых нормами и правилами ВТО. ВТО нотифицирует региональные торговые соглашения, то есть легитимизирует своеобразную экономическую интеграцию, дающую сторонам преимущества во взаимной торговле.

*ский пояс Шелкового пути». В торговле с Китаем желательно иметь стабильный небольшой торговый профицит, чтобы накапливать юани для разовых, но крупных покупок.*

На долю ЕС приходится не менее 20 % внешнего товарооборота Казахстана. От торговли с Евросоюзом страна получает доходы в долларах США и евро, и тем самым пополняет как золотовалютные резервы главного банка, так и Национального фонда. В структуре экспорта доминируют сырьевые товары, прежде всего, нефть, металлы и продукты химии. Импорт гораздо разнообразнее и состоит преимущественно из автомобилей, машин, оборудования, потребительских товаров. Поэтому обменные курсы «тенге/доллар США» и «тенге/евро» зависят с одной стороны от сырьевого сегмента, а с другой – от спроса предпринимателей на инвестиционные товары, которые, главным образом импортируются. Достаточно высок спекулятивный спрос крупного предпринимательства на иностранную валюту.

Перспективы для расширения внешней торговли открываются от участия в китайском проекте «Экономический пояс Шелкового пути», который направлен на развитие международной и региональной торговли. Новый Шелковый путь связывает Китай через Казахстан с Ираном и Турцией и тем самым открывает отечественному экспорту международные транспортные маршруты не только в Китай, но и в Европу, а также в страны Ближнего Востока. Находясь между такими мощными экономическими полюсами, как Азия и Европа, Казахстан получит новые возможности для расширения географии и масштабов своей внешней торговли. Кроме того, появятся возможности заключения новых и расширения масштабов действующих региональных торговых соглашений. В результате формирования экономического пояса вдоль Нового Шелкового пути сложится новая конфигурация регионального экономического пространства, на котором будет разворачиваться в ближайшие годы международная и региональная торговля. Возникнет новая форма экономического сотрудничества.

\*\*\*

Казахстанскому правительству придется решать чрезвычайно сложную задачу – обосновывать обусловленные защитные меры селективного характера. Поэтому надо развивать институты, способные доказать, что зарубежные конкуренты наносят фактический ущерб благосостоянию общества, чтобы против них применять защитные меры. Крайне важно вооружить их инструментами оценки размера экономического ущерба<sup>141</sup>. Институты должны содействовать компаниям в подготовке доказательной базы для защиты от недобросовестной конкуренции, осуществлять оценку влияния недобросовестного импорта на экономику, проводить совместный мониторинг мер государственной поддержки в странах - торговых партнерах, участвовать в торговых спорах и переговорах.

Выше в качестве ключевой задачи отметили формирование экономических институтов международной торговли, предназначенных оказывать помощь предпринимателям быстро приспосабливаться к динамичным условиям международной торговли. Речь идет и о рыночной инфраструктуре (маркетинговые центры, центры анализа торговых условий, логистические центры и др.). Казахстанскому правительству при совершенствовании экономических институтов внешней торговли необходимо в полной мере воспользоваться преимуществами мультилатерализма<sup>142</sup>. Мультилатерализм предполагает сотрудничество правительства Казахстана с ВТО, в том числе по защите отечественного предпринимательства от различных рисков несправедливой конкуренции.

Казахстан должен воспользоваться возможностью участвовать в раундах переговоров по совершенствованию институцио-

---

<sup>141</sup> Защитные меры, особенно антидемпинговые и компенсационные пошлины, должны применяться с учетом общего экономического контекста страны.

<sup>142</sup> Мультилатерализм - выработка правил посредством международных организаций, основанная на фундаментальном принципе недискриминации. Как подчеркивает Д. Родрик «мультилатерализм давал небольшим и небогатым странам право голоса и беспрецедентным образом защищал их интересы» (Родрик Д., с.160-161).

нальной базы международной торговли. Для продвижения своих экономических интересов целесообразно вступать в переговорные альянсы (региональные торговые соглашения) со странами с аналогичными целями. Свою переговорную позицию Казахстану необходимо согласовать со многими странами-членами ВТО. Важной задачей является участие в формировании и совершенствовании норм и правил ВТО, прежде всего, в Дохийском раунде переговоров («Раунде развития»). В частности, надо достичь компромисса по следующим вопросам:

- ограничение доступа иностранных компаний к государственным закупкам, осуществляемым в рамках специальных стратегий модернизации и реструктуризации компаний малого и среднего предпринимательства. Иностранным компаниям не предоставляется *«национальный режим»*<sup>143</sup>. Справедливо, если государство закупает товары и услуги в приоритетном порядке у отечественных производителей, поскольку товары и услуги приобретаются за счет средств общества, следовательно, выгоды получит общество;

- ограничение иностранных прямых инвестиций в определенные сегменты отраслей экономики;

- ограничение отдельных видов финансовой деятельности для нерезидентов;

- снятие жестких норм соглашения ТРИПС, связанных с правом на интеллектуальную собственность, чтобы компании развивающихся стран получили возможность сократить свое технологическое отставание. Внести изменения в соглашение ТРИПС, открывающие развивающимся странам возможность использовать инновации для технологической модернизации, обуславливающей рост благосостояния. Устранить монопольные позиции обладателей патентов, упростить возможность обратной реконструкции (воссоздания процесса по конечному продукту) и разрешить другие формы имитационных инноваций.

---

<sup>143</sup> «Национальный режим», это нормативный порядок для резидентов страны, и он является самым благоприятным для нерезидентов (иностранцев).



## **Актуализация денежно-кредитной политики под стратегию активной адаптации**

Современная денежно-кредитная политика значительно сложнее, чем просто монетарная политика, поскольку становится более активной в части перераспределения финансовых ресурсов экономики. Активность проявляется в стимулировании банков больше кредитовать производственный сегмент экономики, в регулировании потоков финансовых ресурсов, а при необходимости в нестандартном применении монетарных инструментов для развития предпринимательства. Иными словами, миссия денежно-кредитного регулирования должна формулироваться довольно широко, включая развитие предпринимательства, повышение общего благосостояния и снижение неравенства.

Современная финансовая система характеризуется не только большим разнообразием институтов, но и органичной связью между государственным бюджетом и денежным рынком. Бюджетная и денежно-кредитная система, будучи самостоятельными компонентами экономики, но в определенных ракурсах образуют целостность; и тогда граница между ними оказывается размытой. Вместе с тем, денежно-кредитная политика имеет свой рыночный сегмент. Она регулирует функционирование значительной части финансовой системы, а именно, денежного рынка и его инфраструктуры, прежде всего банковской системы.

Пока еще ключевыми компонентами денежно-кредитного рынка остаются коммерческие банки, хотя во многих странах в этом сегменте экономики присутствуют государственные кредитные организации. Именно коммерческие банки формируют рынок депозитов и кредитов и, тем самым, предоставляют предпринимателям возможности для деятельности и развития. Возможности, создаваемые банковской системой – это доступ к финансовым услугам и ресурсам. Совершенно ясно, чем справедливее нормативный порядок и строже они исполняются всеми участниками рынка, тем выше адаптивность предпринимательства. Поэтому центральный банк страны является главным субъектом денежно-кредитной системы, регулирующим все многооб-

разие связей, потоков и процессов, ответственным за разработку и актуализацию денежно-кредитной политики.

Добавлю один важный штрих. Большинство банков относятся к субъектам крупного предпринимательства и в этом статусе они получают значительную часть своих доходов (даже в периоды рецессии) от кредитования предпринимательской деятельности<sup>144</sup>. Спекулятивные доходы незначительны. Логично, чем эффективнее предпринимательство, тем выше доходы банков. Но такой вывод верен для нормальной экономики. В условиях перераспределительной модели сырьевой экономики, пораженной олигархическим бизнесом, в том числе в банковской сфере, действуют иные законы, которые позволяют извлекать доходы от доступа к потоку природной ренты и государственного перераспределения национального дохода. Эти условия характерны для казахстанской экономики, поэтому долгие годы крупные коммерческие банки совершенно не интересовались развитием предпринимательства, обеспечением его адаптации к рыночным условиям. Поэтому напрашивается очевидный вывод, к которому мы вернемся ниже: чрезвычайно актуально и жизненно важно не только создать систему пруденциального регулирования, но и строго контролировать исполнение нормативов всеми коммерческими банками без исключения. Это первейшая задача экономической безопасности.

Итак, будем рассматривать роль денежно-кредитной политики несколько узко, ограничиваясь функциями института по регулированию рыночного распределения и перераспределения денежных потоков, которые генерирует экономика<sup>145</sup>. Нельзя оставлять без внимания взаимосвязи между денежным рынком и

---

<sup>144</sup> Даже некоммерческие кредиты, доля которых в структуре кредитного портфеля казахстанской банковской системы достигла 47%, в значительной части через ипотечные и потребительские кредиты поступают в ресурсы предпринимателей.

<sup>145</sup> Известно, что спрос домашних хозяйств на деньги, в том числе сбережения населения оказывают непосредственное влияние на формирование рыночной ставки процента на финансовые активы, на масштабы инвестиций в экономику. Однако я обойду стороной вопросы, касающиеся взаимного влияния денежно-кредитной политики и финансов населения.

рынками ценных бумаг, которые образуют единое целое. Вполне ясно, что наилучший экономический эффект от денежно-кредитной политики достигается тогда, когда условия на денежном рынке повышают адаптивность предпринимателей.

\*\*\*

Нет никаких оснований утверждать, что денежно-кредитная политика должна иметь цель или даже ряд целей. Политика, будучи институтом, не нуждается в цели; ее предназначение – создавать стабильный (в долгосрочном периоде) справедливый нормативный порядок, предоставляющий всем субъектам свободный, равный, но конкурентный доступ к экономическим ресурсам. В свою очередь, режимы и стратегии, реализуемые в рамках политики, оказывают влияние на целый ряд макроэкономических показателей. Среди них государство выбирает те, которые могут служить базовыми целевыми критериями развития общества. Они-то и таргетируются. Но таргетирование осуществляется косвенно, то есть государство, реализуя денежно-кредитную политику, а также режимы и стратегии оценивает, способствуют ли предпринимаемые меры достижению базовых целей. Итак, политика создает общие условия, в рамках которых реализуются различные режимы и стратегии, имеющие конкретные цели.

В модели адаптивной экономики таргетирование используется в качестве способа комплексного контроля над последствиями воздействия политики на экономику и оперативной корректировки деятельности регулятора. Таргетирование, по сути, является режимом, включающим систему индикаторов и встроенных регуляторов. Законодательно установленное предельное значение макроэкономического показателя (точнее – параметра) очерчивает некую границу, пересекать которую нежелательно. Тогда центральный банк, планируя свои действия и осуществляя меры регулирования денежной и кредитной сферы, обязан оценивать их результаты, соотнося с установленным параметром. В таком контексте таргетирование определяется как подход, при котором регулятор предварительно объявляет предельное значение конкретного показателя, сопоставляет результаты предпринимаемых мер с данным параметром и корректирует свои

действия, если фактическое (или прогнозное) значение показателя пересекает допустимый предел<sup>146</sup>.

В первом ряду критериев развития общества находится национальный доход. Соответственно, этот показатель входит в число целевых критериев стратегии активной адаптации, реализация которой всецело зависит от структурной, инновационной, инвестиционной и внешнеэкономической политики. В свою очередь, от денежно-кредитной политики во многом зависит эффективность перечисленных экономических политик. Следовательно, на денежно-кредитную политику возлагается значительная доля ответственности за рост национального дохода. Изложенная цепочка логических связей служит обоснованием, чтобы в рамках денежно-кредитной политики осуществлялось таргетирование национального дохода.

Производными национального дохода являются два показателя, которые также входят в число ключевых критериев развития общества – благосостояние и неравенство. Их значения зависят не только от состояния предпринимательства, но также и от уровня инфляции. Действительно, инфляция снижает благосостояние, обуславливает рост экономического неравенства, поскольку косвенно перераспределяет располагаемые доходы и капитал. Инфляция в значительной степени имеет монетарную природу, то есть зависит от таких показателей, как денежные доходы субъектов экономики (включая домашние хозяйства), денежная масса в обращении, оборачиваемость денег. Следовательно, инфляция стоит в ряду таргетируемых показателей денежно-кредитной политики, а стабильность цен – является одной из ее задач.

---

<sup>146</sup> Согласно законодательству ФРС должен обеспечивать в США максимальную занятость, ценовую стабильность и умеренные долгосрочные ставки по кредитам. В миссию ФРС также входит обеспечение экономического роста. (Federal Reserve Act. Section 2A: Monetary policy objectives // The Board of Governors of the Federal Reserve System: website. 2013. May 23. URL: <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm>). В ЕС под ценой стабильностью понимается ежегодное повышение согласованного денежными властями индекса потребительских цен (на территории еврозоны) не более чем на 2 %.

Для таргетирования инфляции требуется высокая достоверность информации и прозрачность оценки индекса цен. Набор товаров и услуг, на основе которого рассчитывается инфляция, должен восприниматься обществом, как необходимый и достаточный для удовлетворения потребностей современного человека, в том числе потребности в развитии. Очевидно, правительству предстоит радикально пересмотреть состав и стоимость официальной потребительской корзины, поскольку она существенно уступает по качеству содержания продуктов и услуг потребительским корзинам всех развитых и многих развивающихся стран мира.

Отмечу, что режим инфляционного таргетирования подвергается серьезной критике<sup>147</sup>. Свои сомнения касательно его эффективности и целесообразности высказывают Бен Бернанке<sup>148</sup> и Джозеф Стиглиц<sup>149</sup>. Их критика находит полное подтверждение в Казахстане. Более того, внешние экономические шоки, а также волатильность цен на сырьевые товары, создают серьезные проблемы при внедрении режима инфляционного таргетирования.

Обеспечение роста национального дохода и одновременно удержание индекса цен в заданных пределах – сверхсложная задача. Она успешно решается совместными усилиями правительства и Национального (центрального) банка. Центральному банку отводится миссия по созданию и поддержке справедливого нормативного порядка в сфере своей компетенции: по целесообразному регулированию рыночного распределения денежных ре-

---

<sup>147</sup> Например, см. *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development* / Stiglitz J., Ocampo J., Spiegel et al. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.

<sup>148</sup> «Основной недостаток таргетирования инфляции состоит в том, что инфляция реагирует на действия в области экономической политики только с длительной задержкой во времени. В результате Центральному банку не так легко оценить, какие действия требуются для достижения контрольного показателя по инфляции, а население не может так просто определить, живет ли Центральный банк в соответствии со своими обещаниями (Бернанке Б.).»

<sup>149</sup> «Попытки обуздать инфляцию путем поднятия учетных ставок дорого обходятся народному хозяйству и особенно секторам, не связанным с материальным производством, чувствительным к изменениям учетной ставки. Ожидаемой стабилизации цен при этом так и не происходит» (Стиглиц Дж., 2010, с. 98).

сурсов, по мягкой интеграции национальной денежно-кредитной системы в мировую финансовую систему, и естественно, по защите национальной экономики от внешних монетарных шоков.

Таким образом, правительство стремится целенаправленно развивать экономику, реализуя стратегию активной адаптации. Но без заинтересованного участия центрального банка, стратегия правительства обречена на провал. Поэтому они должны совместно регулировать денежные потоки, направляя их туда, где денежные ресурсы принесут больше пользы для предпринимательства.

Главным фактором развития предпринимательства являются «длинные и дешевые» кредиты. В настоящее время предложение долгосрочных кредитов упало, в основном, из-за существенного снижения спроса, которое обычно бывает обусловлено падением предпринимательской активности. Для увеличения объемов кредитования национальный банк должен гибко совмещать традиционный и нетрадиционный подход. Традиционный подход опирается на принцип свободного, но равного доступа всех субъектов экономики к услугам и ресурсам банков и небанковских организаций. Нетрадиционный подход основан не только на избирательном предоставлении услуг и ресурсов отдельным субъектам в соответствии с приоритетами и критериями, но и на использовании монетарных инструментов в чрезвычайно больших масштабах и часто в разрез рынку.

Понятно, что для масштабных структурных реформ потребуется значительно нарастить объем денежной массы в экономику. Экономическая теория и практика свидетельствует, что простое накачивание экономики ликвидностью создаст угрозу возникновения негативных последствий. В частности, в условиях неравенства субъектов в доступе к кредитам произойдет рост экономического неравенства, что неминуемо отразится на структуре экономики. Вполне очевидно, что большой объем капитала будет сконцентрирован у субъектов крупного предпринимательства, имеющих нелегитимные возможности доступа к финансовым ресурсам банков, в том числе поступающим из Национального фонда.

\*\*\*

Вновь возвращаюсь к вопросу качества банковской системы, что непосредственно создает риски для всей экономики. Большинство ученых и экспертов сходятся во мнении, что главная проблема – это просроченные кредиты (например, см. Эсс А., Яловская Н.). Если посмотреть глубже, то можно разглядеть базовые причины. Они кроются в природе банков. Становление банковской системы Казахстана совпало с бурным развитием сырьевого сегмента экономики, когда самые удачливые находились в потоке прямых иностранных инвестиций и природной ренты. Банки работали примитивно, но доходно, что создавало иллюзию успешного развития. На самом деле банки только росли, увеличивали фондирование, в том числе зарубежное и выдавали огромное количество кредитов, большая часть которых оказались чрезмерно рискованными.

Сегодня большинство банков надо не только лечить, в том числе «хирургически», но и заново перенастроить. Предстоит не только расчистить кредитный портфель, но легализовать ответственность, сделать ее абсолютно прозрачной.

