

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ВЫПУСК № 11 (1792)

Серия

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья П. Скоробогатова, Е. Обуховой «Конституционный поворот», опубликованная в журнале «Эксперт», № 4, 20-26 января 2020 года.

Вологда
январь 2020

Конституционный госповорот

Как президент России за 15 минут нарисовал образ будущего и обманул либералов

События 15 января могут обернуться историческим поворотом в истории России. Пока лишь слова, из реализованного – долгожданная смена правительства и премьера. А важнейший посыл заложен в конституционной части послания **Владимира Путина**. Поправки в Основной закон страны, как ожидается, будут приняты уже в первой половине года. Эти изменения лишь в узкой части касаются ныне действующих политических фигур. Они не только закладывают формат президентского трансферта-2024 и роли участников транзитной гонки, но и задают рамки политической и управленческой системы на многие годы вперед. Владимир Путин хочет войти в историю как архитектор новой России, пусть всего лишь с поправками, а не с новой Конституцией. И президент не ради красивых слов приглашает граждан страны принять участие в разработке и утверждении предложений. Дело же не только в голосовании – без солидарности и поддержки населения России спящие институты, которые получают дополнительные полномочия, не пробудятся. Конституция даже с поправками может вернуться на траекторию 1993 года. Не отчетсся и партийная система. И ближайшие выборы в Государственную думу становятся важнейшим этапом на пути затеянных преобразований.

С разницей в двадцать лет, почти в одном и том же возрасте (67–68 лет), два президента устали. **Борис Ельцин** передал будущее страны в руки преемника, Владимир Путин сам нарисовал его образ – не преемника, а образ того будущего, в котором преемнику предстоит работать. Мы еще в прошлом году отмечали, что президент размышляет о конституционных основах развития политической системы с прицелом на послетранзитный период. Говорят, он лично написал большую часть послания. И за 15 минут перевернул жизнь страны и судьбы элит. За один день Путин анонсировал масштабные изменения в Конституции, правительство ушло в отставку, а премьер-министром назначили **Михаила Мишустина**.

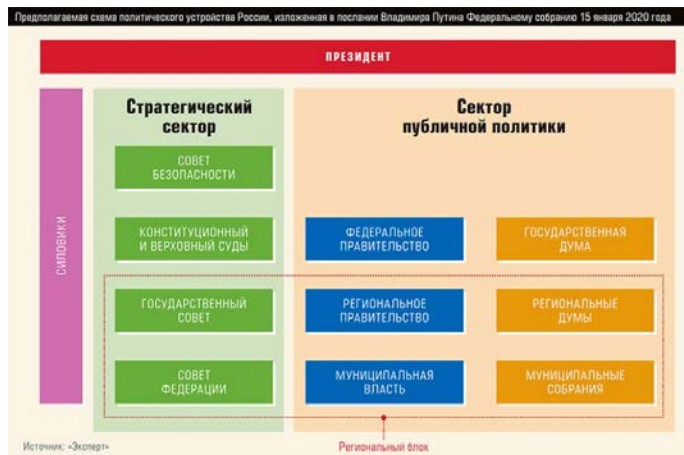
Ни слова о внешней политике, несмотря на разразившуюся было в СМИ подготовку к третьей мировой войне после событий в Иране. Никакого

«ядерного пепла» и новых ракет. Это не значит, что геополитика уходит на второй план. Просто Путин уверен в оборонном потенциале страны и в позиции России даже под западным давлением. Так же, как в финансовой стабильности благодаря консервативной бюджетной политике. Президент еще раз подчеркнул, что за минувшие пять лет видел серьезные угрозы экономического кризиса, которые теперь позади. А значит, можно усиливать внутреннее направление, приступать к серьезным политическим реформам.

Какой Путин хочет видеть Россию после 2024 года? Устойчивой, единой, сбалансированной, суверенной. Готовой к мировой конкуренции. К прорывам в научно-технологической, цифровой, управленческой сферах. Президент четко обрисовал тех китов, на которых будет стоять обновленная страна. Это в первую очередь люди. Растущее, здоровое, образованное население. В этой части – заметное наращивание госрасходов. Затем экономика: повышение реальных доходов граждан, темпы роста ВВП России выше мировых, новый инвестиционный цикл. И третье – политическая реформа, которая открывает дорогу к конкуренции элит и открытой коммуникации власти и населения. А с другой стороны, сохраняет баланс властных групп и позволяет без революционных потрясений продолжить развитие страны. Все вместе это позволяет получить необходимую гибкость национальной системы.

