
4

Казахстан:

автократическая
модель
экономического
взлета



ГЛАВА 4

КАЗАХСТАН: АВТОКРАТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗЛЕТА

Казахстан как самостоятельное государство существует 15 лет. За это время он достаивался самых противоречивых оценок. Хотя, надо сказать, что в первое время оценки были довольно однозначны. Все изображалось в черном цвете, и этот цвет во многом отражал то, что имело место на самом деле. Развал экономики, бедность (если не нищета) широких слоев населения, кризис практически во всех отраслях хозяйства, включая жилищно-коммунальное. Именно на первые годы независимости приходится основной поток переселенцев некоренного населения в другие места постоянного жительства, в том числе в Россию.

Постепенно картина начала меняться, а в условиях глобального нефтяного бума изменилась достаточно радикально. Казахстан стал местом весьма привлекательным для иностранных инвестиций. Кроме того, руководство страны сумело создать сравнительно благоприятный инвестиционный климат для всех. Ряд институциональных преобразований прошел быстрее и лучше, чем в России (реформы жилищно-коммунального хозяйства, пенсионная, банковского сектора). В начале XXI в. среднегодовые темпы экономического роста приближались к 10% — показателю, с которым может сравниться разве что Китай.

В прессе стали появляться восторженные оценки. Как всегда в таких случаях, Казахстан назвали очередным «экономическим чудом». Советник президента РФ Андрей Илларионов стал все чаще ставить его в пример России в качестве образца для экономического реформирования. Действительно, некоторые шаги в этой области

если не поражали, то приятно удивляли. Особенно по контрасту с совсем недавним мрачным прошлым.

Однако Казахстан на самом деле достаточно противоречивая страна. Сравнительно мягкий по центральноазиатским критериям автократический режим ее первого президента Нурсултана Назарбаева характеризуется разгулом коррупции — этой неизменной спутницы всех политических систем, строящих бюрократические вертикали. До сих пор так и не создана система преемственности власти, ее безболезненной передачи в иные руки. Решить эту проблему современные автократии неспособны, поскольку монархический принцип в XXI в. в глазах многих людей уже не выглядит легитимным.

Выборы (от которых эти режимы не могут отказаться) оборачиваются всякий раз общественным потрясением, поскольку правящий режим вынужден повсеместно нарушать собственное законодательство, фальсифицируя итоги волеизъявления граждан. Это делает режим все менее и менее легитимным, а в случае ухода харизматического лидера — обреченным на падение. В результате возникает ощущение нестабильности, которое передается в том числе и инвесторам, рассчитывающим оставаться в Казахстане на долгий срок.

Экономические успехи Казахстана несомненны. Однако, по всей видимости, не стоит бросаться из одной крайности в другую. Надо оценить их трезво, без эмоций. Задуматься о том, что последует за нефтяным бумом. Увидеть экономику через 30–40 лет. И тогда все не будет казаться столь уж гладким. Напротив, обнаружится много проблем. И все они, в сущности, сводятся к решению одной проблемы — не свалиться в пропасть после того, как закончится нефть.

Много трудностей встречается на пути развития Казахстана и в настоящее время. Прежде всего это уровень массового образования и здравоохранения, который очень далек от тех показателей, которые могли бы быть достигнуты при нынешних доходах страны. Кроме того, в Казахстане, как и во всякой развивающейся нефтедобывающей стране, возникает вопрос о путях диверсификации экономики.

Эта глава вовсе не сборник советов на тему «что делать?». На этот вопрос пусть отвечают эксперты Международного валютного фонда и Всемирного банка, иных международных организаций, да и сам казахстанский народ. Наша задача куда скромнее и проще: отразить то главное, что пережил и переживает Казахстан после краха СССР; показать, каковы его политическая система и политический режим, как развивалась и развивается экономика, и конечно, в первую очередь нефтегазовый сектор. Естественно также посмотреть на то, как обстоят дела с реформами. Хотя бы только с одной из них — той, что провалилась в России, — пенсионной.