Особой задачей является ограничение доли индивидуальной собственности (доля голосующих акций в собственности одного акционера). Целесообразно снизить планку до 10 % акций банка с правом голоса. Крайне важно лимитировать собственность нерезидентов в уставном капитале банков. Соответственно, надо строго регламентировать и контролировать слияния, особенно с участием иностранного капитала. Кроме того, необходимо усилить контроль над банками и банковскими конгломератами, осуществлять консолидированный надзор за группой, которая может оказывать влияние на деятельность банков, и одновременно повысить ответственность акционеров за нарушения.

Эти задачи решаются одновременно с реализацией стратегии активной адаптации и модернизацией функций центрального банка.

\*\*\*

Одна из функций центрального банка – тонко стимулировать кредитную эмиссию коммерческих банков. Время бесхит-

ростной раздачи взятых в долг денег прошло. Понятно, что в сложившихся экономических условиях и слабом предпринимательстве увеличение размера избыточных резервов (разность между депозитами и обязательными резервами) слабо стимулирует кредитные организации трансформировать пассивы в активы. Для запуска кредитного мультипликатора требуется участие правительства, поскольку рост безналичной денежной массы зависит не только от структуры активов и пассивов банков, но и от готовности банков идти на риски. Государство, решительно настроенное на реализацию стратегии активной адаптации, должно взять на себя часть рисков банков. Варианты поддержки не столь многочисленны и разнообразны. Среди стандартных инструментов можно выделить субсидии и гарантии.

Введение стопроцентного гарантирования срочных тенговых депозитов даст два эффекта. Первый – у населения появится мощный стимул держать большую часть сбережений в срочных депозитах, и одновременно увеличится ресурсная база банков для долгосрочного кредитования экономики. Второй – регулятор может ввести требование о целевом (обусловленном) использовании части срочных депозитов, например, на кредитование модернизации экономики. Кроме того, регулятор будет строже контролировать соблюдение банками установленных нормативов. Что касается фонда гарантирования депозитов, то целесообразно усовершенствовать его правовую базу, повысив ответственность коммерческих банков за неэффективное использование срочных депозитов.

Кредитная эмиссия в идеале должна соответствовать фактическому спросу предпринимательства. Теоретически предложение денег сверх тех объемов, которые требуются предпринимательству, неминуемо приведет к негативным последствиям, в том числе разбалансированию финансовой системы, валютным спекуляциям, росту экономического неравенства и др.

Действия центрального банка по увеличению денежной массы в экономике (активные операции) традиционно связаны с наращиванием денежной базы (пассивные операции). Чем больше денежная база, тем вероятнее рост денежной массы. Цен-



тральный банк использует два консервативных режима: денежную эмиссию и стимулирование кредитной эмиссии, а при их осуществлении обычно комбинированно использует три основных инструмента: *изменение учетной (базовой) ставки; операции на открытом рынке; и установление нормы минимальных резервных требований*. Центральный банк не ограничивается этими инструментами, но они наиболее оперативные и сильнодействующие из множества других. Регулятор, оперируя учетной ставкой, операциями на открытом рынке и обязательными резервами способен эмпирически «нащупать» оптимальный вариант в конкретной рыночной ситуации, в конкретных экономических условиях.

Центральный банк устанавливает базовую (учетную) ставку по своим кредитам (займам), опираясь на определенную методику и правила<sup>150</sup>. Изменение базовой ставки оказывает регулирующее воздействие на общий уровень рыночных ставок. На базовую ставку ориентируются ставки по депозитам и кредитам, в том числе ставка по межбанковским краткосрочным кредитам. Обоснованно предполагается, что при условии достаточной оперативности кредитных организаций, их высокой отзывчивости на потребности субъектов экономики, а также стабильности всех других макроэкономических факторов – снижение учетной ставки стимулирует предпринимательскую активность.

Изменение базовой ставки влияет на уровень инфляции через ставки рынка капитала и обменный курс тенге. Зависимость не прямая, но опосредованная, через реакцию населения и предпринимателей. Низкая базовая ставка оказывает адекватное влияние на уровень процента по кредитам, что обуславливает снижает издержки субъектов экономики и способствует их адаптивности. Поэтому центральный банк, снижая базовую ставку, по сути, таргетирует процентные ставки по депозитам и кредитам, регулирует денежные потоки в экономике, стимулирует инвестиции в материальные активы (физический капитал).

---

<sup>150</sup> Частоту, скорость и величину изменения номинальной учетной ставки Национальный Банк Казахстана связывает с прогнозируемой инфляцией, а также с динамикой показателей финансового рынка.

Соотношение базовой и рыночной ставки процента оказывает мощное воздействие на рыночное распределение финансовых ресурсов в экономике. В частности, их соотношение определяет уровень рентабельности инвестиций в физический капитал, направляет финансовые ресурсы на модернизацию и реструктуризацию, в конечном итоге создает предпосылки для роста национального дохода. Если рыночные ставки процента значительно превысят учетную ставку, то деньги не будут работать на развитие производства; они осядут на депозитах коммерческих банков в национальном банке или уйдут на фондовый рынок.

\*\*\*

Операции на открытом рынке капитала – сильнодействующий инструмент регулирования объема денежной массы в экономике, в том числе фондирования банков. Его регуляторное влияние на развитие предпринимательства осуществляется посредством распределения и перераспределения финансовых ресурсов общества. Рынок капитала состоит из нескольких составных частей, среди них в роли инструментов денежно-кредитной политики наиболее влиятельны – рынок ценных бумаг (операции РЕПО) и рынок межбанковских кредитов (операции постоянного доступа).

Покупая или продавая ценные бумаги на открытом рынке центральный банк, соответственно, увеличивает (или снижает) свои пассивы, одновременно увеличивает (или снижает) общую денежную массу. Относительно динамичен рынок РЕПО, на котором центральный банк участвует в качестве кредитора последней инстанции. При совершении операции РЕПО ориентиром служат ставки на рынке межбанковских кредитов. Задача центрального банка – удерживать ставку по межбанковским кредитам внутри установленного процентного коридора базовой ставки, и как можно ближе к базовой ставке. Задача решается операциями центрального банка на открытом рынке, в том числе торговлей своими нотами.

На рынке межбанковских кредитов происходит распределение и институциональное перераспределение ликвидности между кредитными организациями:

- *рыночное распределение*: кредиты одних коммерческих банков предоставляемые другим кредитным организациям. Межбанковские кредиты формируют не только ресурсную базу банков, но и уровень рыночной стоимости денег. Ориентиром для процентной ставки по межбанковским кредитам служит средне-взвешенная процентная ставка по сделкам РЕПО со сроком на один день (*овернайт*);

- *институциональное перераспределение*: кредиты центрального банка коммерческим банкам (рефинансирование по базовой ставке). Прирост объемов рефинансирования увеличивает объем заимствованных резервов в банковской системе, денежную базу и предложение денег. Базовая ставка служит минимальным уровнем процентного коридора на открытом рынке.

Таким образом, на открытом рынке формируется «процентный коридор», верхнюю границу которого очерчивает ставка по однодневным кредитам, а нижнюю границу – базовая ставка. Управляя процентным коридором, центральный банк задает ориентир стоимости краткосрочной ликвидности, и тем самым регулирует рыночное распределение денежных ресурсов. Одновременно центральный банк очерчивает безрисковую кривую доходности, которая служит для всех участников денежного рынка ориентиром при принятии решений по привлечению кредитов или инвестированию активов на различные временные горизонты.

Когда надо расширить кредитование экономики национальный банк применяет нетрадиционные подходы, например, *режим кредитного смягчения*<sup>151</sup>. В ее рамках осуществляет поддержку банков финансовыми ресурсами путем увеличения объема кредитования сверх того уровня, который может быть достигнут только путем снижения процентной ставки.

---

<sup>151</sup> Режим кредитного смягчения применялся Европейским Центробанком для преодоления последствий глобального финансового кризиса. В частности, применялся режим «расширенной кредитной поддержки», в рамках которой коммерческие банки получали неограниченный доступ к ликвидности главного банка через аукционы по фиксированной процентной ставке при предоставлении адекватного обеспечения.

Для целенаправленного развития предпринимательства центральный банк может распределять обусловленные кредитные ресурсы между коммерческими банками, то есть контролировать последующее целевое кредитование. Необходимы критерии предоставления кредитов (приоритеты, статус инвестиционного проекта). Такие кредиты могут предоставляться по низкой процентной ставке. Можно установить лимиты кредитования субъектов малого предпринимательства. В целом, должна быть аккуратно просчитана, определена структура кредитов (ипотека, инвестиции в модернизацию, пополнение оборотных ресурсов и др.), чтобы минимизировать переток ресурсов субъектам крупного предпринимательства или на рынок спекулятивных операций.

\*\*\*

Кредитная активность коммерческих банков стимулируется установлением нормы минимальных резервных требований (доля обязательных резервов от всей суммы обязательств банка)<sup>152</sup>. Но денежные власти Казахстана считают, что минимальные резервные требования неэффективны при регулировании ликвидности и рыночной ставки денежного рынка<sup>153</sup>. Нет убедительных доказательств того, что резервные требования достаточно эффективный инструмент для регулирования объема денежной массы в обращении. Он сохраняет свою регуляторную силу наряду с другими пруденциальными инструментами. Поэтому центральный банк должен для разных экономических условий находить оптимальное значение нормы обязательных резервов, чтобы с одной стороны привести в действие кредитный мультипли-

---

<sup>152</sup> В структуру резервов банка входят *избыточные резервы* – обязательный объем кассовой наличности коммерческого банка, предназначенный обеспечить своевременное выполнение банком своих обязательств, в том числе удовлетворение потребностей клиентов в наличности. Он незначительно влияет на денежный мультипликатор, поэтому обычно в расчет не берется.

<sup>153</sup> В Основных направлениях денежно-кредитной политики Республики Казахстан на 2017 г. отмечается, что центральный банк планирует усовершенствовать этот пруденциальный норматив, чтобы повысить его регуляторные воздействия на объем ликвидности на денежном рынке и ставку кредитов на межбанковском рынке.

катор, а с другой – дать возможность коммерческим банкам иметь достаточную рентабельность от депозитно-кредитной деятельности. Более того, минимальные резервы служат обеспечением обязательств банков по депозитам клиентов, поэтому целесообразно аккумулировать их в форме депозитов в национальном банке.

Денежный мультипликатор несет в себе многочисленные риски, особенно если заемщики переоценивают свои способности по освоению кредитов и своевременному их возвращению с процентами. Часто и кредиторы чрезмерно рискуют. Поэтому для минимизации рисков, и коммерческих банков, и их клиентов центральный банк должен использовать систему пруденциального регулирования.

Действенным пруденциальным нормативом является *требование достаточности капитала*. Значение норматива измеряет соотношение собственных и привлеченных средств, заставляет банки увеличить собственный капитал. Разделение рисков дисциплинирует банки при осуществлении кредитования, и главное – способны покрыть непредвиденный рост потерь от невозврата кредитов заемщиками. У плохо капитализированных банков высока вероятность банкротства. Иными словами, лучшая гарантия банка от банкротства и неожиданных убытков – это наличие капитала в достаточном объеме. Поэтому национальный банк вправе требовать, чтобы акционеры коммерческого банка осуществили дополнительную капитализацию из собственных источников и в соответствии с нормативами. Таким образом, акционеры будут обязаны защищать вкладчиков от неожиданных потерь по вине банка.

В дополнение нормативу соотношения собственных и привлеченных средств необходимо законодательно лимитировать капитализацию банков из государственных источников. Банки должны самостоятельно наращивать требуемый капитал, в том числе посредством эмиссии акций или слияния. Внешнее фондирование коммерческих банков также надо лимитировать нормативами, и все риски перекладывать на акционеров.

Кроме того, коммерческий банк должен поддерживать минимальный уровень ликвидных активов, который устанавливается как фиксированный процент от всех депозитных обязательств банка перед юридическими и физическими лицами, кроме банков. Норматив измеряет сбалансированность активов и пассивов баланса, степень соответствия сроков размещенных активов и привлеченных банком пассивов. Основное правило поддержания ликвидности банка – это увязка активов со сроками предполагаемого возникновения потребности в средствах.

Можно ввести дифференцированные нормативы и стандарты для разных типов финансовых институтов. Пруденциальное регулирование должно быть откалибровано так, чтобы мотивировать банки активизироваться в сфере кредитования, но без увеличения сопутствующих рыночных рисков. Принципы микропруденциального регулирования – справедливость норм и строгость контроля. Одинаково строгий контроль по отношению ко всем банкам. Никаких скидок, даже если банк чрезвычайно большой, и его банкротство пагубно отразится на многих субъектах экономики. Необходимо постоянно анализировать влияние пруденциальных норм и вносить в них изменения.

Микропруденциальное регулирование должно сосредоточить больше внимания на способности банковской системы выдерживать риски и распределять их по циклам деловой активности, а не концентрироваться только на снижении рисков отдельных банков<sup>154</sup>. Главной задачей микропруденциального регулирования является минимизация рисков банков от кредитной и депозитной деятельности (риски, связанные с балансами). Мировой финансовый кризис наглядно показал многообразие и глубину рисков, происходящих от нарушения микропруденциального регулирования.

---

<sup>154</sup> «Для исполнения своей миссии Национальный банк Республики Казахстан контролирует деятельность всех банков в соответствии с концепцией высококачественного надзора, направленного на выявление существующих или нарождающихся проблем в отдельных банках банковской системы и принятие соответствующих мер по их решению» (Шаяхметова К.).

\*\*\*

Ошибочно считалось, что финансовый рынок сам управляет рисками, распределяет капитал и мобилизует сбережения. В действительности рынок не справился с этими важнейшими функциями. Дерегулирование финансовых рынков частично явилось причиной мирового финансового кризиса. Теперь регулирование признано как необходимая мера. Известные экономисты, например, Дж. Стиглиц и Р. Раджан, считают, что регулирование банковской деятельности необходимо рассматривать как часть регулирования финансового рынка, а регулирование финансового рынка следует рассматривать более широко – как часть общей финансовой политики в целом. Одним из системных инструментов регулирования финансового рынка является денежно-кредитная политика, включая ее регулирующие нормы.

Большинство экономистов сходятся во мнении, что для минимизации рисков необходимо нормативное регулирование всей финансовой системы, частью которой являются денежный рынок и кредитно-финансовые институты. Такое макропруденциальное регулирование осуществляется по аналогии с микропруденциальным регулированием. Оно концентрируется на регулировании финансовых потоков, как в пределах национальной экономики, так и между субъектами экономики и внешним миром. Регулирование направлено на финансовую систему в целом, и осуществляется специальным регулятором (Blinder A.). Центробанк рассматривается как ключевой игрок разрабатываемых национальных макропруденциальных институтов (Borio C.). В ряде стран мира созданы специализированные структуры. Без опоры на микропруденциальное регулирование невозможно выстроить эффективное макропруденциальное регулирование (Blinder A.).

Одной из задач макропруденциального регулирования является нейтрализация финансового фактора голландской болезни. Потоки природной ренты могут нивелировать усилия по диверсификации и реструктуризации экономики, укрепляя позиции сырьевой экономики. В условиях избытка денег, по причине обильного потока природной ренты в экономику, ухудшаются условия для развития предпринимательства в производственной

сфере. Эта проблема должна быть включена в повестку дня совместных действий правительства и центрального банка. Прежде всего, важно осуществить стерилизацию валютных доходов и сократить влияние сырьевых отраслей на остальную экономику.

Для экономического развития необходимо, чтобы государство эффективно управляло движением финансовых ресурсов. Центральный банк должен обеспечить поток финансовых ресурсов в стратегически приоритетные секторы экономики и сократить объемы кредитования тех сегментов, где частная выгода идет в разрез с интересами общества. Например, ввести правила, поощряющие кредитование тех субъектов экономики, развитие которых снижает неравенство и повышает общее благосостояние. Трудноизмеримый позитивный социальный эффект создает ипотечное кредитование населения. Но оно несет в себе угрозу роста высокорискового рынка ипотечных кредитов и даже образования, так называемых, «пузырей». Установив ограничения на кредитование сектора недвижимости, центральный банк способен минимизировать риски, но при этом должен одновременно стимулировать банки кредитовать промышленность и сельское хозяйство.

Чрезвычайно важно регулировать потоки валюты (входящих в страну и исходящих из страны) для предотвращения чрезмерной волатильности и возможных рисков. Регулирование движения валюты оправдано, поскольку оказывает влияние на обменный курс<sup>155</sup>. Снижение притока валюты в результате падения цен на нефть и спроса на экспортируемые сырьевые товары, а также из-за других внешних шоков не должно создавать чрезмерные риски для экономики. Казахстану целесообразно придерживаться стратегии – накапливать валютные резервы в период благоприятной конъюнктуры на мировом рынке сырья и расходовать резервы, при возникновении необходимости, например, поддержки импорта инвестиционных товаров, но не укреплять

---

<sup>155</sup> Национальный банк Казахстана проводит операции *валютного свопа* с коммерческими банками и тем самым перемещает эти активы на свой баланс. Увеличение объемов *валютных свопов* обусловит целый ряд положительных эффектов, прежде всего, приведет к дедолларизации экономики.



тенге, то есть не стерилизовать избыточную номинальную денежную массу в экономике.