«При дальнейшем государственном строительстве перед нами стоят, казалось бы, прямо противоположные задачи, служат ориентиром ценности, которые могут на первый взгляд представляться несовместимыми... Мы должны создать систему прочную, надежную, неуязвимую и по внешнему контуру абсолютно стабильную, безусловно гарантирующую России независимость и суверенитет. В то же время систему внутри себя живую, гибкую, легко и своевременно, главное, меняющуюся в связи с тем, что происходит в мире, вокруг нас, а главное, в связи с развитием самого российского общества. Систему, обеспечивающую в том числе сменяемость тех, кто находится у власти или занимает

высокое положение в других сферах. Такое обновление – неотъемлемое условие прогрессивной эволюции общества и пусть не безошибочного, но стабильного развития, когда неизбежным остается главное – интересы России», – говорит Владимир Путин.



Предполагаемая схема политического устройства России, изложенная в послании Владимира Путина Федеральному собранию 15 января 2020 года

Новая модель России

Сфокусируемся на тех самых 15 минутах послания президента из всего насыщенного событиями 15 января. Владимир Путин анонсировал новую модель государственного устройства. Из «суперпрезидентской» республика становится просто «президентской», тем самым корректируя вариант Конституции 1993 года. Тогда, напомним, после споров с Верховным советом и расстрела Белого дома Борис Ельцин настоял на усилении полномочий президента и урезании полномочий парламента. В дальнейшем страна двигалась по пути усиления главы государства на фоне остальных игроков, но уже без изменения Конституции. Страна воевала, разваливалась, разворачивалась – и у модели с исключительно сильным арбитром-президентом, гарантом Конституции и стабильности политических элит, было много сторонников. Иные же считают, что именно тогда, в 1993 году, был заложен фундамент неконкурентного авторитаризма, выжатой, лишённой кадров и идей партийно-политической системы.

Однако говорить о возвращении к парламентской или президентско-парламентской (смешанной), образца начала 1990-х, республике неверно.

Владимир Путин предлагает «президентскую» модель, но с оригинальными чертами. Это, с одной стороны, сильная роль «стратегических» советов. А с другой – равномерное распределение полномочий и взаимозависимостей ветвей власти. Перечислим некоторые предложения президента:

- ограничить президентское правление двумя сроками;

- Государственный совет, в работе которого участвуют главы всех регионов, закрепить в Конституции;

- Государственная дума утверждает представленную президентом кандидатуру председателя правительства, а затем по его представлению – вице-премьеров и федеральных министров (раньше Дума лишь давала согласие президенту на назначение премьера и министров);

- за президентом сохраняется право определять задачи и приоритеты деятельности правительства, как и право отстранять от должности его состав. За президентом также остается прямое руководство Вооруженными силами и всей правоохранительной системой;

- президент назначает руководителей силовых ведомств и прокуроров регионов по итогам консультаций с Советом Федерации;

- Совет Федерации по представлению президента сможет отрешать от должности судей Конституционного и Верховного судов;

- Конституционный суд сможет по запросам президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным собранием, а также законы и нормативно-правовые акты органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня.

Что в итоге? В новой модели исполнительная власть – власть президента и премьер-министра – уравнивается парламентом. Парламент и правительство подпадают под контроль Конституционного суда, который может отменить любое их решение. Сами судебные теперь частично зависят от позиции Совета Федерации, который также влияет на силовиков и региональных прокуроров. Даже без четко прописанной роли обретает субъектность Госсовет и региональные власти – но избранные губернаторы, а не местные элиты. Ни у кого нет до-

минирующей полноты власти. Все элементы политической системы одновременно и усиливаются, и ослабляются в рамках сложной системы взаимных сдержек и противовесов.

Мы «с колес» изобразили схему новой модели государственной власти (которая, впрочем, может корректироваться в ходе работы рабочей группы по изменению Конституции и с учетом предложений политиков и экспертов – об этом говорил и сам Путин). Первое, что бросается в глаза, – разделение субъектов власти на две группы: обороны и стратегического планирования (президент + советы + суды) и общественно-хозяйственную, или «систему публичной власти», по выражению Владимира Путина. «Система публичной власти» займется прикладными задачами развития страны, соединив исполнительную и законодательную ветви в непосредственной политической связке. Здесь в перспективе должна усилиться роль народного представительства (через партии) и обратная связь с населением. Похоже, лишается даже номинальной самостоятельности муниципальная власть, которая окончательно встраивается в управленческую вертикаль. Зато получает больше полномочий (надеемся, что вместе с финансами).

Закрепляется в Конституции «советизация» государственной системы. Совет безопасности уже давно имеет сверхстатус в части обороны и безопасности. Совет Федерации получает расширенные полномочия. Интересно, будет ли изменен подход к его кадровому формированию: сейчас в состав верхней палаты попадают и в результате политических разменов, и в качестве почетной синекуры, и для решения сложных бизнес-вопросов региона. По два сенатора от региона и кандидатуры президента. Функционал Госсовета до конца не определен, здесь простор для доработки. Все три совета, избавленные от бюрократизации, займутся стратегическими задачами, а с другой стороны, смогут оперативно решать кризисные вопросы. В перспективе эти органы власти могут быть гибко подстроены под ситуацию: например, лишиться статуса «при президенте», получить разных председателей и секретарей или, напротив, слиться в один «гранд-совет». Для этого не потребуется опять вносить изменения в Конституцию.

Наконец, стоит обратить внимание на усиленный «региональный блок», который распадается сразу и на хозяйственный, и на стратегический. Рано утверждать что-то конкретное до уточнения роли Госсовета. Но, похоже, происходит сложное переформатирование баланса региональной и федеральной власти. С одной стороны, усиливается административная и финансовая вертикаль (единая публичная власть) от правительства до муниципалитетов. Вкупе с ответственностью чиновников. А их – региональных бюрократов – президент сурово чиховстил несколько раз в послании, в отличие от правительства – тех-то вообще отправили в отставку. С другой стороны, регионы усиливают свои полномочия на федеральном уровне и в рамках Госсовета практически выходят из-под прямой зависимости правительства. Губернаторы, конечно, остаются наемными менеджерами с мандатом от населения, но получают возможность представлять стратегическое видение развития своих земель.

Теоретически, такая «блоковость» позволит снизить ущерб от очевидного усложнения всей системы федеральной и региональной власти: если бы на нашей схеме остались «стрелки» взаимовлияния элементов модели, читатель вряд ли бы вообще в ней разобрался. Система сильно переплетена зависимостями, процедурами, полномочиями, регламентами, бюрократией в целом. И возможно, в рамках одного блока, регионального или хозяйственного, можно будет быстрее решать задачи.

Транзитный расклад

Путин открыл эпоху транзита – в основном так комментаторы оценивают новаторские предложения президента. Махом сбросил все фишки с доски, разбил надежды, планы, амбиции элитных групп, выстраивавших свою стратегию на 2024 год. И конечно, пишут один за другим комментаторы, застолбил за собой место в грядущем транзите – и ведь не разберешь, в качестве кого: то ли главы Госсовета, то ли спикера, то ли лидера «Единой России» – ведь все ветви власти в новой конституционной модели получают сильные полномочия и во многом зависят от выхода из институциональной спячки. «На самом деле, политическая реформа и транзит готовились под со-

юзное государство с Белоруссией, в котором Путину отводилось место лидера, но Александр Лукашенко заартачился, не получил дешевую нефть, зато отстоял независимость. Поэтому избран казахский вариант: перераспределение полномочий власти, ослабление фигуры “суперпрезидента” и вывод на сцену Елбасы, отца нации». Таковыми откровениями делятся те же источники инсайдерской информации, что не смогли прознать ни об одном мегасобытии минувшей среды. Но логика в синхронном ослаблении и одновременно (вот парадокс) возвышении всех институтов власти есть. Она выравнивает шансы большего числа участников транзитной гонки, позволяя показывать практические политические результаты.