\*\*\*

Все то, что изложено выше отражается в цене национальной валюты по отношению к иностранным валютам – в обменном курсе. Обменный курс – это важнейший показатель, характеризующий эффективность денежно-кредитной политики, экономику в целом. Он позволяет сделать международное сопоставление благосостояния человека, направляет потоки ресурсов и благ, играет ключевую роль в формировании экономического неравенства.

Обменный курс тенге чутко реагирует на динамику внешней торговли, на соотношение цен сопоставимых товаров. В свою очередь обменный курс тенге влияет на развитие предпринимательства, особенно в сегментах, импортирующих сырье, материалы, технику и технологии. Для субъектов экономики обменный курс тенге к валюте страны, с которой осуществляется торговля (экспорт или импорт) является ключевым фактором рентабельности их деятельности. В конечном итоге, валютный курс оказывает влияние на рыночное распределение экономических факторов. Поэтому центральный банк, принимая решение касательно валютного режима, в частности делая выбор между стратегией слабого или сильного тенге, должен учитывать многочисленные и разнонаправленные последствия как для субъектов экономики, так и для домашних хозяйств.

Режим *свободного плавания обменного курса* подходит для развитых стран с диверсифицированной экономикой, экспортирующих в большом количестве промышленные товары. Для малых экономик свободное колебание обменного курса – чрезвычайно рискованный режим. Это предостережение в полной мере касается Казахстана, входящего в число малых сырьевых экономик, у которых валютный курс формируется в основном под воздействием котировок экспортируемых природных ресурсов.

Казахстану приемлем валютный режим, ориентированный на решение конкретных стратегических задач, сглаживающий волатильность цен на экспортируемое сырье, сводящий к мини-

муму внешние шоки. Более того, валютный режим должен способствовать модернизации и реструктуризации действующих производств, а также созданию новых. Если говорить в общих терминах, то нам подходит такой режим обмена валют, который с одной стороны поможет обществу извлечь максимально возможные доходы от сырьевого сегмента, а с другой стороны – поддержит развитие остальной экономики, прежде всего, обеспечит развитие малого и среднего предпринимательства в производственном сегменте. Естественно, режим должен способствовать адаптивности предпринимательства. Описанным требованиям отвечает *комбинированный режим обмена валют*, диверсифицированный по резервным валютам и стран – крупнейших торговых партнеров.

Развитие мировой экономики постепенно перемещается в Юго-Восточную Азию, где одной из ключевых экономик является Китай. Уже очевидно, что и одним из крупнейших торговых партнеров Казахстана будет Китай. Такая перспектива повышает значимость обменного курса «тенге/юань» для развития нашей экономики. Для извлечения максимальной выгоды от осуществления платежей в национальных валютах, торговлю с Китаем целесообразно строить в соответствии с двусторонним торговым соглашением, предусматривающим использование во взаимной торговле тенге и юань, с фиксированным обменным курсом.

Сегодня российский рубль пользуется высоким спросом в Казахстане. Казахстанские власти, официально заявляя о неприятии российской идеи введения общей валюты ЕАЭС, но привязав обменный курс «тенге/рубль» к обменному курсу «рубль/доллар США», по сути, встали на путь *скрытой* интеграции денежных систем стран союза. Этот подход вводит национальную экономику в зону высоких рисков, в значительной степени снижающих ее адаптивность. Риски сохранятся надолго – пока плохо диверсифицированная экономика России будет находиться под экономическими санкциями. В торговле со странами ЕАЭС дорогое тенге позволит Казахстану перетягивать на себя дешевые экономические ресурсы России для развития предпринимательства.

Торговля с ЕС будет основным источником доллара и евро, поскольку Казахстан продолжит экспортировать свои сырьевые товары, спрос на которые сохранится в долгосрочной перспективе. Курсы «тенге/доллар США» и «тенге/евро» будут влиять на торговлю с остальным миром, обеспечивая потребности экономики в инвестиционных товарах, поддерживая инициативу предпринимателей. Курс тенге к доллару США и евро предпочтительно регулировать путем введения валютного коридора с режимом постепенного изменения (crawling peg) так, чтобы приспособливаться к меняющимся внутренним и внешним условиям.

Именно на доллары США и евро приобретается большая часть инвестиционных товаров, например, техника и технологии, необходимые для модернизации и реструктуризации отраслей экономики. Поэтому их надо аккумулировать в Национальном фонде, сберегать и использовать для реализации особых инвестиционных проектов, что позволит строго контролировать расходование ресурсов.

Итак, режим обмена валют должен быть комбинированным. Тогда средневзвешенный обменный курс тенге к корзине валют получит устойчивость, амплитуда колебаний снизится от перераспределения между максимумом и минимумом. Интенсивность колебаний валютных курсов сгладится привязкой к юаню, а также сбережениями большей части долларов США и евро в резервах национального банка и Национальном фонде.

Особо отмечу, что режим обмена валют должен быть гармонизирован с правилами регулирования движения иностранной валюты, включая ее использование в рыночном обороте, с мерами ограничения валютных потоков между сырьевым сегментом и остальной экономикой.

Переход на режим свободного плавания обменного курса – долгосрочная задача центрального банка. Осуществление такого режима станет возможным при достижении высокого уровня диверсификации экономики. В среднесрочном периоде надо постепенно переходить от комбинированного режима к относительно свободному плаванию курса тенге в пределах достаточно широкого коридора.

\*\*\*

Для развития экономики Казахстана в современных условиях, прежде всего повышения адаптивности предпринимательства необходимо реформировать институты рынка финансового капитала, модернизировать *инфраструктуру кредитно-финансовой системы*<sup>156</sup>. Модернизация должна сочетать в себе создание современной системы банков и кредитных организаций с обновлением инфраструктуры фондового рынка. Требуется полная перезагрузка отдельных элементов системы, живущих за счет перераспределения природной ренты. Коммерческие банки должны быть оторваны от потока природной ренты, чтобы их благополучие всецело зависело от развития несырьевых отраслей экономики, только тогда у них появятся мотивы в создании предпринимателям благоприятных возможностей, главным образом предоставления свободного доступа к длинным и дешевым кредитам. Понятно, что у государства слишком узкое пространство для экспериментов, поскольку оно ограничено ресурсами и современными компетенциями.

Актуальной задачей денежно-кредитной политики является стимулирование создания и поддержка развития кредитных организаций, обслуживающих сельское предпринимательство. Их клиенты относятся к наиболее низкодоходному и высокорисковому сегменту предпринимательства, но их развитие входит в число важнейших приоритетов стратегии активной адаптации. Сельским предпринимателям зачастую недоступны кредиты по известным причинам, главные из которых – отсутствие залогового обеспечения и дефицит финансовых ресурсов у кредитных организаций. Вполне целесообразно наделение отдельного специализированного финансового института ресурсами и инструментами для оказания широкого спектра мер поддержки частным

---

<sup>156</sup> Кредитно-финансовая система состоит из коммерческих банков, небанковских кредитно-финансовых организаций, аккумулирующих свободные ресурсы субъектов экономики и домашних хозяйств для последующего использования в рыночных операциях. К числу небанковских организаций относятся инвестиционные компании и паевые фонды, пенсионные фонды, страховые компании, сберегательные фонды и др.

финансовым организациям, обслуживающим сельское предпринимательство. При этом важно повысить доступность кредитов субъектам малого предпринимательства и домашним хозяйствам. Такая специализированная организация будет фондироваться из двух источников: государственные ресурсы и рынок капитала.

В задачи денежно-кредитной политики входит создание благоприятных условий для формирования, функционирования и развития инфраструктуры кредитно-финансовой системы. Будучи субъектами предпринимательства, они должны иметь равные права в доступе к финансовым ресурсам общества. Справедливый нормативный порядок не допускает нелегитимные связи отдельных, обычно крупных банков, к государственным ресурсам. Поэтому надо добиться высокой финансовой прозрачности коммерческих банков, усилить микропруденциальное регулирование, в частности, внедрить BASEL III. Целесообразно принятие нормы, запрещающей фондирование коммерческих банков из государственных источников, даже в форме кредитов.

Необходимо существенно снизить рыночную долю квазигосударственных кредитно-финансовых организаций. Но, поскольку высока их роль в развитии малого предпринимательства, то следует сохранить отдельные структуры, но при условии повышения адресности и эффективности трансфертов, и достижения целей стратегии активной адаптации. В частности, фонд «Даму» и КазАгроФинанс эффективны в качестве институтов целевой поддержки малого предпринимательства, однако требуется пересмотреть их правила кредитования с участием коммерческих посредников.

Казахстанская фондовая биржа (KASE) выступает организатором рынка государственных и корпоративных ценных бумаг, рынка валюты, а также производных инструментов. Биржа способствует перетоку капитала между секторами и отраслями экономики. Основные участники KASE – это банки, небанковские организации и управляющие инвестиционным портфелем. Совокупные активы профучастников незначительны даже по масштабам казахстанской экономики. На два порядка больше капитали-

зация институциональных инвесторов (они вкладывают в рыночные активы), в основном в государственные ценные бумаги. В негосударственные бумаги вложены около трети инвестиций. Ведущие позиции среди инвесторов на фондовом рынке (более 60 %) занимает Единый накопительный пенсионный фонд, а на второй позиции – коммерческие банки (около 30 %). Незначительна доля страховых компаний (6 %) и инвестиционных фондов (4 %). Таким образом, очевидна доминирующая роль госсектора на KASE, как в разрезе институциональных инвесторов, так и в разрезе ценных бумаг.

Для развития фондового рынка нужны институциональные инвесторы, способные обеспечить адаптивность предпринимательства, в частности, приданием импульса перетоку капитала в реструктуризацию и модернизацию действующих компаний.

Во многих развитых экономиках видна тенденция снижения доли классических банковских посреднических функций в пользу рынков капитала. Сокращение доли традиционного посредничества, а также финансовые инновации переориентировали денежные потоки на рынки ценных бумаг, которые, благодаря новым технологиям, отныне также способны обеспечить быстрый доступ к ликвидности, прозрачность, безопасность в сочетании с высокой доходностью. В будущем широкий спектр финансовых учреждений будут выполнять те или иные функции финансового посредничества, конкурируя как внутри своих групп, так и с членами других групп в соответствии со своими конкурентными преимуществами. Институциональная эволюция будет зависеть от сравнительных преимуществ и от развития систем регулирования (Walter I.).

\*\*\*

Если мы хотим обеспечить адаптивность предпринимательства, то и правительство, и центральный банк должны солидарно нести ответственность за качество макроэкономических и институциональных условий. Финансовая и экономическая система совместно должны обеспечить высокую оборачиваемость тенге. Но эта простая формулировка скрывает огромный пласт задач, которые придется решать правительству и центральному банку.

Соответственно, вопрос независимости главного банка приобретает новый ракурс, поскольку он становится партнером правительства. Поэтому они должны действовать согласовано в рамках своих мандатов, но в общих целях.

Совершенно очевидно, что государству не удастся ни модернизировать финансовую систему, ни реструктурировать производственный сегмент экономики, если не будет осуществляться не только тщательно продуманную и скоординированную финансовую и структурную политику, но и поистине либеральную доктрину экономических реформ. Именно преодоление групповых интересов элит, нейтрализация влияния олигархического бизнеса и переход на институциональное регулирование рыночного распределения ресурсов может открыть дорогу в современную экономику.

Итак, модернизированные отношения центрального банка и правительства будут способствовать адаптивности экономики к внешним шокам и внутренним сдвигам. При этом надо учесть вероятные внешние риски, которые угрожают самой финансовой системе. Они, отчасти, заключаются в экономической интеграции. Интеграция может ограничивать способность центрального банка достигать своих целей. При финансовой интеграции возрастают трансмиссионные воздействия, усиливаются существующие и появляются новые риски. Они могут угрожать финансовой системе (или значительной ее части), а тем самым - всей экономике. Валютное регулирование и валютный контроль, выявление каналов вывода капитала через внешнеторговые операции – эта задача актуализируется по мере усиления интеграции, и она относится к задачам преодоления системных рисков.

Существует и другая опасность, а именно – риск формирования надгосударственных или межгосударственных финансовых институтов ЕАЭС. Пока нас убеждают в отсутствии этой темы на повестке дня. Но мы знаем, что отсутствие вовсе не означает, что данная долгосрочная тема не обсуждается. Если будут созданы финансовые институты ЕАЭС, то совершенно очевидно, что появится межгосударственная валюта, и абсолютно ясно, что ею станет денежная единица, эмитируемая не в Астане, а где-нибудь

в европейской части России. Тогда целый ряд национальных организаций должны будут подчиняться другим нормам и правилам, а финансовая система, живущая интересами национальной экономики, будет оторвана от нее.

### **Фискальная политика: рациональный бюджет развития**

Фискальная политика, можно сказать, «обнимает» все рассмотренные выше политики. Именно от гибкости и корректности ее мер, от качества и эффективности их исполнения зависят результаты всех предыдущих компонентов системы экономических политик.

Фискальная политика оперирует инструментами ограничения, стимулирования и поддержки предпринимательской деятельности. Так, дифференцируя налоговые ставки, таможенные тарифы или льготы можно целесообразно регулировать распределение экономических факторов, ограничивать или стимулировать некоторые виды деятельности. С другой стороны, бюджетные расходы, например, государственные закупки и субсидии, будучи потоками перераспределения части национального дохода, служат инструментами стимулирования и поддержки. Таким образом, государство, воздействуя налогами на экономические стимулы субъектов экономики, и одновременно институционально перераспределяя часть национального дохода создает благоприятные возможности для адаптации предпринимательства к новым условиям, а в конечном итоге обуславливает его развитие.

Какая фискальная политика будет способствовать реструктуризации и модернизации экономики, а, в целом, ее развитию? Как оптимально перераспределить налоговое бремя, то есть максимизировать налоговую нагрузку на «сырьевую экономику», одновременно минимизировать нагрузку на «остальную экономику»? Какие нормы и правила фискальной политики способствуют интеллектуальной деятельности и внедрению ее результатов в производство? Каким образом фискальная политика поощряет, поддерживают и защищает частные инвестиции, ограни-



чивает чрезмерное разрастание крупного предпринимательства? Какая фискальная политика будет стимулировать и поддерживать внешнюю торговлю? Как фискальная политика взаимосвязана с денежно-кредитной политикой, особенно в части макропруденциального регулирования? Как ее комплементарно связать с другими компонентами экономической политики? Вот краткий перечень основных вопросов, ответы на которые ищут экономисты, специалисты и политики, каждый в своей сфере компетенции, чтобы сообща принять решение, обеспечивающее одновременное достижение фундаментальных целей развития: достаточно высокое благосостояние общества и низкий уровень неравенства.

Если посредством налогов государство снижает доходность некоторых видов деятельности, соответственно, ухудшает их привлекательность для предпринимателей, то посредством бюджетных трансфертов (государственные закупки и заказ, гранты, инвестиции, субсидии) целенаправленно стимулирует и поддерживает инициативы предпринимателей. В комплексе и в определенном сочетании налогообложение и бюджетное финансирование, главным образом трансферты, способны тонко корректировать развитие экономики. Гармоничная настройка налогового режима и бюджетных расходов на потребности предпринимательства позволяет тонко и целенаправленно регулировать потоки распределения и перераспределения экономических факторов, и тем самым усилить эффект антикризисных мер или предохранить экономику от перегрева. В таком ракурсе фискальная политика служит, подобно мечу, «обоюдоострым» инструментом экономической политики. Эффективность фискальной политики возрастает при настройке ее мер на конкретные фазы экономического цикла.

В контексте институционального подхода логично выделить следующие базовые принципы фискальной политики:

- справедливость норм и правил;
- свободный доступ конкурирующих субъектов экономики к бюджетным трансфертам;

- равенство всех налогоплательщиков, означающий прежде всего равный доступ к льготам и преференциям, общий для всех налогоплательщиков (включая иностранцев) национальный режим;

- наделение региональной (местной) власти правами и функциями необходимыми и достаточными для эффективного фискального регулирования развития предпринимательства. Права и функции должны быть адекватными уровню ответственности местной власти за социальное и экономическое развитие региона.

\*\*\*

Налогообложение осуществляется равно или неравно, но справедливо. Установление равных налоговых ставок (*пропорциональный налоговый режим*) обычно не требует обоснования, поскольку общество считает этот принцип справедливым. Неравная налоговая нагрузка имеет две формы: во-первых, *прогрессивный налоговый режим* и, во-вторых, избирательное предоставление налоговых преференций (льгот). Селективный характер льгот требует таких критериев отбора субъектов, имеющих право на преимущества, которые всеми признаются справедливыми.

Пропорциональный налоговый режим в наибольшей степени соответствует ожиданиям малого и среднего предпринимательства. Справедливо, если субъекты отчисляют в доходы государства пропорционально равные суммы налогов, то есть несут равные налоговые нагрузки. Даже если после уплаты налогов различия в чистых располагаемых доходах экономических субъектов будут значительными, такие результаты большинством признаются справедливым. Вполне справедливо, когда установлены более низкие пропорциональные налоговые ставки для субъектов малого предпринимательства.

Общество признает справедливым прогрессивный налоговый режим, основанный на следующем подходе: чем выше первичные доходы субъекта, тем большую налоговую нагрузку он должен нести. Для обоснования изъятия большей части первичных доходов или установления более высокой ставки налога на капитал требуется мощная доказательная аргументация. При

прогрессивном налоговом режиме надо предварительно убрать любые естественные преимущества, которые в рыночных условиях все же одних делают сверхбогатыми. Прежде всего, необходимо легитимировать справедливость введения прогрессивных налоговых ставок для субъектов крупного предпринимательства. Вместе с тем должен быть узким список категорий субъектов, которые являются плательщиками налогов по прогрессивной ставке.