«После конституционных правок все игроки внутри госсистемы должны обрести четкие границы полномочий, что приведет к усилению реальной конкуренции между ними, а возможность для возникновения «второго Путина» будет заблокирована, – полагает **Андрей Тесля**, старший научный сотрудник Института гуманитарных наук Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта. – Я напому классический пример из российской истории, когда на протяжении всего девятнадцатого века говорили о необходимости создания единого правительства, в то время как императоры последовательно эту идею блокировали. Александр Второй, например, постоянно поддерживал существование разных “министерских партий”, подхлестывал неугасающий конфликт между ними. Это как раз и позволяло ему де-факто, не только де-юре находиться над министрами и другими высшими чинами, выступать по отношению к ним в роли арбитра и, что, пожалуй, самое главное, сохранять прозрачность работы всей системы. Ведь именно потому, что члены правительства не могли договориться друг с другом, они не могли и установить информационный фильтр по отношению к государю. Они не могли изолировать его от реального положения вещей, не могли управлять его видением, потому что это невозможно в условиях постоянной борьбы».

Нужно готовиться к тому, что Владимир Путин вообще не займет никаких официальных постов после 2024 года, считает президент Россий-

ской ассоциации по связям с общественностью (РАСО) **Станислав Наумов**: «Ближайшие к Путину фигуры всегда генерировали идею “давайте мы еще раз придумаем, как бы вам оставить в руках ту власть, которую вы заслуживаете”. Но политологическое сообщество должно понять: Путин не будет в государстве после 2024 года. И это хорошо для России, и это то, к чему он стремится как человек. И никому его рейтинг не достанется. Владимиру Владимировичу нужно, чтобы в 2024 году было три кандидата в президенты, у каждого было бы порядка 33% голосов поддержки, и после выборов один станет президентом, другой получит пост премьера, а третий возглавит усилившийся парламент. Только в таком случае в условиях транзита у курса Путина нет риска на слом. Все будут вынуждены как минимум шесть лет находиться в рамках путинских нацпроектов, которые должны к 2024 году принести понятные для народа результаты, а иначе в той модели, при которой власть передавалась в 2008 году Дмитрию Медведеву, соблазн избавиться от наследия предыдущего президента будет очень велик».

В предполагаемую систему власти закладывается огромное количество политической свободы и конкуренции. Многие наблюдатели, причем, что забавно и предсказуемо, часто либеральных взглядов, называют затею рискованной и предрекают начало конца авторитарной системы. Мол, власть сама стреляет себе в ногу, отказываясь от преимуществ авторитаризма. Ведь это сейчас система кажется устойчивой, когда президент и парламент едины. А как начнутся распри между ветвями власти, так увидим мы череду конституционных кризисов как в 1993-м или как на Украине. До сей поры ругать авторитаризм за отсутствие демократии было модно, но едва система стала обретать баланс и конкурентность, эксперты немедленно принялись искать подвох: где же Путин снова всех обманул? По факту с обнулением всех планов элитных группировок на транзитный период президент одновременно утилизировал и оппозиционных политиков, и интеллектуалов. Он предложил игру с нулевыми ставками, где прежняя антивластная риторика потеряла смысл: иди в новую систему, создавай партию,

проходи в парламент, влияй на правительственный курс, борись за власть.

Пока, правда, рассуждать об амбициях Путина после 2024 года проще.

Новый общественный договор

Масштаб конституционных изменений всегда осторожного и аккуратного Владимира Путина (вспомним его оценку ленинских ошибок) говорит о том, что в послании мы услышали не одну лишь транзитную модель, но задачу системного переустройства России. Это не внезапное или ситуативное решение в ответ на разнузданность части элит, посчитавших президента «хромой уткой», или падение рейтингов власти. Кажется, что реформы продуманы, и укладываются в принятый Путиным исторический ритм развития страны. В том числе это ответ на кризис той управленческой модели, которая сложилась к концу 2010-х годов.

Поздно хвастаться, но в первом номере «Эксперта» этого года мы планировали описать проблему дефицита конкуренции российских элит на всех уровнях госвласти, а в качестве решения предложить изменить механизм назначения премьера и министров правительства для усиления роли парламента и политических партий. Такие мысли высказывались давно, в том числе на страницах нашего журнала, однако именно сейчас возникла особенно острая необходимость расширить полномочия парламента, даже невзирая на слабость партий и идеологический вакуум. И, кстати, наш опрос, проведенный в телеграм-канале «Эксперт», показал, что решение по поводу правительства и парламента скорее всего будет поддержано абсолютным большинством (у нас почти 75% респондентов высказались «за».)