Для отдельных приоритетных сфер деятельности целесообразно и справедливо устанавливать специальный налоговый режим, увеличивающий или уменьшающий налоговую нагрузку, а тем самым, корректирующий налогооблагаемый доход. В льготном налоговом режиме в полной мере должны быть реализованы принципы равенства и справедливости; при этом не только через нормы и правила, но и критерии отбора определенных категорий налогоплательщиков, наделяемых правами на льготы. Особо подчеркну, что в действующем налоговом кодексе эта задача в некоторой степени реализована (подробнее см. Порохов Е.). Тем не менее, необходимо совершенствовать нормы и правила предоставления преференций, а также проверки обоснованности использования налогоплательщиками налоговых льгот, предоставленных им ранее.

Для селективного предоставления льгот, главным образом стимулирующих технологическую модернизацию действующих производств или осуществление R&D и внедрение их результатов, целесообразно создавать особый налоговый режим в рамках локальных зон со специальным правовым режимом. Другим эффективным способом локализации селективных налоговых льгот является специальный режим, предоставляемый модельным контрактом по крупному инвестиционному проекту. В любом из вариантов главное – это соблюдать принцип равенства всех налогоплательщиков в доступе к преференциям, предоставляемым в рамках национального режима.

Выше в качестве одного из принципов фискальной политики определил наделение местной власти правами и функциями, необходимыми и достаточными для эффективного фискального

регулирования развития предпринимательства. Однако фискальное регулирование окажется неполноценным без способности местной власти финансировать развитие предпринимательства. Поэтому принцип надо дополнить следующим тезисом: большая часть налогов должна поступать в доходы местных бюджетов. Теперь кратко обосную данный принцип.

Во-первых, малое и среднее предпринимательство служит главным фактором адаптивности экономики, а также снижения неравенств и обеспечения общего благосостояния. Местная власть полностью погружена в проблемы предпринимательства, заинтересована в его развитии. Поэтому у местной власти должен быть административный и ресурсный потенциал, необходимый и достаточный для создания благоприятных экономических условий, отвечающих интересам предпринимателей, повышающих их адаптивность.

Во-вторых, для регионов, где имеются благоприятные естественные условия для экономической деятельности и развито предпринимательство характерна большая налогооблагаемая база. Соответственно в этих регионах высок уровень налоговых сборов. Экономический потенциал таких регионов заслуживает поддержки, что, прежде всего, означает повышение ресурсного потенциала их бюджетов. Иными словами, целесообразно оставлять значительную часть налоговых сборов в распоряжение местной власти, чтобы она могла в полной мере стимулировать и регулировать развитие предпринимательства, адекватно его запросам<sup>157</sup>. Данная задача решается различными способами, но суть одна – передача широкого перечня налогов и большей части налоговых доходов на местный уровень.

Итак, выделю следующие основные направления реформирования налоговой системы:

- введение прогрессивного налогового режима, в том числе налога на концентрацию капитала;

---

<sup>157</sup> В настоящее время ряд государственных программ реализуется на местном уровне. Они финансируются трансфертами из центрального бюджета в местные. В среднем ежегодно сумма трансфертов превышает 25 % общих доходов местных бюджетов.

- разграничение налоговых режимов для недропользования и для остальной экономики;
- общий благоприятный режим для субъектов малого предпринимательства;
- совершенствование института локального и селективного налогового режима для субъектов малого предпринимательства;
- повышение прав и полномочий регионов по фискальному регулированию развития предпринимательства, сбору налогов и формированию доходов местного бюджета.

\*\*\*

В разделе, посвященном структурной политике я обосновал использование разных подходов к регулированию развития «сырьевой экономики» и «остальной экономики». Если к «сырьевой экономике» применяются меры, мягко сдерживающие их рост, а стимулы, в большей мере поощряют горнодобывающие компании использовать местные экономические факторы (трудовые ресурсы, сервисные услуги и пр.) и рациональное природопользование, то по отношению к «остальной экономике» рекомендованы меры, стимулирующие и поддерживающие реструктуризацию и модернизацию. Соответственно и в арсенале налоговой политики должны быть разные подходы применительно к этим сегментам экономики. В данном разделе продолжу отдельное рассмотрение «сырьевой экономики» и «остальной экономики», и опишу основные аспекты специальных налоговых режимов (условий налогообложения) для каждого сегмента.

В «сырьевой экономике» к основным видам предпринимательской деятельности относится *природопользование*, то есть добыча и первичная продажа сырья (нефть, природный газ, руда, уголь и прочие минералы). Источником доходов является природная рента, равная разнице между рыночной ценой (котировкой) сырья и себестоимостью, которая в значительной степени отражает естественные преимущества. Естественные характеристики и месторождения, и сырья влияют на формирование природной ренты, поэтому эта часть доходов должна принадлежать обществу, следовательно, справедливо, если государство будет изымать налогами значительную часть природной ренты из до-

ходов недропользователей. На практике эта задача решается с использованием разных налогов, в том числе: налог на сверхприбыль, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и рентный налог на экспортируемую сырую нефть и газовый конденсат<sup>158</sup>.

Налоговый режим должен способствовать адаптивности недропользователей к волатильности цен на сырьевые товары. В частности, при вычислении налогооблагаемой базы по НДПИ и рентному налогу надо учитывать расходы недропользователя (на транспортировку до рынков сбыта, страхование и др.), что существенно повысит надежность прогнозов финансовых результатов. При таком подходе у недропользователей появится возможность снизить риски инвестирования в развитие и повысить гибкость приспособления к изменившимся рыночным условиям. Более того, налоговая нагрузка на недропользователя не будет увеличиваться по мере снижения котировок сырьевых товаров на мировых рынках.

Инвестиционная активность недропользователей стимулируется предоставлением инвестиционных налоговых преференций. Действующим законодательством недропользователям предано право относить на вычеты фактические расходы на создание и приобретение нефинансовых (фиксированных) активов по контракту, а также инвестиции в геологоразведку, осуществленные до начала добычи природных ресурсов.

В настоящее время для недропользователей, осуществляющих разработку низкорентабельных, обводненных, малодебетных и выработанных месторождений создан специальный налоговый режим. В частности, в зависимости от условий добычи и других характеристик компаниям предоставляются преференции, стимулирующие извлечение из месторождения максимально возможных объемов ресурсов. Например, ставка НДПИ для

---

<sup>158</sup> Рентный налог на экспортируемую сырую нефть и газовый конденсат введен в 2004 г. Этот налог не уплачивают недропользователи, осуществляющие деятельность в соответствии с *соглашением о разделе продукции*, а также заключившие контракт на недропользование до 1 января 2004 г., поскольку их контракты защищены гарантией стабильности налогового режима, т.е. последующие изменения в налоговом законодательстве к ним не применяются.

компаний, осуществляющих деятельность по низкорентабельным контрактам, устанавливается правительством индивидуально на период неблагоприятной конъюнктуры с учетом ожидаемых экономических результатов. Кроме того, законодательством установлены базовые принципы ведения налогового учета отдельно по каждому контракту на недропользование, что позволяет компании самостоятельно оптимизировать доходы и расходы. В целом, предоставление специального налогового режима, а также гибкий подход к налогообложению недропользователей, обеспечивающий баланс интересов сторон при резком изменении цен (в любую сторону) повышает адаптивность нефтедобывающих компаний к новым условиям. Вместе с тем целесообразно расширить и улучшить нормы специального налогового режима.

В сфере добычи нефти и газа наблюдается высокая степень интеграции и аффилированности между покупателями и продавцами. Поэтому для объективного определения уровня налогообложения необходимо законодательно утвердить систему «нормированных цен» на нефть<sup>159</sup>. «Нормированные цены» должны соответствовать ценам, за которые нефть могла бы быть продана на открытом рынке. В этой связи Казахстан должен присоединиться к инициативе ОЭСР по борьбе с минимизацией налогообложения и выводением прибыли (BEPS)<sup>160</sup>. Тогда налоговые органы получат доступ к информации, касающейся налогообложения компании независимо от страны происхождения или юрисдикции. Для налогового администрирования важно иметь доступ к информации о трансфертном ценообразовании, межфирменных платежах, основаниях вычета затрат и других финансовых потоках, снижающих налогооблагаемую базу.

---

<sup>159</sup> Законом «О трансфертном ценообразовании» (2008) ужесточен контроль над трансфертными ценами.

<sup>160</sup> Инициатива ОЭСР по борьбе с минимизацией налогообложения и выводением прибыли (BEPS) направлена на стимулирование правительств к изменению налогового законодательства и межгосударственных налоговых соглашений для ограничения возможностей по перемещению доходов в юрисдикции с более низкими налоговыми ставками.

Для повышения адаптивности недропользователей государству надо продолжить работы по совершенствованию налогового администрирования, внедрять международные правила, нормы и стандарты отчетности. Сохраняет свою актуальность задача модернизации режимов налогообложения для оптимального изъятия природной ренты и поддержания «сырьевого сегмента» в периоды ухудшения конъюнктуры на рынках сырья.

Вместе с тем не стоит чрезмерно увлекаться модернизацией в ущерб стабильности налоговых режимов. Стабильность повышает адаптивность недропользователей, поскольку у них появляется возможность строить долгосрочные прогнозы и стратегии. Стабильность норм и правил не имеет временного горизонта, и поэтому требуются весомые причины, обосновывающие актуальность внесения изменений и дополнений в фискальный режим. Итак, опираясь на принцип нейтралитета по отношению к крупным компаниям, и исключив добывающие отрасли промышленности из приоритетных направлений развития экономики, целесообразно законодательно закрепить стабильность в долгосрочном периоде конкретных налоговых режимов.

Передача местной власти бóльших полномочий в части применения налоговых инструментов для регулирования недропользования не касается сферы добычи стратегических природных ресурсов (нефть, природный газ, уран и другие виды минерального сырья). Регулирование недропользования в данной сфере посредством определения налогового режима относится к компетенции центральной власти. Местная власть играет роль партнера правительства в принятии решений по внесению изменений в налоговое законодательство. Она может рассчитывать на участие в принятии стратегических решений, например, касательно дифференциации налоговых ставок или изменения правил. Конечно, они вправе претендовать на бóльшую часть налогов от не нефтяных доходов компаний региона. Такой подход соответствует принципу справедливости.

\*\*\*

При регулировании развития «остальной экономики», отличающейся широким разнообразием отраслевой структуры,



наилучшие результаты достигаются тогда, когда используются налоговые режимы, тонко настроенные на специфику видов деятельности с дифференциацией по отношению к субъектам малого, среднего и крупного предпринимательства. Если говорить в общих терминах, то развитие крупных компаний лучше сдерживать прогрессивным налоговым режимом, и напротив, развитие субъектов малого предпринимательства обуславливать налоговым режимом стимулирующего характера.

Требует всестороннего изучения и широкого обсуждения решение государства о поэтапном снижении порогового значения для постановки субъектов малого предпринимательства на регистрационный учет по НДС. На этапе структурных реформ такие шаги могут повредить развитию предпринимательства, снизить их ценовую конкурентоспособность<sup>161</sup>. На мой взгляд, на первоначальном этапе реструктуризации экономики верным будет решение предоставить субъектам малого предпринимательства возможность интенсивно накапливать капитал, постепенно наращивать потенциал и выпуск продукции. Эти меры позволят им увеличить доходы до такого уровня, после которой снижение порога постановки на регистрационный учет не навредит дальнейшему развитию.

Идея стимулирования инновационной или инвестиционной активности за счет снижения ставки налогов (обычно предлагают снизить ставку налога на доходы) имеет под собой зыбкую почву. Вероятно, субъекты малого предпринимательства, получив такое послабление смогут больше сберечь, чтобы в последующем инвестировать в свое развитие. Очевидно не стоит ожидать прорыва в притоке прямых инвестиций в обрабатывающие

---

<sup>161</sup> НДС будучи косвенным налогом, повышая стоимость товара (продукция, работа, услуга) ложится на плечи потребителя. В условиях падения доходов населения целесообразно оставить на высоком уровне пороговое значение для постановки субъектов малого предпринимательства на регистрационный учет по НДС. По мере развития предпринимательства, увеличения доходов и роста размеров компаний, все больше субъектов экономики будут входить в сферу действия НДС. Поэтому государство должно быть заинтересовано в развитии предпринимательства, чтобы увеличить доходы от НДС для финансирования различных расходов. Такой подход способствует адаптивности предпринимательства.

отрасли и тем более в масштабах достаточных для развития. Снижение ставки налога на доходы не приведет в среднесрочной перспективе к сбережениям в объемах, достаточных для инвестирования в реструктуризацию или модернизацию. Это маловероятно в условиях высокой инфляции.

Надо однозначно понимать, что результативность стимулирования инвестиционной активности предпринимателей снижением налоговых ставок и предоставлением преференций зависит от общего экономического климата. Совершенно очевидно, что в благоприятных условиях достаточно небольшого снижения налоговых ставок, чтобы простимулировать предпринимателей инвестировать в реструктуризацию, модернизацию или создание нового производства. Но также понятно, что по мере ухудшения условий, потребуются более значительные стимулы, чтобы пробудить у них интерес к инвестированию. Эту зависимость логично назвать *правилом пропорции между экономическими условиями и налоговыми стимулами для активизации инвестиций*. Таким образом, государство может эффективно стимулировать развитие предпринимательства, совмещая налоговые стимулы с комплексом мер, реализуемых в рамках стратегии активной адаптации.

Стимулирование научно-технической деятельности будет более эффективным, если применяются специальные налоговые режимы, каждый из которых разрабатывается с ориентацией на особенности трех видов деятельности: исследования и создание инноваций; инновационное предпринимательство; внедрение инноваций. Необходимо четко разграничить эти виды деятельности, чтобы безошибочно оценить силу налоговых стимулов. Вполне очевидно, что чем большая часть доходов, полученных в результате создания и внедрения инноваций, будет оставаться в распоряжении субъекта интеллектуальной деятельности, тем выше стимулы для продолжения исследований и разработок. Поэтому надо снизить до минимума налоговую нагрузку субъектов интеллектуальной деятельности, а в некоторых случаях полностью освободить их от уплаты налога, поскольку они своими инновациями дают обществу больше, чем можно взять у них обла-

гая налогами. Исследователь, создающий инновации, а также инновационный предприниматель, берущий на себя часть рисков исследователя, вносят вклад в развитие экономики, предоставляя предпринимателям новый экономический фактор или улучшая качество существующих. Этот вклад повышает факторную производительность капитала, позволяет выпускать блага с новыми потребительскими свойствами. Соответственно, растет общественное благосостояние.

Законодательство предлагает достаточно благоприятный налоговый режим для стимулирования и поддержки инвестиционной деятельности, в том числе предоставляет всем иностранцам «национальный режим». Так, в Казахстане законодательно легитимирован специальный налоговый режим для прямых инвестиций (освобождение от КПП и налога на имущество, возврат до 30% инвестиций, при соблюдении определенных условий). Стимулирование инвестиций в капитализацию, прежде всего субъектов малого и среднего предпринимательства, является первейшей задачей государства. Вместе с тем надо продолжить расширять перечень инвестиционных налоговых преференций, диверсифицировать налоговый режим в разрезе направлений реструктуризации и модернизации, а также размеров предпринимательства.

Поскольку одним из источников инвестиций являются сбережения (нераспределенная прибыль), то важно системно наращивать силу влияния инвестиционных налоговых преференций. Действенным стимулом будет освобождение от налогообложения той части доходов, которая реинвестируется в экономику. При этом необходимо ввести ряд критериев, очерчивающих государственные приоритеты, например, определить, что объектами инвестирования должны быть модернизация производственной технологии, углубление специализации в переработке сырья или проведение ресурсоемких R&D.

Посредством налогов и бюджетных расходов государство влияет на изменение соотношений между инвестиционным спросом и предложением, корректирует рентабельность инвестиций, и в целом влияет на формирование структуры инвестиций. Суще-

ствуют убедительные примеры, показывающие, что налоговые стимулы не всегда оказывают сильное воздействие на активизацию частных инвестиций. Дополнительный импульс способны дать бюджетные трансферты в период снижения деловой активности, и напротив, увеличивающий налоговые нагрузки в периоды роста экономики. Речь идет о встроенных регуляторах. Это сложная, но логически оправданная задача. Государству надо быть очень осмотрительным при таком подходе; кроме того, у него должен быть достаточный запас ресурсов для финансирования экономики в периоды плохой конъюнктуры.

Крайне важно реформировать налогообложение капитала. В частности, в целях создания необратимой тенденции к сокращению неравенства в собственности на капитал целесообразно применять прогрессивный налог на совокупное имущество собственника (налог, делающий обременительным концентрацию капитала). Это означает, что крупные имущественные состояния должны облагаться по более высокой ставке, чем собственность меньшей стоимости. Ясно, что высокая налоговая ставка приведет к сокращению доходности капитала, соответственно окажет существенное влияние на накопление и концентрацию капитала. Повышение ставки налога на капитал при одновременном усовершенствовании института оценки имущества приведет к переходу активов от неэффективных собственников к эффективным. Таким образом, роль прогрессивного налога на капитал заключается в регулировании рыночного распределения активов, то есть перемещения от одного собственника к другому. Прогрессивный налоговый режим минимизирует вероятность чрезмерного наращивания капитала отдельными собственниками, превращения эффективных собственников в рантье, а в целом – возникновения угрозы высокого уровня имущественного неравенства (неравенства в размерах собственности на капитал).