В 2019 году, на фоне беспрецедентно высокого профицита российского бюджета и высокой концентрации ресурсов в госсекторе, мы ясно увидели неподконтрольность распределения этих ресурсов институтам общественного представительства. Неэффективность чиновников в реализации нацпроектов и отдельных социальных и промышленных программ не была компенсирована иными частями системы. Госкорпорации, получающие основные заказы и преференции за

счет бюджета, завязаны напрямую на правительство и министерства и не допускают иных дискуссий по вопросу распределения госсредств и экономической политики в целом. Это доминирование слитого с государством хищнического капитализма привело к невозможности построения социального государства. Когда продукт, имеющий статус общественного блага, развивается на государственные деньги, а основную выгоду при этом получают аффилированные операторы. А то, что не подразумевает выгоды, не реализуется вовсе.

В закрытом режиме проходят и политические дискуссии о будущем страны. Гражданам доверены ток-шоу об украинских делах и вредных американцах, а вопросы внутреннего развития и тем более, скажем, условия транзита обсуждаются в высоких кабинетах за закрытыми дверями. Парламент выключен из концептуальных дискуссий. Партии непопулярны. Политическое молчание порождает политическую безответственность для одних и политическую неопределенность для других. Первые ждут своего часа, когда «жизнь все расставит на свои места», вторые пытаются понять, можно ли в этих условиях решать банальные задачи – рожать, зарабатывать и вообще оставаться здесь жить. Политическое молчание, нежелание элит выражать свою политическую позицию, а точнее, позицию о желаемом будущем России, сейчас является основным фактором тяжелой социально-экономической стагнации.

Конституционным расщеплением полномочий власти Путин впрыскивает живительные инъекции в разные части системы. Должны пробудиться «спящие» институты. Нанесен удар по бюрократической монополии, прежде всего федерального правительства. Усиливаются новые коллегиальные органы власти. Все части системы увеличивают свой вес, что автоматически ведет как к усилению аппаратной конкуренции, так и к большей представленности элит и их вовлеченности в коммуникационные процессы на всех уровнях власти. Все это возвращает в нашу жизнь публичную политику.

Обновится партийная система. Здесь открывается масса вариантов. Госдума может остаться чахлой и контролируемой из Кремля, как считают

пессимисты. Но реформистский потенциал огромен. Не случайно идет серьезная дискуссия о появлении новых нишевых партий и перезагрузке старых. Открыт вопрос о создании «партии прорыва» и будущем «партии власти». А что будет с лидером единороссов Дмитрием Медведевым, которого однопартийцы безропотно проводили в кресло зампреда Совбеза? Поведеет ли бывший премьер с гигантским антирейтингом партию в бой или найдут другого лидера? Слухи пророчат перенос выборов в Государственную думу на более ранний срок, например на декабрь 2020 года. Это позволит «Единой России» получить конституционное большинство на волне эйфории избирателя от крупного социального пакета и по факту нового общественного договора с президентом. В целом же предложения, закладываемые президентом в Основной закон, должны в полном соответствии с консервативным реформизмом усилить роль народного представительства за счет прямого влияния на исполнительную власть. В противовес неолиберальному подходу к четкому разделению элит и плебса, скрытого за ширмой имитационных демократических моделей.

Неолибералы и западники в целом потерпели тяжелое поражение по итогам послания. «Смысл государственной службы именно в служении. Служить России и ее народу», – подчеркнул президент. Это наказ. А вот дело: лицам, занимающим высшие государственные посты, судьям и депутатам Госдумы будет запрещено иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства. По факту законы 2006 и 2014 годов последовательно убрали такие возможности у высокопоставленных чиновников. Теперь это запишут в Конституции. Предложение зафиксировать в Основном законе примат национального права над международным также встречается с уже действующей реальностью в решениях Конституционного суда. Из новинок – требования к лицам, претендующим на должность президента, о постоянном проживании на территории России не менее 25 лет, а также отсутствии иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причем не только на момент участия

в выборах, но и когда бы то ни было ранее. (Здесь требуется прояснить: а как быть с Крымом?)