Для регулирования внешней торговли применяются два вида налогового режима: один из них стимулирует и поддерживает торговлю, а другой, напротив, ее ограничивает. Объектом регулирования служит перемещение товаров через таможенную гра-

ницу, поэтому в качестве инструмента чаще всего используют таможенные тарифы.

Уровень импортных таможенных тарифов обычно незыблем, но для некоторых групп товаров можно корректировать (иногда требуется согласие стран торговых партнеров). Потребности в корректировке таможенных тарифов на импорт могут быть обусловлены определенными обстоятельствами, для преодоления которых правилами ВТО разрешаются защитные меры. Но более существенны таможенные преференции, которые предоставляются компании, реализующей инвестиционный проект. В соответствии с действующим законодательством государство с инвестором заключает инвестиционный контракт, в рамках которого последний освобождается от обложения таможенными пошлинами при импорте технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему, сырья и (или) материалов. Отлично, если таможенные преференции комплиментарно сочетаются с приоритетами стратегии активной адаптации, и способствуют трансферу технологии.

Чтобы надежно обеспечить местными ресурсами компании обрабатывающей промышленности правительство обычно устанавливает повышенную экспортную таможенную ставку для необработанного сырья. Так, в соответствии с налоговым кодексом в случае реализации сырой нефти и газового конденсата на внутреннем рынке к ставке НДС применяется понижающий коэффициент. Экспортные таможенные пошлины, как предполагается, снижают вероятность возникновения дефицита сырья на внутреннем рынке. Вполне целесообразно, не ограничиваясь минеральным сырьем, активно применять этот инструмент для обеспечения местными ресурсами предприятия, перерабатывающие продукцию сельского хозяйства.

Особая проблема – фискальное регулирование торговли в рамках ЕАЭС. Практика показывает, что надо отказаться от единого таможенного тарифа с третьими странами, поскольку у Казахстана должна быть собственная гибкая торговая стратегия, как составная компонента стратегии активной адаптации. Казахстанским предпринимателям для технологической модерниза-

ции действующих или создания новых производств необходимо импортировать инвестиционные товары. Однако единые таможенные тарифы приведут к удорожанию импорта передовых технологий из развитых стран, и вытеснению их технологиями из стран ЕАЭС. Поэтому у государств нет иного варианта, чем незамедлительно предпринять решительные меры по облегчению взаимной торговли, упрощению таможенного администрирования. Кроме того, надо требовать, чтобы Россия ратифицировала полный пакет Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция), что позволит осуществлять в полной мере международные нормы таможенного администрирования и контроля.

Поскольку выход из ЕАЭС процесс долгосрочный, то Казахстан должен усилить переговорные позиции по гармонизации норм и правил таможенного регулирования с принципами ВТО, чтобы нейтрализовать негативный эффект институтов таможенного союза. Важно добиться, чтобы условия ЕАЭС, не ущемляли интересы отечественного предпринимательства, не ухудшали их возможности, следовательно, не снижали их потенциал. Если эти требования нельзя соблюсти, то единственно верное решение - выход из соглашения и ведение торговых отношений в рамках принципов и правил ВТО.

\*\*\*

Идея не нефтяного бюджета в 2014 г. и, вероятно, навсегда потеряла свою целесообразность. Уже вполне очевидно, что должна кардинально измениться роль Национального фонда (Фонд), который сегодня пока еще служит ключевым институтом перераспределительной модели экономики. До недавнего времени в него втекали многочисленными ручейками доходы и вытекали расходы двумя мощными потоками гарантированного и целевого трансферта. При сохранении нынешних тенденций в формировании и использовании ресурсов Фонда, он быстро иссякнет. Поэтому перед обществом стоит задача не столько сбережения части национального дохода, сколько оптимального использования финансовых ресурсов на цели развития. Таким образом, приходим к задаче формирования бюджета развития.

Напомню, что денежное измерение совокупности расходов государственного бюджета необходимых для осуществления стратегии активной адаптации буду называть рациональным бюджетом развития, поскольку методической основой оценок являются строгие математические вычисления количества ресурсов, необходимых и достаточных для реализации предусмотренных стратегией мер. Рациональный бюджет развития предназначен, во-первых, для ресурсного обеспечения государственных мер стимулирования и поддержки инициатив предпринимателей. Спектр инициатив весьма разнообразен: реструктуризация и модернизация действующих производств, инвестиции в создание новых материальных активов, осуществление R&D и внедрение их результатов в экономику, экспорт продукции и многое другое. Во-вторых, он включает инвестиции минимального государства, целесообразность которых признается и предпринимательством, и обществом.

Строго говоря, рациональный бюджет развития состоит из трех компонент:

- расходы на развитие материальных активов (создание рыночной инфраструктуры, капитализация основных фондов и др.);
- расходы на стимулирование и поддержку предпринимательства;
- расходы на развитие человеческого капитала (система образования и здравоохранения).

Как видим, полноценный рациональный бюджет развития содержит расходы, имеющие непосредственное отношение к социальной сфере. Но наше внимание будет сконцентрировано только на компонентах, имеющих отношения к развитию предпринимательства, иными словами – развитию экономики. Поэтому, без ухудшения корректности рассуждений ограничусь узкой трактовкой рационального бюджета развития, как части государственного бюджета, состоящей из расходов, необходимых и достаточных для реализации стратегии активной адаптации.

Итак, в контексте модели адаптивной экономики структуру рационального бюджета развития определяет система экономических политик, а количественные параметры расходов зависят

от системы задач и мер стратегии активной адаптации. У справедливого государства расходы не только рациональные, но и минимальные. Формирование бюджета опирается на следующие правила: направления расходов целесообразны, их размеры рациональны и соответствуют потребностям предпринимателей, то есть объективно необходимы и количественно достаточны. Можно сказать, что расходы рационального бюджета развития не выходят за пределы рамок, очерченных приоритетами и задачами стратегии активной адаптации экономики.

Рациональный бюджет развития является составной частью центрального бюджета и соответственно разрабатывается по всем правилам действующего бюджетного законодательства. Для удобства администрирования его расходы необходимо выделять по отдельной спецификации, то есть классифицировать как ресурсы, направляемые на реализацию стратегии активной адаптации. Вероятно, большая часть расходов будет предназначена для стимулирования и поддержки инвестиционных инициатив субъектов малого и среднего предпринимательства. Если говорить о целевом назначении таких расходов, то очевидно наиболее крупными статьями будут государственный заказ и закупки, а также со-финансирование капитализации (модернизация или увеличение масштабов существующего производства, создание нового производства) субъектов экономики. Особо выделю капитализацию и ее основные инструменты, в частности, финансовый лизинг, инвестиции и натурные гранты. Они являются наиболее привлекательными для компаний малого и среднего предпринимательства.

Крупные инвестиционные проекты, как правило, сложные по структуре и долгосрочные по сроку реализации. Они также могут получить поддержку в рамках стратегии активной адаптации. Эффективной формой комплексной поддержки признается инвестиционный контракт, в рамках которого государство инвестору предоставляет не только преференции, но и финансовую поддержку. Поэтому такие расходы государства должны быть включены в рациональный бюджет развития.



Целевые расходы рационального бюджета развития, предназначенные для оказания содействия и поддержки адаптивности предпринимательства, актуализируются в государственных закупках и трансфертах. Их включение в структуру затрат и предоставление строго регламентируется. С высокой точностью определяется направление целевых расходов, в том числе в разрезе отраслей и видов деятельности. В этом проявляется их целесообразность и рациональность. Итак, субъекты экономики не могут расходовать полученные средства по своему усмотрению, поскольку расходы связанные, то есть их предоставление обусловлено конкретным назначением, соответствующим и стратегическим целям государства, и потребностям предпринимательства.

Предоставление бюджетного трансферта должно быть обусловлено, то есть его применение требует серьезного обоснования. Трансферт может быть предназначен для субсидирования. Логичен трехэтапный порядок критериального отбора. На первом этапе отбираются компании, которые относятся к приоритетным отраслям. Из числа компаний, прошедших первый этап, отбираются те, которые планируют направить собственные ресурсы на модернизацию или реструктуризацию. На третьем этапе имеет значение размер компании, тот есть относится ли она к субъектам среднего или малого предпринимательства. Компании, прошедшие окончательный отбор получают доступ к селективным мерам государственной поддержки в рамках научно-технической, инвестиционной или внешнеэкономической политики.

Надо отказаться от субсидирования ставок вознаграждения по кредитам, поскольку выгоду получают коммерческие банки. Соответственно, получателями субсидий будут конечные потребители или производители субсидируемой продукции (товара, услуги). При субсидировании сельского хозяйства большая часть бюджетных трансфертов дойдут до тех, кто поставляет сельским предпринимателям технику, семена или животных, и тем самым ресурсы не будут расплываться по многочисленным субъектам. Альтернативой субсидированию ставки по кредиту является суб-

сидирование инвестиционных затрат, поскольку инвестору возмещается часть стоимости приобретенного или созданного капитала (техника, технология, сооружение и др.).

Главная задача закупок – оптимальное использование финансовых ресурсов государства на развитие предпринимательства, минуя квазигосударственные организации. Институт закупок эффективен для комплексной поддержки многокомпонентных и многоэтапных инвестиционных проектов. Совершенствование системы государственных закупок видится в создании системы экономических институтов, аналогичной американской контрактной системе.

Целостным элементом контрактной системы является институт государственно-частного партнерства (ГЧП). Нормативно-правовой порядок ГЧП, оптимально делит риски и ответственность между государством и частным инвестором. ГЧП эффективно при осуществлении крупных инвестиционных проектов, сложных по структуре и долгосрочных по сроку реализации. Используя принципы партнерства, государство способно оказать существенную поддержку инвесторам. Одной из форм комплексной поддержки признается инвестиционный контракт (в формате ГЧП), в рамках которого государство инвестору предоставляет не только финансовые ресурсы, но и преференции.

Ясно, что ресурсы рационального бюджета развития ограничены, но спрос предпринимателей безграничен. При соблюдении принципа равного конкурентного доступа к ресурсам, они достанутся не всем, и даже не наиболее конкурентоспособным. Поэтому государство при распределении финансовых ресурсов обязано строго придерживаться своих приоритетов и установленных пропорций или нормативов. Это в значительной степени относится к селективным мерам поддержки. Главный критерий – направленность ресурсов на развитие субъектов экономики, на повышение их адаптивности, что в совокупности обеспечит развитие всей экономики.

Итак, рациональный бюджет развития через свои расходы (закупки, трансферты и др.) генетически связан со стратегией активной адаптации и является компонентой центрального

бюджета. Важно подчеркнуть, что рациональный бюджет развития посредством целевых трансфертов пополняет бюджеты регионов и тем самым повышает их способности поддерживать предпринимательство, строить инфраструктуру и др.

\*\*\*

Настало время для решительной модернизации сложившейся системы государственных финансов. Во-первых, надо отказаться от не нефтяного бюджета и вернуться к стандартной практике, когда большая часть консолидированного бюджета (центральный и местные бюджеты) наполняются налоговыми и неналоговыми доходами, а возникший дефицит финансируется за счет внутренних займов. Во-вторых, минимизировать стабилизационную функцию Национального фонда (Фонд), но максимизировать сберегательную функцию (формирование накоплений для будущих поколений). Это не означает отказ от использования Фонда; его ресурсы будут использоваться крайне редко и при острой необходимости. Таким образом, предстоит поэтапно реформировать фискальную политику, в том числе правила использования средств Фонда.

В правила формирования Фонда целесообразно внести следующие изменения:

- поскольку НДС ложится на плечи конечных потребителей (в основном, население), а сам налог по сути близок к налогу с продаж, то большая часть суммы сборов должна оставаться в местном бюджете. Соответственно, пропорцию распределения НДС между центральным и местным бюджетом надо изменить в пользу последнего. Такой подход будет стимулировать местную власть более строго администрировать сбор НДС;

- КПП с сырьевого сегмента экономики постепенно полностью передать в доходы центрального бюджета;

- в доходы Национального фонда направлять только НДС и налог на сверхприбыль.

Приведу весомый аргумент в пользу передачи большей части НДС в доходы местных бюджетов. На протяжении последнего десятилетия в Казахстане реализовались, и до сих пор продолжается осуществление целого ряда крупных инфраструктурных

проектов, которые финансируются в рамках бюджетных программ<sup>162</sup>. В 2016 г. сумма бюджетных расходов на развитие инфраструктуры (инженерной, энергетической, водохозяйственной, научно-технической, транспортной и др.) составила **0,5 трлн.** тенге. При этом из центрального бюджета в местные бюджеты были направлены трансферты в размере 1,531 млрд. тенге. В том же году доходы бюджета от НДС составили 1,496 трлн. тенге, что в три раза больше расходов на создание инфраструктуры и немногим менее 98 % суммы вышеуказанных трансфертов. Простейший анализ дает основания утверждать, что передачей, по крайней мере, 30 % НДС в доходы местных бюджетов можно решить вопрос финансирования инфраструктурных проектов, большая часть которых реализуется в регионах. Должен подчеркнуть, что существенная часть ресурсов по инфраструктурным программам идет на повышение качества человеческого капитала, то есть относится к числу задач системы образования. Как известно, вопросы образования в значительной степени входят в компетенции местной власти. Этот факт также служит обоснованием постепенной передачи НДС в доходы местных бюджетов.

С первой задачей комплиментарно связана вторая – максимально эффективное использование ресурсов Фонда. Задача решается посредством принятия специального закона о Национальном фонде, который легитимирует цели и приоритетные направления трансфертов, критерии возникновения страховых случаев (реализация стабилизационной функции). Крайне важно законодательно закрепить за парламентом право принятия решения о целевых трансфертах. Вкратце сформулирую ряд предложений по улучшению порядка использования ресурсов Фонда.

Во-первых, минимизировать размеры трансфертов, жестко связав их с решением чрезвычайно важных задач.

---

<sup>162</sup> «Государственная программа развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы Республики Казахстан», «Программа развития регионов», «Программа развития моногородов», «Модернизация жилищно-коммунального хозяйства», «Доступное жилье», «Акбулак» и «Информационный Казахстан».

Во-вторых, запретить использование трансфертов на капитализацию государственных акционерных обществ.

В-третьих, строго ограничить кредитование квазигосударственных организаций и частных субъектов экономики. Известно, что рост рыночной доли крупных компаний ухудшает адаптивность предпринимательства. Но в исключительных случаях и для решения стратегических задач, прежде всего касающихся национальной безопасности и благосостояния общества разрешается использование средств Национального фонда.

В-пятых, целевые трансферты направлять, главным образом, на развитие малого и среднего предпринимательства (капитализация, модернизация, реструктуризация).

Хочу особо подчеркнуть актуальность введения запрета на использование трансфертов из Национального фонда для финансирования субъектов крупного предпринимательства. Такое ограничение обосновывается единственно верным аргументом – в период высокой неопределенности перспектив казахстанской экономики и до формирования широкого слоя субъектов малого и среднего бизнеса нельзя рисковать благополучием будущих поколений. Справедливое межпоколенческое перераспределение доходов и ресурсов станет возможным тогда, когда общество накопит достаточный экономический потенциал, а государство создаст соответствующего качества экономические институты.

Вместе с тем нельзя оставлять без внимания бюджетное правило. Очевидно, в соответствии с принципами модели адаптивной экономики в существенных изменениях и дополнениях нуждается бюджетное правило. Если говорить в целом, то приоритетами использования ресурсов Фонда должны быть:

- развитие человеческого капитала (образование, наука и новые технологии);
- развитие нефинансовых активов (технологическая модернизация, реструктуризация и др.);
- стимулирование и поддержка развития предпринимательства (создание инфраструктуры, локальные зоны со специальным правовым режимом, внедрение инноваций и др.).

\*\*\*

Поистине, безграничны потребности науки в финансовых ресурсах. Но ресурсы рационального бюджета развития ограничены, поэтому государство не способно полностью удовлетворить запросы исследователей. Оно вынуждено очертить рамки своего участия в развитии науки и технологий, установить пределы (пороговые значения) финансирования, прежде всего долю трансфертов в общем объеме расходов бюджета. Если доходы бюджета резко сократятся, этот нижний порог расходов гарантирует такой уровень финансовой поддержки развития науки и техники, который, по крайней мере, сохранит минимальные возможности для продолжения исследований по приоритетным направлениям (в рамках специальных программ фундаментальных и прикладных исследований). Кроме того, государство должно установить правила распределения бюджетных ресурсов между фундаментальными и прикладными исследованиями, между исследованиями и внедрением их результатов в практику, между университетами и иными научными организациями (лаборатории, центры), а также соотношение государственного финансирования и частных инвестиций.

Государственная программа развития науки и техники дает широкий простор для маневра в использовании финансовых ресурсов. В программе проводится отчетливая граница между финансированием научных исследований и разработок с одной стороны, а также финансированием внедрения инноваций – с другой. Широту маневра обеспечивают тендерные закупки. Именно справедливая конкуренция создает множество вариантов совмещения финансовых ресурсов бюджета с разнообразными потенциалами исследователей и инновационных предпринимателей. Цели и приоритеты программы сужают поиск наилучших вариантов, позволяют достаточно точно оценить экономические эффекты от внедрения результатов R&D. Важно, чтобы приоритеты государственного финансирования были генетически связаны с приоритетами реструктуризации и модернизации отраслей экономики.

В числе ключевых приоритетов программы должно быть развитие университетской науки. Казахстанская университетская наука в нынешнем состоянии не обладает потенциалом для серьезных прикладных разработок и не способна сыграть роль своеобразного плацдарма для зарождения частных научных центров. Иными словами, нам предстоит сформировать научный потенциал университетов. Это означает, что требуется ресурсная обеспеченность программы в объемах необходимых и достаточных для создания научно-технической базы университетов и осуществления серьезных исследований и разработок. Для увеличения финансовых ресурсов программы необходимо заинтересовать частных инвесторов осуществлять со-финансирование университетской науки. Фактором, мотивирующим инвесторов, служат будущие дивиденды от участия в исследовательском проекте, предусматривающем коммерциализацию результатов R&D при содействии государства.

Результаты интеллектуальной деятельности обычно ищут своего практического применения, прежде всего внедрения в предпринимательскую деятельность в качестве технологических инноваций или новых продуктов. Рынок результатов R&D довольно специфический, а в его создании, как правило, заинтересованно участвует государство посредством закупок. Иными словами, государственный спрос способствует формированию рынка результатов R&D. Но участие государства в создании и расширении рынка результатов R&D может быть косвенным - посредством селективных мер поддержки инициатив субъектов экономики в модернизации и реструктуризации действующих производств. Теперь аккуратно резюмирую изложенное. И государственные закупки, и селективные меры поддержки инициатив субъектов экономики целесообразно осуществлять в рамках специальных отраслевых программ. Например, программы технологической модернизации, развития агробизнеса или капитализации малого предпринимательства. Такой специализированный отраслевой подход позволит правительству оптимально координировать осуществление R&D и внедрение их результатов, вести

мониторинг финансовых потоков, в том числе по приоритетным направлениям и статьям.

Крупные компании должны самостоятельно осуществлять R&D и внедрять их результаты, и только в редких случаях они могут рассчитывать на государственную поддержку. Вместе с тем останется актуальным усиление мер, стимулирующих крупные компании сотрудничать с отечественными исследователями в R&D, приобретать у них готовые результаты. Предоставление поддержки осуществляется селективно, следовательно, требуются критерии. Одним из критериев является осуществление совместных с университетами или иными научными центрами прикладных исследований. Несмотря на явную выгоду от осуществления совместных проектов R&D, все же крупные иностранные компании могут не проявить должного интереса к бюджетному финансированию, если столкнутся со сложными и забюрократизированными процедурами. В качестве критерия применим прямой эффект от внедрения в производство результатов исследований, прежде всего, эффект в виде прироста национального дохода. В целом, для использования потенциала крупных компаний в целях развития науки и техники, необходимо создать специальный институциональный каркас государственного финансирования.

Риск неизвестности подавляет активность исследователей и инновационных предпринимателей, вынуждает быть осторожными в использовании бюджетных ресурсов, что в итоге оборачивается снижением их адаптивности. Известно, что наука не будет развиваться без избирательной государственной поддержки высокорисковых исследований, результаты которых не очевидны, но при успешном завершении дадут существенный экономический эффект. Поэтому напрашивается законодательное закрепление права исследователя и инновационного предпринимателя на риск неполучения ожидаемых результатов при использовании бюджетных ресурсов. Таким образом, приходим к выводу об обоснованности принятия законодательных норм, распределяющих риски (убытки) между государством, а также исследователем или инновационным предпринимателем.



Совершенно очевидно, что без качественной, надлежаще функционирующей инфраструктуры исследователям и инновационным предпринимателям трудно быстро подстраиваться под запросы рынка, сложно повышать свою конкурентоспособность. Поэтому государство заинтересовано в финансировании создания и функционирования специализированной инфраструктуры, включающей научные центры, лаборатории, технопарки. Через такие структуры достигается селективность бюджетного финансирования всех видов интеллектуальной деятельности (исследования, инжиниринг, внедрение инноваций). Кроме того, они предоставляют доступ к общим материальным активам (технике и технологии), накапливают и распределяют информацию. Крайне важно обеспечить интеграцию отдельных компонентов инфраструктуры в международные научно-исследовательские сети, что потребует соответствующего уровня финансирования. Особой задачей является финансовая поддержка инициатив инновационных предпринимателей по созданию элементов инфраструктуры, в том числе организаций, облегчающих коммуникации между наукой и промышленностью.

\*\*\*

Безошибочные по форме и направлению вложения, одновременно успешные в практическом воплощении частные инвестиции ассоциируются с адаптацией субъекта экономики к изменившимся (или меняющимся) условиям. Здесь под инвестициями понимается не просто вложение финансовых ресурсов, а реальные (или ожидаемые в будущем) качественные изменения потенциала предприятия, которые обеспечивают рост выпуска продукции (товаров, услуг) и доходов. Разумеется, государству выгодно поддерживать частные прямые или портфельные инвестиции, если они идут на развитие приоритетных отраслей экономики или видов деятельности, повышают общее благо и снижают неравенство. Способы государственной поддержки частных инвестиций разнообразны: кредитование инвестора; субсидирование процентной ставки банковских кредитов; соглашение о реализации инвестиционного проекта с использованием института ГЧП; со-финансирование крупного инвестиционного проекта в

рамках модельного контракта; строительство инженерной инфраструктуры и др.

Особого внимания заслуживают соглашения о реализации инвестиционного проекта с использованием института ГЧП и софинансирование крупного инвестиционного проекта в рамках модельного контракта. Они отличаются комплексностью инструментов поддержки, масштабами вовлекаемых ресурсов и разделением функций между участниками. Строго говоря, контракт ГЧП и инвестиционное соглашение по модельному контракту имеют много общего. Они открывают широкие возможности перед частным инвестором, поскольку меры поддержки локализованы в пределах проекта. Краткий перечень мер поддержки включает:

- возмещение определенных затрат инвестора (арендная плата, операционные издержки);
- предоставление в аренду (лизинг) государственного имущества, с правом выкупа;
- приобретение части (или всего объема) товаров, работ и услуг, произведенных в ходе реализации проекта;
- предоставление субсидий;
- консультационное сопровождение подготовки и реализации проекта на протяжении всего жизненного цикла.

Регионы самостоятельны при подготовке собственных проектов ГЧП и принятии решения о финансировании из местного бюджета. При этом местный исполнительный орган учитывает лимит финансовых ресурсов, который устанавливается министерством финансов на трехлетний срок по специальной методике<sup>163</sup>. Если реализуется проект ГЧП с участием центральных исполнительных органов, то соответственно, государственные обязательства финансируются из центрального бюджета.

Субъекты экономики нуждаются в поддержке для адаптации к условиям на внешних рынках. В зарубежных странах законодатель легитимировал государственную поддержку, в свою

---

<sup>163</sup> Методика утверждена приказом Министра экономики №731 от 26.11.2015 г.

очередь, основываясь на нормы международного права и соглашения<sup>164</sup>.

В настоящее время *финансовая поддержка экспорта* институционально локализована в двух квазигосударственных организациях: «Kazakh Invest» и «КазЭкспортГарант». Они выступают операторами специальных программ, через которые финансируется предоставление широкого перечня услуг (маркетинг, информирование, анализ торговых режимов стран), возмещение части затрат экспортеров и кредитование экспортера. Параметры программ (объемы ресурсов, структура инструментов, приоритетные направления) должны быть необходимы и достаточны для поддержки экспортеров, страхования их от разнообразных рисков (торговые, инвестиционные), а, в целом, для содействия их адаптации к условиям на внешних рынках. Риски включают не только экономические или институциональные, например, изменение законодательства, но и политические риски.

При осуществлении мер поддержки и страхования экспорта аннулируется принцип государственного нейтралитета по отношению к крупным компаниям. Любой субъект экономики имеет право на селективную поддержку и страхование, если он экспортирует обработанную продукцию или специализируется на макротехнологии. Исключение принципа объясняется тем, что крупный экспортер конкурирует на внешних рынках и не создает препятствий для отечественных предпринимателей.

Институциональная поддержка субъектов внешней торговли должна совершенствоваться в связи с реализацией проекта Экономический пояс Шелкового пути и расширением географии экспорта. В частности, необходимо более активно стимулировать спрос на казахстанскую продукцию со стороны зарубежных покупателей посредством предоставления торговых кредитов. Эта схема уже реализована. «КазЭкспортГарант» предоставляет обусловленные финансовые ресурсы коммерческим банкам на кре-

---

<sup>164</sup> Основной нормативной базой является «Соглашение об унификации экспортных кредитов, пользующихся государственной поддержкой», ОЭСР. (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits).

дитование иностранных компаний под закуп казахстанской продукции. Это распространенная международная практика.

\*\*\*

Если мы утверждаем о значительной роли регионов в обеспечении общего благосостояния и снижении неравенства, а значит и в повышении адаптивности экономики, то должны признать за местной властью достаточно прав (возможностей) и функций (способностей), соответствующих масштабам решаемых задач (деятельности). В контексте фискальной политики у местной власти прав и функций должно быть достаточно для создания благоприятного налогового режима и осуществления системы мер, обеспечивающих развитие предпринимательства в регионе. Ясно, что права и функции формируют систему экономических институтов. Надо подчеркнуть, что цели и приоритеты местной власти не только находятся в русле национальной стратегии, но и дают ей пространство для инициатив.

Если в компетенции местной власти будет широкий перечень налогов и обязательных платежей, то значительная доля налоговых сборов останется в местном бюджета, которые местная власть может использовать на финансирование развития экономики. Кроме того, чем шире перечень местных налогов, тем больше способности у региональной власти по регулированию мотивации предпринимательства. Таким образом, надо расширить права и функции местной власти для регулирования рыночного распределения экономических факторов.

Справедливое государство осознанно сокращает полномочия центрального правительства и передает существенную часть власти на местный уровень<sup>165</sup>. В неопределенности словосочетания «существенная часть власти», высвечивается отсутствие ко-

---

<sup>165</sup> Стратегические решения должны приниматься на как можно близком к субъектам экономики уровне, то есть местной властью. Это *принцип субсидиарности*. В тех сферах, которые не подпадают под исключительные полномочия центра, последний только тогда предпринимает определенные действия, когда они являются более эффективными, чем местные. Необходимо обеспечить, чтобы действия местной власти были оправданными в рамках стратегий и политик, полномочий и возможностей органов власти.

личественных критериев распределения полномочий между центром и регионом, и в этом заключается основная проблема децентрализации. Понятно, что децентрализация представляет собой процесс постепенного и поэтапного роста политического веса местной власти. Более того, она является процессом эволюции гражданского общества, формирования его институтов. Следовательно, эффективность фискального регулирования предпринимательства, точнее, целесообразность налоговых мер, а также результаты бюджетного финансирования в значительной степени зависят и от уровня развития института местного самоуправления. Итак, эффективное сочетание целесообразного налогообложения и рациональных бюджетных расходов на уровне региона дает наилучшие результаты при участии гражданского общества в принятии решений касательно использования экономических факторов.

При осуществлении децентрализации возникает задача распределения налогов и обязательных расходов между центром и регионом. Реформа затронет вопросы перераспределения полномочий между центром и регионами. Регионы должны получить не только больше налоговых полномочий и ресурсного обеспечения развития, но и больше пространства для маневра при разработке своей стратегии развития.

Обычно местная власть возлагает надежды на межбюджетные трансферты, поскольку большая часть собираемых налогов аккумулируются в центральном бюджете<sup>166</sup>. Бюджетные трансферты местным бюджетам предоставляются равно или неравно, но справедливо. Равное распределение осуществляется, в основном, посредством финансирования государственных услуг общего характера или подушевого финансирования системы здравоохранения и образования. Неравное перераспределение селективно, то есть государственные ресурсы субъектам предоставляются избирательно в соответствии с критериями, например, вы-

---

<sup>166</sup> Трансферты из центрального бюджета в региональные бюджеты направляются не только для выравнивания финансовых потенциалов регионов, корректировки местных бюджетов, но и для осуществления целевых расходов, прежде всего в рамках бюджетных программ.

равнивание ресурсного потенциала местных бюджетов для реализации стимулирующих мер общедоступного характера.

Направления использования трансфертов определяет центр, хотя ответственность за конечные результаты несут регионы. Логика подсказывает, что регионы должны решать или по крайней мере быть основными участниками принятия решений касательно целей и направлений использования целевых трансфертов. Действующим законодательством местной власти предоставлена возможность перераспределять средства внутри одной бюджетной программы по целевым трансфертам на развитие между местными бюджетными инвестиционными проектами в объеме не более 10 %. Это относится, например, к трансфертам из центрального бюджета в местные в рамках реализации программ, нацеленных на повышение занятости населения. Но необходимо радикально повысить права регионов в части принятия стратегических решений относительно использования трансфертов с адекватным уровнем ответственности за результаты.

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

Лейтмотив данной книги – наилучшее совмещение способностей и возможностей повышает адаптивность предпринимательства. Под возможностями понимаются конкретные институциональные условия для ведения предпринимательской деятельности. Речь идет об условиях, создаваемых нормативным порядком. Показано, что от возможностей во многом зависит то, как субъекты используют свою способность адаптироваться к изменениям во внешней среде. Напомню, что адаптивность – это свойство субъекта в широком смысле слова (предпринимателя, организации или общества в целом) приспособляться к изменениям в окружающей среде, в том числе к изменениям конъюнктуры рынков. В создании возможностей ключевая роль отводится экономическим институтам.

На протяжении всей книги часто упоминался другой важный фактор, повышающий адаптивность предпринимателей – это справедливость институтов. Поскольку справедливость содержится в сущности норм и правил, то носителями этой фундаментальной этической ценности являются экономические институты. Иными словами, когда говорят о справедливых институтах, то, обычно имеют в виду справедливость законов, норм и правил. Государство тоже является институтом, и обобщает собой совокупность норм и правил, которые актуализируются государственными организациями. В таком контексте деятельность государства, главным образом принимаемые его организациями и уполномоченными лицами решения могут оцениваться как справедливые (или несправедливые).

Мы в общих чертах рассмотрели причинно-следственные связи процесса адаптации предпринимательства, соответственно, и всей экономики к изменениям, в том числе к внешним шокам. Но должен признать, что без внимания осталось множество менее заметных аспектов адаптивности, а некоторые были рассмотрены вскользь. Так, схематично описаны закономерности адаптации предпринимателей к изменениям внешней среды. В оправдание могу сказать, что эти вопросы требуют отдельных

исследований, выходящих за пределы данной книги. Если я не углублялся в некоторые аспекты функционирования экономики или развития предпринимательства, если недостаточно подробно рассматривал существующую нормативную правовую базу налоговой или бюджетной политики, не препарировал государственные стратегии, то это не означает, что модель не полная.

Государство и рынок дополняют один другого, но при этом каждый продолжает играть свою особую роль. Чем гармоничнее такое дополнение, тем весомее созданный экономикой национальный доход. Совершенно очевидно, что в Казахстане участие государства в экономике превышает рациональные пределы, что создает определенные риски предпринимательству и обуславливает неравенство. Государство, будучи крупнейшим игроком на многих рынках, вторгается в естественное конкурентное распределение факторов. Еще опаснее то, что оно часто и много перераспределяет. Нет необходимости доказывать, что если государства в экономике много, то, следовательно, предпринимательству достанется меньше ресурсов и возможностей. Экономические факторы лимитированы, поэтому их делят между собой государство и предпринимательство. Таким образом, приходим к очевидному выводу, что государство должно уступить рынку многие свои позиции и позволить предпринимательству по мере возможности самостоятельно адаптироваться.

Риски предпринимателей многократно возрастают, если государство авторитарное. Авторитаризм государства замедляет развитие экономических институтов, а в некоторых случаях запускает обратный процесс, в котором институты рынка вообще деградируют. Авторитарная власть концентрирует в «руках» своих организаций огромные экономические ресурсы. Более того, государственный авторитаризм покровительствует крупным компаниям, которые зачастую имеют олигархическую сущность. Крупные компании не заинтересованы в формировании конкурентного рынка и входят в отношения с государством ради собственной выгоды, но за счет остальных предпринимателей.

Парадоксально то, что казахстанская власть, признавая издержки доминирования государства в экономике и ставя перед



собой стратегические цели по снижению его рыночной доли, все же раз за разом нарушает самой же установленные правила, поддерживая квазигосударственный сектор. Квазигосударственные организации, находясь под опекой власти, получают значительную поддержку, в том числе преимущества перед частными компаниями в доступе к финансовым ресурсам и рынкам. Их ресурсная обеспеченность настолько велика, что они существенно влияют на рыночные процессы в своих сегментах. Возникает риск подавления квазигосударственными организациями формирования и функционирования рыночной инфраструктуры.

Должен подчеркнуть, что услуги государства востребованы обществом. Да, государство играет важную роль, но вопрос в том, каким должна быть эта роль. Одно бесспорно – современное государство должно быть минимальным. Справедливое минимальное государство эффективно регулирует рыночное распределение экономических факторов, проявляет особую заботу развитию малого и среднего предпринимательства. Вероятно, существует незримая черта, разделяющая допустимые и недопустимые размеры государства в экономике. Тогда правомерен вопрос: где проходит черта, разделяющая допустимые и избыточные масштабы государства в экономике? Пока никому не удалось провести эту черту. Чрезвычайно сложно найти эту границу, поскольку она скорее интуитивная.

Вместе с тем измеряемые масштабы государства существуют, и они определяются системой политик, стратегией развития и связанными с ними расходами бюджета. Однако эти масштабы, если их не ограничивать, при определенных условиях могут чрезмерно разрастаться. Поэтому участие государства в экономике должно быть ограничено, в частности закреплением за ним минимального количества функций, обеспеченных необходимыми ресурсами и набором инструментов. Государство обычно не склонно добровольно ограничивать себя. И это серьезная проблема для общества.