Зачем заносить в Конституцию нормы, которые и без того зафиксированы в действующем законодательстве? Все просто: Владимир Путин хочет основательно закрепить суверенный курс страны и предупреждает элиту, ориентированную на Запад. И, что еще важнее, президент отсекает от значимых государственных должностей так называемое поколение принцев, детей нынешней элиты, которые давно и прочно ментально и экономически связаны с иностранными территориями. Таким образом происходит отложенное обновление управленческого контура страны на горизонте пяти–десяти лет, освобождаются перспективные должности, смазываются кадровые лифты. Настоящая революция следует и в сфере собственности, которую сегодня контролируют близкие к Кремлю предприниматели и топ-менеджеры госкорпораций. Если у их детей не намечается политических перспектив в России, то и претендовать на собственность национально стратегического значения они не смогут либо их активы будут перехвачены национально ориентированным капиталом.

Возможно, понесет потери и экономический неолиберальный блок, несмотря на всю любовь президента к низкой инфляции, бюджетной консолидации и больших ЗВР. Но расти-то надо! В 2021 году темпы роста ВВП России должны быть выше мировых, как надеется президент. Для этого нужно запустить новый инвестиционный цикл, наконец активировать национальные проекты, нарастить вложения в создание и обновление рабочих мест, инфраструктуру, науку и технологии. Путин надеется, что ежегодный прирост инвестиций составит не менее пяти процентов. Для решения этих задач необходимо взбодрить финансовую систему и наконец задать прямую цель роста Центральному банку.

Неглинная неизменна

Пока все указывает на то, что глава ЦБ останется на своем месте как минимум до конца своих полномочий в 2022 году. Все дело в важности роли, которую играет ЦБ: фактически через банковскую систему он контролирует самую значительную часть российской экономики. Финансист

Денис Соловьев, экс-управляющий директор корпоративного и инвестиционного блока Альфа-банка и бывший управляющий директор «Церих Кэпитал Менеджмент», объясняет это так: «Крупных государственных банков пять, и они владеют 60 процентами активов». Если соотнести эти активы к ВВП, это больше 90 процентов ВВП. Соответственно, важность той задачи, которую Центральный банк решает сейчас, переоценить нельзя. Исходя из тех обстоятельств, в которых мы находимся, Центральный банк делает максимум возможного, чтобы обеспечить стабильное существование финансовой системы, устойчивость рубля. Он же оперирует теми рычагами, которые есть у него в наличии. Этих рычагов немного, но среди них стоимость кредита и принятие банками системных рисков в рамках развития экономики в целом и конкретных отраслей».

На момент вступления **Эльвиры Набиуллиной** в должность ЗВР России составляли немногим более 500 млрд долларов, и, опустившись в начале 2015-го до 350 млрд, к концу 2019-го они составили уже 550 млрд долларов. Правда, до максимума лета 2008-го – 590 млрд – пока не дотянули. По сути, кризис 2014–2015 годов привел к такому же снижению резервов, как и кризис 2008–2009-го, – однако, как уверяют в ЦБ, переход к полностью свободному курсу рубля позволил им не опуститься ниже и вообще сохранить подушку в виде ЗВР в принципе.

На своем посту Эльвира Набиуллина занялась переходом к одобренной МВФ политике инфляционного таргетирования – и ЦБ удалось достичь таргета в 4% и даже с избытком в 2017 году, когда годовая инфляция опустилась до 2,5%, исторического минимума для России. Закрепление инфляции вблизи определенного значения декларировалось и декларируется ЦБ как первое и необходимое условие для экономического роста – необходимое, но, конечно, недостаточное.

Одновременно проводилась масштабная чистка банковского сектора от «карманных» и кредитующих аффилированные компании банков – и к концу 2019 года банков осталось 444 против почти тысячи в 2013 году.