Совершенно очевидно, что в Казахстане без институциональной реформы экономический рост будет недостаточным, а развитие медленным. Также ясно, что государство должно усту-

пить часть своих полномочий экономическим институтам. Иными словами, пространство, освобожденное государством должно заместиться нормативным порядком.

Институциональная реформа требует гораздо большего, чем модернизация организаций. Реформирование должно быть направлено на создание таких норм и правил, которые не только предоставляют возможности, но также мотивируют и подталкивают предпринимателей к определенным действиям. Чем справедливее нормы и правила, регулирующие распределение экономических факторов, тем меньше места останется государству. В такой институциональной среде деятельность предпринимательства направляется в основном рыночными сигналами, а институты подстраховывают экономику от «экспансии» государственных компаний.

Масштабы государства в экономике определяются системой его политик и стратегий, следовательно, и его действиями по регулированию рыночного распределения экономических факторов, а также их селективным перераспределением. Если система политик создает общие условия, то стратегия придает направление развитию экономики строго в рамках приоритетов государства. Напомню, что в рамках стратегии активной адаптации государство взаимодействует не только с субъектами национальной экономики, но входит в контакты с зарубежными странами, активно отстаивая и продвигая интересы предпринимательства.

В справедливом государстве центральная власть не доминирует над регионами. Местная власть не движется строго в фарватере решений правительства и центральных ведомств; власть справедливо распределена между ветвями и уровнями государства по принципу субсидиарности. В справедливом государстве местная власть имеет широкие полномочия; регионы самостоятельны не только в определении приоритетов своего развития и принятии решений, или просто наделены правами в части использования собственных ресурсов, но и обладают этими ресурсами в достаточном количестве. Если мы хотим, чтобы местная власть, будучи минимальной, все же была способной решать се-

рьезные задачи, то должны реально расширить ей перечень обеспеченных ресурсами функций.

Множество факторов формируют региональную мозаику страны. Одни регионы щедро одарены природой минеральными ресурсами, а другие благоприятным климатом, некоторые близко расположены к внешним рынкам или являются транзитной территорией для экспорта. Поэтому у местной власти должны быть способности и возможности самостоятельно развивать региональную экономику с учетом специфики и потенциала территории.

Созидательная мощь справедливости многогранно проявляется в предпринимательской деятельности. Предпринимательство слабо развивается там, где справедливость не вознесена в ранг главной этической ценности общества. Предпринимательству трудно развиваться в условиях, где нарушаются принципы рыночной конкуренции, где нет равного доступа к возможностям, где экономические ресурсы перераспределяются в интересах влиятельных субъектов, но не общества, поэтому большее принадлежит меньшинству, а меньшее – большинству.

В либертарианстве (истинный либерализм) главное – справедливые нормы и правила, обеспечивающие рост благосостояния при одновременном снижении неравенства. Надо различать либертарианство и неолиберализм. Известно, что неолиберализм (искаженный либерализм), отличается от либертарианства слабой связью с этическими ценностями, слабым вниманием к проблемам экономического неравенства и неравенства благосостояний. Чрезмерно выпячивая равенство прав и доступа к возможностям, делая упор на равенство в рыночной конкуренции, неолиберализм способствует возникновению слоя сверхбогатых, и слоя нищих. Но и либертарианство не исключает наличие в обществе этих групп. Однако у них разные этические основания. Либертарианство требует нравственной легитимации норм и правил, выравнивающих права и возможности субъектов. Вместе с тем, либертарианство разрешает критерии, дающие эксклюзивные права и возможности одним, и ограничивающие эти же права и возможности у других. Главный аргумент – снижение индивидуаль-

ных неравенств. Как все будет происходить? Это уже решение, которое согласованно принимают партнеры: минимальное справедливое государство, институты гражданского общества и иные заинтересованные участники.

\*\*\*

В стандартной модели рыночной экономики рост с высокой вероятностью приводит к экономическому неравенству, а это создает риск неравенства индивидуальных благосостояний. Признавая неизбежность неравенства, общество приветствует государственное перераспределение ресурсов и благ в рамках политик и стратегии развития, но основанных на приоритете развития человека. Достижение такой цели и решение многочисленных задач не по силам одному только справедливому государству. Более мощным институтом является социальное партнерство, в числе участников которого особую роль играют институты гражданского общества.

Для меня очевидно, что наша экономика не сможет динамично развиваться, если в процессе принятия решений и их последующем осуществлении не будут участвовать организованные представители работников и предпринимателей. Институт социального партнерства в Казахстане имеет правовую базу. Вместе с тем, стороны социального партнерства пока не способны обсуждать реальные проблемы, касающиеся как отдельных коллективов, так и отраслей или всей экономики. Даже обсуждение вопросов оплаты труда остается теоретической возможностью, но не практикой трехсторонних комиссий. К сожалению, равенство сторон, их свободное волеизъявление пока еще нуждается в значительной эволюции. Сторонам предстоит долгий путь к формированию истинного партнерства.

Книга начинается с мысли о том, что в современном мире все изменчиво и нестабильно, но относительно постоянны культурные традиции и этические ценности. Они-то и служат своеобразными встроенными стабилизаторами формальных и неформальных отношений между индивидами, между субъектами экономики, между предпринимательством и государством, предохраняя общество от хаоса и антагонистичных конфликтов. Более

того, они помогают всем гибко приспосабливаться к меняющимся условиям, не теряя ориентиры в бурном потоке перемен.

Мы восхищаемся экономическими достижениями развитых стран и верно подмечаем, что основы успехов лежат в культурных традициях. Вместе с тем, редко обращаем внимание на культурные факторы развития собственной экономики. Более того, медлим с началом решительных реформ в экономической культуре, не торопимся внедрять современные принципы корпоративного управления и вовлечения работников в структуры управления предприятием. Девальвация этических ценностей и низкая добродетельность субъектов может стоить весьма дорого. Поэтому надо начинать модернизацию предпринимательской культуры, прилагать большие усилия для воспитания современного предпринимателя – человека модерна. Именно активный предприимчивый индивид служит главным фактором и адаптивности экономики, и развития общества.

Какими бы ни были хорошими законы, нормы, правила и политики, все же их актуализируют люди, каждый на своем месте; ответственные должностные лица, предприниматели или наделенные полномочиями представители работников. У нас нет альтернативы реформам, в том числе культурным и политическим, чтобы развиваться в современных условиях. Мы должны действовать решительно и смело, чтобы поднять потенциал предпринимательства и повысить общее благосостояние. Надо не только возвращать качественно новых предпринимателей способных стремительно адаптироваться, но и социально активных с сильной гражданской позицией.

Итак, если мы хотим реструктурировать экономику, дать импульс ее развитию, то нельзя достичь целей без критической массы экономически активных и инициативных людей. Предприниматели выступают ключевыми представителями экономически активных членов общества. Но их активности и инициатив недостаточно для радикальных достижений в нынешних внешних условиях и состоянии национальной экономики. Требуется целенаправленное участие минимального справедливого государства, главной задачей которого является поддержание спра-

ведливого нормативного порядка. Но и этого будет недостаточно, если остается низким качество человеческих ресурсов общества. Вновь приходим к простому выводу – надо активизировать институты гражданского общества, которые с одной стороны воспитывают с активной гражданской позицией, а с другой стороны открывают перед этим человеком возможности для самореализации.

Снова и снова находит подтверждение тривиальная истина: успех приходит тогда, когда заинтересованным сторонам (игрокам, участникам) удастся действовать согласованно, когда общая задача ставится не широко, а достаточно корректно. Если в обществе существуют консолидирующее устремление, справедливый порядок и истинные партнерские отношения, то возможен и экономический рост, и рост благосостояния, и снижение неравенства. Это и есть заинтересованное партнерство. Когда стимулы не конфликтуют, а интересы совпадают.

Астана, март 2018 года.

## ГЛОССАРИЙ

*Денежная база* – сумма денег, которая непосредственно выпущена центральным банком. Она содержит три основных компонента: общую сумму валюты в обращении; сумму правительственных вкладов; сумму вкладов коммерческих банков (долговые обязательства центрального банка).

*Затраты бюджета* – такие расходы средств, которые выделяются на невозвратной основе. Расходы, например, на бюджетное кредитование, погашение и обслуживание займов, которые в отличие от затрат носят возвратный характер, т.е. должны быть возвращены в бюджет на определенных условиях

*Защитные меры* – временные торговые ограничения, защищающие отрасль от справедливой конкуренции, помимо защиты, которую обеспечивают тарифы или квоты, согласованные в рамках ГАТТ. Они не являются дискриминационными мерами, поскольку применяются в отношении всех торговых партнеров.

*Капитал* – созданный человеком фактор производства, приносящий доход, материальное благо, преобразующее ресурс (сырье) в продукцию.

*Компенсационные пошлины* – тарифы (специальные компенсирующие налоги на импорт), применяемые с целью нейтрализовать (компенсировать) воздействие экспортных субсидий, предоставляемых правительством страны-экспортера. Предполагается, что компенсационные платежи должны выравнивать условия международной конкуренции и смягчать искажения.

*Концессия* – договор на временную сдачу в эксплуатацию иностранному государству, юридическому или физическому лицу (концессионеру) на определенных, согласованных сторонами условиях действующих производств, земельных участков, недр, а также других активов.

*Налоговые поступления* – все виды налогов, которые являются обязательными денежными платежами в бюджет, произво-

димыми в определенных размерах, носящими безвозвратный и безвозмездный характер.

*Налоговый режим* – система норм, стандартов и правил налогообложения.

*Налоговые льготы (инвестиционные налоговые преференции)* – реализуются в рамках специального (льготного) налогового режима, предусматривающего полное или частичное освобождение от уплаты налогов, уменьшение их суммы или уплату на более выгодных для налогоплательщика условиях.

*Небанковские финансовые организации* – субъекты экономики, способные аккумулировать временно свободные средства и размещать их с помощью кредита. В число небанковских финансовых организаций включают: инвестиционные, финансовые и страховые компании, пенсионные фонды, сберегательные кассы, ломбарды и другие организации. Эти организации, формально не являясь банками, выполняют целый ряд банковских операций и конкурируют с банками.

*Обусловленные защитные меры* – торговые ограничения, которые могут быть введены в конкретных обстоятельствах (условиях) для защиты от импорта, помимо защиты, обеспечиваемой преференциями тарифных ставок, согласованными в рамках ГАТТ. Обусловленные защитные меры представляют собой исключение из фундаментальных принципов взаимности и отсутствия дискриминации, установленных ГАТТ/ ВТО.

*Порядок* – гармоничное, ожидаемое, предсказуемое состояние или расположение чего-либо. Ф.Хайек определяет порядок, как такое *положение вещей, при котором множество элементов разнообразных типов оказываются в таких взаимных отношениях, что, познакомившись с какой-либо временной или пространственной частью целого, можно научиться строить правильные предположения о целом или, по крайней мере, предположения, которые могут оказаться правильными с высокой долей вероятности.* В этом смысле рынок должен быть упорядочен.



*Правовое государство* – это такая организация государственной власти, при которой полно обеспечиваются права и свободы субъекта (индивида, организации), а деятельность правительства и его отношения с субъектами строятся на основе норм права. Идея, которые легли в основу правового государства выкристаллизовывались в трудах Ясперса К., Локка Д., Монтескье Ш., Канта И., Руссо Ж.Ж., Дидро Д., Гегеля Г. Понятие «правовое государство» впервые встречается в работах немецких мыслителей К. Велькера, Х.Ф. фон Аретина и Р. Фон Моля.

*Правило* – регламент или требование для исполнения (поведение) участниками какого-либо действия (игры, процесса, организации), за невыполнение которого предусмотрено наказание. Правило регламентирует действие в рамках соблюдения принципов, направленное на решение поставленной задачи или выполнение определённой функции.

*Преференция* (лат. *Praeferentia'* – предпочтение) – преимущества, льготы предоставляемые отдельным субъектам в соответствии с правилами и критериями.

*Рациональный бюджет развития* – такая структура и такой объем финансовых расходов субъекта, которые необходимы и достаточны для обеспечения развития в течение определенного периода. В некотором смысле рациональный бюджет развития соответствует общепринятому потребительскому стандарту в данном обществе (стиль жизни, традиционные потребности и др.). Для рационального развития общества необходимо реализовать целесообразно разработанную стратегию, которая нуждается в соответствующем ресурсном обеспечении. Денежное измерение совокупности ресурсов необходимых для реализации стратегии и есть рациональный бюджет социально-экономического развития страны. Рациональный бюджет развития общества включает государственный бюджет, численно равный части чистого национального располагаемого дохода, перераспределяемой государством для решения целого ряда задач, в том числе снижения неравенства и развития человека.

*Ресурсы* – то, что используется в экономической деятельности в качестве запаса. Ресурсы принято классифицировать. В настоящей работе различаются следующие виды: финансовые ресурсы, трудовые ресурсы, природные ресурсы и сырье (продукция первого этапа переработки природных ресурсов или продукция низкого передела).

*Рыночная инфраструктура* – совокупность институтов, обеспечивающих нормальное функционирование рыночной экономики. Эти институты различаются по своей природе, характеру и назначению. Рыночную среду формируют правовые, финансовые, организационные, материально-технологические, информационные элементы инфраструктуры. Они носят государственный, неправительственный и частный характер и подразделяются в зависимости от рынка, который обслуживают.

*Субсидии* – скрытые или открытые платежи правительства частному сектору в обмен на какую-то деятельность, которую правительство желает вознаградить, стимулировать или содействовать этой деятельности. Субсидии могут быть связанными и не связанными. В первом случае субсидируемый субъект не может расходовать средства по своему усмотрению на любые цели, а во втором ему предоставляется свободный выбор направлений расходования. Любая комбинация из предложенных характеристик субсидии не лишает данный вид трансферта главного свойства – целевое перераспределение финансовых ресурсов государства для повышения потенциала и возможностей определенной группы субъектов. Поэтому при субсидировании требуются критерии нуждаемости.

*Таможенные пошлины* – вид косвенных налогов, повышение которых ведет к удорожанию импорта, а вслед за этим и отечественных товаров, к снижению внешнеторгового оборота. Понижение или отмена пошлин влекут за собой обострение конкуренции на внутреннем рынке, замедление роста цен, активизацию внешней торговли.

*Факторы производства* – любые ресурсы, которые используются фирмами для производства товаров и услуг. Принято де-

лить на 4 категории: земля, труд, физический капитал (машины, здания, сооружения) и человеческий капитал.

*Финансовые организации* – банки, фонды, страховые компании, биржи, финансовые посредники и иные участники рыночного распределения и институционального перераспределения финансовых потоков.

*Человеческий капитал* – сформированный или развитый в результате инвестиций и накопленный индивидом определенный запас здоровья, знаний, привычек, способностей, мотиваций, который используется в экономической деятельности, влияет на рост производительности труда и, следовательно, на благосостояние человека.

*Субъект экономики* – тот, кто осуществляет экономическую деятельность. Это предприниматель, домашнее хозяйство, компания, отрасль и др.

## ИСТОЧНИКИ

*Аджемоглу Д., Джонсон С., Робинсон Дж.* Институты как фундаментальная причина долгосрочного экономического роста // Эковест (2006) 5, 1, с.4-43.

*Аджемоглу Д., Робинсон Дж.* Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты / Москва: Издательство АСТ, 2017. – 693 с.

*Арриги Д.* Адам Смит в Пекине: Что получил в наследство XXI век / Пер. с англ. М.: Институт общественного проектирования, 2009 г. – 456 с.

*Байкова Э.* Опыт изъятия и распределения ренты в зарубежных странах // Проблемы современной экономики. -2010. - №3.

*Бальцерович Л.* Навстречу ограниченному государству / пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2007. – 92с.

*Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе / Пер. с англ. – М.: «Дело Лтд», 1994. – 720 с.

*Богл Д.* Не верьте цифрам! Размышления о заблуждениях инвесторов, капитализме, «взаимных» фондах, индексном инвестировании, предпринимательстве, идеализме и героях / Пер. с англ. – М.: АЛЬПИНА ПАБЛИШЕР, 2013. – 545 с.

*Боуз Д.* Либертарианство: история, принципы, политика / Пер. с англ. – Москва; Челябинск: Социум, 2014. – 408 с.

*Браун Дж.* Больше чем бизнес / Пер. с англ. – М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2011. – 355 с.

*Буглай В.* Россия в системе современного международного разделения труда // Российский внешнеэкономический вестник, №9, 2012. – с.15-23.15

*Бьюкенен Дж.* Сочинения. Пер. с англ. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. – М.: Таурис Альфа, 1997. – 560 с.

*Всемирный Банк (2016).* Казахстан: Затяжной путь к восстановлению / Доклад об экономике Казахстана Летний выпуск 2016 г. Группа Всемирного Банка.

*Всемирный Банк* (2017, а). Доклад о мировом развитии 2017. «Государственное управление и закон». - Группа Всемирного Банка, Вашингтон. – 55 с.

*Всемирный Банк* (2017, б). Казахстан: Совершенствование налогово- бюджетной сферы для поддержки экономических преобразований / Обзор государственных финансов, Ноябрь 2017 г. – 144 с.

*Воркуев Б.* Теория стоимости и экономическая политика // Экономическая теория на пороге XXI века-2. – М.: Юристъ, 1998. - С.162-170.

*Гаджиев К.* Политическая философия. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 606 с.

*Грановеттер М.* Успех инновационного кластера основан на открытости, гибкости и свободе // *The New Times*, 2010, 6 апреля

*Гэлбрейт Дж.* (1997) Как Кейнс пришел в Америку // Экономика и математические методы. - 1997. - Т. 33, вып. 4. - С.67-73.

*Гэлбрейт Дж.* (2004) Новое индустриальное общество / Пер. с англ. – М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Транзиткнига»; СПб.: TerraFantastica, 2004. – 602.

*Дадвик Н., Фок К., Седик Д.* Аграрная реформа в пост-социалистическом пространстве Опыт Болгарии, Молдовы, Азербайджана и Казахстана. Рабочий доклад Всемирного Банка № 94, 2007. – 106 с.

*Ермакович В., Козаржевский П., Панькув Ю.* Приватизация в Республике Казахстан, 1996 г. ([http://www.case.com.pl/upload/publikacja\\_plik](http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik), дата обращения 22.06.2014 г.).

*Жигаев А.Ю.* Некоторые актуальные вопросы взаимосвязи финансовой стабильности и денежно-кредитной политики (на примере Федеральной резервной системы США).

*Илларионов А.* Реальный валютный курс и экономический рост // Вопросы экономики. – 2002. - №2. - с.19-48.

*Кажыкен М.* (2001, а) Планирование – важнейший инструмент государственного регулирования // АльПари. - 2001. - №1-2. - С.54-56.

*Кажыкен М.* (2001, б) Устойчивость социально-экономической системы (к десятилетию концепции устойчивого развития) // Транзитная экономика. - 2001. - №3. - С.11-26.

*Кажыкен М.* (2001, с) Роль контрактов при разработке и реализации государственного плана устойчивого развития // Транзитная экономика, №5-6, 2001. – с. 9-23.

*Кажыкен М.* О некоторых причинах диспропорций в структуре экономики Казахстана: факторы экономической устойчивости // Экономика и статистика, 2008, №2, с.36-39;

*Кажыкен М.* Региональные инфраструктуры Казахстана: экономические зоны // Инновации, 2008, №7 (117), с. 18-22;

*Кажыкен М.* Реструктуризация экономики региона: постановка задачи и способы решения // Экономика и статистика. - 2011. №2. - С. 96-103;

*Кажыкен М.,* 2011 (а). Первый этап модернизации промышленности: настройка государственных мер поддержки на пилотных предприятиях // Экономика и статистика, №1, 2011. – 56-63.

*Кажыкен М.,* 2011 (b). Структура экономики Казахстана: основные характеристики диспропорций и их причин // Экономика и статистика, 2011, №4, с.70-78.

*Кажыкен М.,* 2013 (а). Инерционная индустриализация Казахстана // Экономика и статистика. – 2013. № 1.- с.25-30.

*Кажыкен М.,* 2013 (b). Распределение и перераспределение факторов и доходов для снижения экономического неравенства // Казахский экономический вестник. 2013, №1. – с.44-56.

*Кажыкен М.,* 2014 (а). Благосостояние человека – Алматы: АльПари кооперация, 2014. - 210 с.

*Кажыкен М.,* 2014 (b). Развитие экономически активного человека: Нормативные основания и практические возможности. – Алматы: АльПари кооперация, 2014. – 209 с.

*Кажыкен М., 2014 (с). Социальная политика развития: Принципы и институты. – Алматы: АльПари кооперация, 2014. – 179 с.*

*Кажыкен М., 2015. Баланс сил между отечественными и иностранными компаниями // РБК: Реальный бизнес Казахстана. № 4(21), 2015. – с.14-21.*

*Каппаров К. Целевые трансферты из национального Фонда Казахстана: краткосрочные уступки во вред долгосрочному развитию? / Фонд Сорос-Казахстан, 2015 г. – 34 с.*

*Кейнс Дж. Избранные произведения: Пер. с англ. – М.: Экономика, 1993. – 543с.*

*Клейн Л. Что мы, экономисты, знаем о переходе к рыночной системе? // Реформы глазами американских и российских ученых. – М.: Российский экономический журнал, Фонд «За экономическую грамотность». – 1996. - С.27-40.*

*Коллонтай В. Современный западный институционализм и процессы глобализации // Экономическая теория в XXI веке - 4(11): Институт экономики. - М.: Экономистъ, 2006. – С.15-33.*

*Коммонс Дж. Правовые основания капитализма – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 416 с.*

*Кондратов Д. Денежно-кредитная политика в странах Европы // Экономический журнал ВШЭ. №2. 2011. – с. 202-236.*

*Корнаи Я. Размышления о капитализме / пер. с англ. – М.: Изд. Института Гайдара, 2012. – 352 с.*

*Королев И. Неопределенность мирового экономического развития: риски для России // «МЭиМО», № 4 2013 г.*

*Красильщиков В. Модернизация: Зарубежный опыт и уроки для России – в кн. Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сборник статей и материалов. Выпуск 1. – Москва, Центр исследований постиндустриального общества, 2009. – 240 с.*

*Кругман П. Кредо либерала / Пер. С англ. – М.: Издательство «Европа», 2009. – 368 с. (*Krugman, P. The Conscience of a Liberal – New York: W.W. Norton, 2007, 296 p.*).*

*Лихачев М.* Внешняя торговля Казахстана с партнерами по ТС (Интернет ресурс <http://newskaz.ru/comment/20141105/7171318.html>).

*Ложникова А., Муравьев И.* О состоянии и обновлении основных фондов предприятий с рентоориентированным поведением // Вестник Томского государственного университета, 2000, № 3(11). – с.44-52.

*Макдональд, Л., Робинсон, П.* Колоссальный крах здравого смысла: История банкротства банка Lehman Brothers глазами инсайдера / Пер. с англ. – М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010. – 336 с.

Международные стандарты финансовой отчетности (МФСО). – М.: Аскери, 1999. – 1134 с.

*Мизес Л.* Бюрократия Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. – М.: Дело, 1993. - 100 с.

*Милль Дж.* Основы политической экономии Т.1. / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1980. – 148 с.

*Моисеев С.* Инфляционное таргетирование: оценка конкурентных преимуществ // Бизнес и банки. 2002, №9 – с. 4-5

*Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений / Пер. с англ. Москва: ИД ГУ ВШЭ, 2010. – 256 с.

*Ноув А.* Какой должна быть экономическая теория переходного периода? // Вопросы экономики. 1993, №11, - С.16-23.

*Оболенский В.* Либерализация и протекционизм в международной торговле // Российский внешнеэкономический вестник. 2013, №3, с.3-19.

*Ослунд А.* Почему могут снизиться темпы роста в странах с развивающейся рыночной экономикой // Экономическая политика, №1, 2014. – с.7-34.

Особые экономические зоны / С. В. Приходько, Н. П. Воловик ; Консорциум по вопр. приклад. эконом. исслед., Канад. агентство по междунар. развитию [и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. – 268 с.).



Отчет Всемирного банка, 2012. Казахстан: преимущества внешней торговли и открытости для экономического развития. Отчет Всемирного банка по исследованиям в области международной / региональной интеграции № 76339-KZ, - 2012 г. – 162 с.

*Парсонс Т.* Система современных обществ / Пер, с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. – М., 1997. - 270 с.

*Порохов Е.* Правовой режим налоговых льгот и преференций в Республике Казахстан (интернет ресурс дата обращения 27.07.2016 [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=32574979](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32574979))

*Портер М., Такеути Х., Сакакибара М.* Японская экономическая модель: Может ли Япония конкурировать? / Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 262 с.

Промышленная политика европейских стран – М.: Ин-т Европы РАН: Рус. сувенир, 2010. – 214 с. – (Доклады Института Европы № 259).

*Раджан Р.* Линии разлома / пер. с англ. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 416 с.

*Райнерт Э.* Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / пер. с англ. - М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2011. - 384 с.

*Рикардо Д.* Начала политической экономии и налогового обложения. В кн. Антология экономической классики. – М.: МП «ЭКОНОВ», «КЛЮЧ», 1993. – с. 397-473.

*Родрик Д.* Парадокс глобализации: демократия и будущее мировой экономики – М.: Изд-во Института Гайдара, 2004. – 576 с.

*Ролз Дж.* Теория справедливости: Пер. с англ. Изд. 2-е. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. – 536 с.

*Рустамов Э.* Влияние макроэкономической политики на предпосылки глобального кризиса 2007-2008 годов и смягчение его последствий // Деньги и кредит - №2, 2012 - с.12-20.

*Сакс Дж.* Конец бедности. Экономические возможности нашего времени / пер. с англ. – М.: Изд. Института Гайдара. 2011. – 424 с.

*Сен А.* Развитие как свобода / Пер. с англ. - М.: Новое издательство, 2004. - 432 с.

*Синицина И.* Экономическое взаимодействие России и стран Центральной Азии: тенденции и перспективы. – Бишкек, Университет Центральной Азии, Доклад №5, 2012. – С.92. (интернет ресурс: <http://www.ucentralasia.org/downloads/UCA-IPPA-WP5-RussiaInfluence-Rus.pdf> дата обращения 23.11.2012).

*Сорос Дж.* Открытое общество. Реформируя глобальный капитализм. Пер. с англ. - М.: Некоммерческий фонд «Поддержки культуры, образования и новых информационных технологий», 2001. - 458 с

Социальная Европа в XXI веке / Под. ред. М.В.Каргаловой – М.: Издательство «Весь Мир», 2011. – 528 с.

*Спартак А.* Современный регионализм // Мировая экономика и международные отношения. – 2011, №1, - с.

*Стиглиц Дж., Чарлтон Э.* Справедливая торговля для всех. Как торговля может содействовать развитию. – М.: Издательство «Весь мир», 2007. – 280 с.

*Стиглиц Дж.* (2010) О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. – М.: Международные отношения. 2010. – 328 с.

*Стиглиц Дж.* (2015) Цена неравенства. – М.: Эксмо. – 508 с.

*Сухарев О.* Денежно-кредитная политика ремонетизации экономики: теоретический аспект // 19 (205) – 2014. – с.13-21.

*Сэй Ж.-Б.* Трактат по политической экономии / Пер. с англ.– М.: Дело, 2000. – 232 с.

*Тайбекулы А.* Налоговая система Казахстана: решения и вызовы - Институт мировой экономики и политики (ИМЭП) при Фонде Первого Президента Республики Казахстан, Астана – Алматы, 2015 г. – 60 с.

*Таллок Г.* Общественные блага, перераспределение и поиски ренты / Пер. с англ. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 224 с.

*Темирханов М.* Индустриализация Казахстана: бег после фальстарта // Forbes, 4 февраля 2014 ([https://forbes.kz/process/expertise/industrializatsiya\\_kazahstana\\_beg\\_posle\\_falstarta](https://forbes.kz/process/expertise/industrializatsiya_kazahstana_beg_posle_falstarta))

*Тобин Дж.* Теорема о «невидимой руке» должна быть модифицирована // Российский экономический журнал. – 2002. - №3. - С.42-45.

*Фридман А.* Модели экономического управления водными ресурсами - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 287 с.

*Фридман М.* Капитализм и свобода / Пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2006. – 240 с.

*Фридман Т.* Жаркий, плоский и многолюдный. Кому нужна «зеленая революция» и как нам реконструировать Америку / Пер. с англ. – М.: АСТ: Астрель, 2011. – 572.

*Хамфрис М., Сакс Дж., Стиглиц Дж.* Как избежать ресурсного проклятия. - М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 464 С.

*Хайек Ф.* (2006) Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Пер. с англ. – М.: ИРИСЭН, 2006. – 644 с.

*Хайек Ф.* (2010) Дорога к рабству / Пер. с англ. – М.: АСТ: Астрель, 2010. – 317 с. (З. *Hayek, F.* The Road to Serfdom – М.: «Астрель», 2010. – 317 p. (in Russ.)).

*Хайек Ф.* (2011) Индивидуализм и экономический порядок / Пер. с англ. – Челябинск: Социум, 2011. – 394 с.

*Хоупт С., Лаинс П., Шен Л.* Развитие отдельных секторов экономики в 1945-2000 гг. / Кембриджская экономическая история Европы Нового и Новейшего времени. Том 2: 1870 – наши дни / Пер. с англ. – М.: Изд. Института Гайдара, 2013. – 624 с.

*Хикс Дж.* Стоимость и капитал / пер. с англ. - М.: Прогресс, 1993. - 488 с.

*Шавшуков В.* Развивающиеся рынки стран БРИКС в системе глобальных финансов // Вестник С УДК 339.7 ПбГУ. Сер. 5. 2012. Вып. 1

*Шаяхметова К.* Банковский надзор в РК // Вестник КазГУ. Серия Экономическая. Алматы, 2001, № 4

*Шиллер Р.* Финансы и хорошее общество // Издательство Института Гайдара, 2014. – 504 с.

*Эрнандо де Сото.* Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – 272 с.

Эсс А., Яловская Н. Главная проблема банков – просроченные кредиты // Рынок ценных бумаг Казахстана, 2014. - № 5. – с.28-33.

\*\*\*

*Acemoglu D.* The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies. NBER Working Paper 10037. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2003.

*Alan A. Tait,* Value Added Tax: International Practice and Problems (cite by OECD (2014), Consumption Tax Trends 2014: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD Publishing, Paris// DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2014-en>

*Baer W.* Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations // Latin American Research Review, Vol. 7, No. 1 (Spring, 1972), pp. 95-122 (<http://www.jstor.org/stable/2502457>).

*Baumol W.* The Microtheory of Innovative Entrepreneurship - Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010, 264 pp. (in Eng).

*Bernanke B., Laubach T., Mishkin F., Posen A.* Inflation Targeting: Lessons from the International Experience. Princeton: Princeton University Press, 1999.

*Blinder A.* It's broke, let's fix it: rethinking financial regulation // International journal of central banking. – Basel, 2010. – December. – P. 278-329.

*Borio C.* Central banking post-crisis: What compass for uncharted waters? – basel: BIS, 2011. – Sept. – № 353. – 23 p. (BIS Working Papers, 2011, № 353). – Mode of access: <http://www.bis.org/publ/work353.pdf>

*Criscuolo P., Narula R.* A Novel Approach to National Technological Accumulation and Absorptive Capacity: Aggregating Cohen and Levinthal // The European Journal of Development Research, 2008, vol. 20, N 1. PP. 58-59, 63-66, 69-70.

*Frankel J.* Peg the Export Price Index: A Proposed Monetary Regime for Small Countries // Journal of Policy Modeling. 2005. № 27.

*Hausmann R., Rodrik D., Velasco A.* Growth Diagnostics. - John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, 2005. - ([www.un.org/esa/policy/wess/wess2006files/bibliography.pdf](http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2006files/bibliography.pdf)).

*Hausmann R., Rodrik D., Hwang J.* What You Export Matters, January 2006, CEPR Discussion Paper No. 5444 ([http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=897924](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=897924))  
IMF (2011) World Economic Outlook Update, June 17, 2011. URL [www.imf.org](http://www.imf.org).

*Johnston D.* Sustainable development: Our common future. - Secretary-General OECD. 2002. - ([www.oecdobserver.org/news/fullstory](http://www.oecdobserver.org/news/fullstory)).

*Kebonang Z.* NEPAD: drawing lesson from the ories of foreign direct investment // Indian Journal of Economics and Business. December 2006).

*Klosterman R.* Arguments For and Against Planning (<http://urban.nyu.edu/courses/p112660/Klosterman.pdf>)

*Lall S.* The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy? // World Development, 1994, vol.22, N 4. P. 648.

*Lall S.* Is African industry competing?, Working Paper No. 121, QEH Working Paper Series, University of Oxford, 2005. - ([www.mtti.go.ug/docs/Lall](http://www.mtti.go.ug/docs/Lall)).

*Lawrence R.* Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration (Washington, DC: Brookings Institution, 1996.

*Leijonhufvud A.* On Keynesian Economics and Economics of Keynes. N.Y., 1968.

*Mahadeva L., Stern G.* Monetary Policy Frameworks in a Global Context. Ln.: Routledge, 2000.

*North D.* Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction // World Development. - 1989. - Vol.17. - №9. - P.1319-1332.

*Porter, M., Takeuchi, H., Sakakibara, M.* Can Japan Compete? – Macmillan Press, 2000, 208 pp. (in Eng).

*Stiglitz J.* (1994) Economic Growth Revisited, Industrial and Corporate Change, vol. 1. № 1, 1994 (OxfordUniversityPress, 1994). - P.65.

*Stiglitz J.* (1999) Whither Reform? Ten Years of the Transition. World Bank. Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999.

*Stiglitz J.* (2012) The Price of Inequality: how today's divided Society Endangers our Future. - W. W. Norton & Company, 2012. – 448 p.

*Stiglitz J., Ocampo J.* Stabilitywith Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development / Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.

*Svensson L.* Comments on Jeffrey Frankel. Commodity Prices and Monetary Policy // NBER Conference on Asset Pricesand Monetary Policy. 2006.

*Tanguy de Biolley.* Medium-term Economic Planning in European Market Economies // ib review. - Vol. 1. - 1997. - № 1. - P.58-69.

*Tianbiao Zhu.* Rethinking Importsustituting Industrialization. Development Strategies and Institutions in Taiwan and China. Research Paper No. 2006/76. UNU-WIDER.

*Walter I.* Economic drivers of structural change in the global financial services industry // Long range planning. – Oxford etc., 2009. – Vol. 42, – N 5–6. – P. 588–613.

Water and Jobs. The United Nations World Water Development Report 2016. – 148 pp.

World Development Report 2017. Governance and the Law. – World Bank Group. Washington DC. – 2017. – 282 p. (<https://openknowledge.worldbank.org/>).