Все эти шаги сопровождались существенными издержками, которые до сих пор несет наша экономика. «Зажимание» спроса привело к тому, что упала не только инфляция – упали и инвестиции, и бизнес больше не видит никаких причин наращивать выпуск (см. «Все взгляды на бюджет», «Эксперт» №№ 1–3 за 2020 год). В прошлом году Институт экономики имени Е. Т. Гайдара выпустил исследование «Выгоды и издержки инфляционного таргетирования в России», где констатировал, что дезинфляционный маневр с повышением ставок, конечно, часто приводит к рецессии, сокращению инвестиций, сворачиванию кредитования и падению располагаемых доходов, но эти минусы краткосрочны, а выгоды от инфляционного таргетирования долгосрочны. Однако доходы населения падают уже шесть лет, и конца этому не видно. Весной 2019 года американская корпорация RAND опубликовала большой доклад *Extending Russia. Competing from Advantageous Ground* («Как перенапрячь Россию»), где зафиксировала буквально следующее: «Плохая экономическая политика России препятствует и, скорее всего, продолжит препятствовать росту».

Нынешнее послание Федеральному Собранию – далеко не первое, в котором Владимир Путин обращается к ЦБ с просьбой принять участие в обеспечении экономического роста. Так, два года назад, в марте 2018-го (именно тогда президент поставил амбициозную цель нарастить среднедушевой ВВП к 2025 году в полтора раза), он уже выразил надежду, что Банк России «реализуя меры денежно-кредитной политики, развивая финансовые рынки, будет работать в контакте с правительством в интересах общей цели – создания условий для повышения темпов экономического роста».

Однако Банк России, со своей стороны, считает, что и так вносит вклад в достижение экономического роста – с помощью того самого инфляционного таргетирования и других мер, которыми он рассчитывает развить финансовые рынки, вроде маркетплейса. И вряд ли стоит ожидать от ЦБ какого-то более существенного участия в экономическом росте, чем то, что он определил себе как собственные задачи.

В тот самый момент, когда президент в очередной раз призывал ЦБ вместе с правительством взяться за экономический рост, именитые эксперты, и. о. министра экономического развития **Максим Орешкин** и первый зампред ЦБ **Ксения Юдаева** на XI Гайдаровской форуме рассуждали о том, как важно центральным банкам оставаться независимыми от политических веяний и пожеланий правительств. «Центральные банки имеют долгосрочный горизонт, в отличие от правительств, которым надо отвечать чаяниям электората, – провозгласил на форуме **Якоб Френкель**, председатель правления JPMorgan Chase International и председатель Банка Израиля в 1991–2000 годах. – Что бы центробанки ни делали, это будет непопулярно, поэтому центробанки надо защищать». А профессор Гарвардского университета **Кеннет Рогофф** предупредил, что «в долгосрочной перспективе подчинение центрального банка денежным властям – катастрофически опасный путь», примером чему, по его словам, служит Аргентина, где ЦБ был подчинен правительству. «ЦБ в России независим гораздо больше, чем в Европе и США, и в 2015 году он справился с проблемой великолепно», – уверен Рогофф.

Сверхэффективный премьер

О новом премьере Михаиле Мишустине за эти дни сказано очень много. Мы позволим себе обратить внимание только на одно: за последние годы это самый эффективный топ-чиновник России. Мишустин возглавляет ФНС с 2010 года, и за это время налоговая служба под его руководством сделала поистине космический рывок в плане цифровизации. В 2013 году ФНС запустила автоматизированную систему контроля (АСК НДС), чтобы бороться с незаконным возмещением НДС из бюджета. В 2017 году заработала АСК НДС – 2, охватившая все цепочки формирования добавленной стоимости. С этого же момента начинается впечатляющий рост налоговых поступлений: так, на протяжении первых пяти лет действия АСК НДС, с 2013-го по 2017-й, поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет выросли в номинальном выражении на 58%, а в реальном – почти на 20%, в разы быстрее ВВП.

За десять месяцев 2019 года в консолидированный бюджет поступило 18,9 трлн рублей, на 7,9% больше, чем за десять месяцев 2018-го, а в федеральный бюджет – 10,5 трлн рублей, на 7,1% больше. Причем дело вовсе не в нефти: быстрее всего растут поступления от НДС (+16,7% за десять меся-

цев 2019 года) и налога на прибыль организаций (+13,5%). В деле сбора НДС наша налоговая система показала мировой рекорд – в России собирается 99,4% всего начисленного НДС.

Сейчас налоговики видят 90% розничного товарооборота, все финансовые взаимоотношения компаний друг с другом и со своими сотрудниками. К 2035 году ФНС обещает обеспечить «автоматическое выполнение налоговых обязательств без усилий». Служба, по словам Мишустина, превратится в «адаптивную платформу», работающую в режиме реального времени с цифровыми источниками данных и с цифровыми идентичностями налогоплательщиков. Таким образом, к 2035 году российская экономика должна стать полностью прозрачной. Впрочем, уже сейчас доля сомнительных операций по НДС составила 0,6% (в 2016 году было 8%), а количество организаций «с признаками фиктивности» – 120 тыс. (а не 1,6 млн, как в 2016 году).

По идее, после таких успехов в повышении прозрачности бизнес мог бы рассчитывать на снижение налоговой нагрузки. С одной стороны, созданная прозрачность позволяет новому премьеру очень тонко чувствовать малейшие изменения в динамике доходов бюджета, а значит, меньше волноваться по поводу его наполнения. Это, как любой хорошо отлаженный контроль, позволяет идти на эксперименты – например, искать зоны безопасного снижения налоговой нагрузки. С другой стороны, перед Мишустиним стоит задача заметно ускорить экономический рост, и, на наш взгляд, маловероятно, что это можно будет сделать без некоторого снижения налоговой нагрузки.

В этом контексте обратим внимание на то, что новый премьер, выступая в Думе, уже отказался от введения прогрессивного налогообложения физических лиц, прокомментировав это примерно так: «В России нет среднего класса, поэтому прогрессивный налог взимать не с кого». И это хороший знак: новый премьер знает, что в России нет (или просто очень мало) среднего класса. А без него гибкая, суверенная, динамичная Россия невозможна.

**Петр Скоробогатый,
Евгения Обухова**

Политическая конкуренция элит в дефиците

Крайне важным эффектом предложенных **Владимиром Путиным** изменений в политической системе России будет, как нам кажется, обострение публичной политической конкуренции. Мы имеем в виду, что необходимость назначать правительство (в том числе членов кабинета), а значит, необходимость вести объемные консультации по широкому кругу вопросов заставит политиков открыто высказывать свои позиции по столь же широкому кругу вопросов, а это, в свою очередь, позволит гражданам узнать, за что, собственно, выступает тот или иной политик и его партия. Сейчас этого нет. Кроме того, сама возможность оказывать прямое влияние на исполнительную власть активизирует интерес к партийной деятельности у амбициозных людей, и этот фактор также должен активизировать публичную политическую конкуренцию.

Почему это важно? Согласно одному из самых известных теоретиков демократии **Роберту Далю**, в современном мире, где невозможно прямое представительство каждого гражданина, это представительство осуществляется через влияние граждан на политическую конкуренцию элит. Поэтому, по Далю, существует два важнейших условия демократии. Первое – наличие политической конкуренции элит, проявленной публично. Второе – возможность граждан влиять на эту конкуренцию, прежде всего через выборы. Эти условия сейчас в России находятся в сильно «подавленном» состоянии. Партии есть, и их довольно много, но как они относятся к актуальной для граждан повестке, насколько они компетентны, чьи интересы, наконец, они представляют – все это фактически неизвестно.

Мы решили воспользоваться своим телеграм-каналом и задали нашим читателям четыре вопроса по мотивам послания президента и отставки правительства. Вот что они думают.

Существует выраженное единодушие по поводу самой отставки. Одобряют это действие 85%.

Столь же единодушно наши читатели приветствуют тот факт, что теперь Дума будет назначать правительство. 75% – «за».

А вот с фундаментальными основами демократии «по Далю» у нас дело обстоит существенно хуже. Так, лишь 38% считают, что в России есть политическая конкуренция элит, а 62% полагают, что ее нет. И 88% считают, что граждане не оказывают никакого влияния на политическую конкуренцию элит.

Таким образом, можно предполагать, что граждане чувствуют дефицит представленности себя и своих интересов в политике. Безусловно, на данной стадии это тормозит развитие общества – в той мере, в которой политика способна оказывать влияние на развитие.