4.1. Политика на поле одного игрока

Обреченный на власть

Нурсултан Абишевич Назарбаев руководит Казахстаном с 1989 г. И будет делать это еще семь лет, поскольку он выиграл в декабре 2005 г. президентские выборы. Таким образом, общий срок его пребывания во главе страны, если не случится чего-либо чрезвычайного, составит к декабрю 2012 г. 23 года. Конечно, на свете есть и были автократические режимы, главы которых могли бы похвастаться более продолжительными сроками верховной власти. Однако и 23 года — весьма приличный срок.

В то же время о предстоящих семи годах, естественно, ничего определенного сказать нельзя, кроме того, что уверенно прогнозируемое «нефтяное счастье» и выстроенный за прошедшие годы механизм самовластья помогут их успешно пережить. Реальные потрясения возможны к концу семилетнего срока, который, согласно закону, должен стать последним в карьере «отца-основателя» Казахстана как независимого государства. Удастся ли ему провести ставшую уже достаточно традиционной для некоторых стран бывшего СССР операцию «Наследник» (точнее, наследница, так как на казахстанский «трон» претендует старшая дочь президента — Дарига Назарбаева) — покажет будущее. Пока же обратимся к пройденному нашему герою пути.

Первого декабря 1991 г. бывший первый секретарь ЦК Компартии Казахской ССР (прекратившей свое формальное существование за 2 недели до этой даты) Н. А. Назарбаев стал всенародно избранным президентом Республики Казахстан. Два года его пребывания на этом посту отравляла критика Верховного совета — высшего законодательного органа страны, сохранившего свой состав и полномочия еще со времен горбачевской перестройки. Но в декабре 1993 г. Назарбаев распустил его прежний состав и назначил новые выборы на март 1994 г. Однако и новый Верховный совет не удовлетворил президента. Лояльность его была меньше ожидаемой и не устраивала Назарбаева. Использование административного ресурса тогда еще давало сбои.

Поэтому Назарбаев предпринял серию решительных ходов.

Во-первых, под давлением президента Конституционный суд в марте 1995 г. распустил первый после обретения независимости парламент, используя в качестве предлога несоответствие избирательной процедуры принципу «один человек — один голос». Для

наивного стороннего наблюдателя это должно было выглядеть борьбой за демократические принципы.

Во-вторых, одновременно «под шумок» был назначен общенациональный референдум, который прошел в апреле того же года и принес Назарбаеву продление пребывания на посту президента вплоть до декабря 2000 г. По официальным данным, за это проголосовали 95% избирателей.¹

В-третьих, в августе 1995 г. был проведен еще один референдум, который, правда, бойкотировался главными оппозиционными партиями. Он одобрил новую конституцию страны, которая изрядно расширяла президентские полномочия и фактически ликвидировала разделение властей (например, согласно конституции, президент получал право запрещать политические партии). После выборов декабря 1995 г., проведенных уже по новому Основному закону страны, президент наконец-то получил послушный парламент, который в октябре 1998 г. назначил досрочные президентские выборы на январь 1999 г. и заодно исправил конституцию ради продления срока пребывания в должности президента до семи лет.

Президентские выборы 1999 г. принесли победу действующему президенту, получившему 80% голосов.² К этим выборам у него появился очень серьезный соперник — бывший премьер-министр Акежан Кажегельдин. Естественно, он был под надуманным предлогом отстранен от предвыборной гонки, а президент в итоге соревновался с марионетками.

Интересен тот факт, что конституция 1995 г. не оставалась неизменной. Так, согласно одной из поправок, «первому президенту» предоставляется пожизненный иммунитет и место в Совете безопасности, право выдвигать преемника и быть у него советником. Вполне вероятно, что в 2012 г. президент, которому к тому времени исполнится 72 года, хотел бы принять на себя роль казахского Дэн Сяопина при Дариге Назарбаевой.

Однако вернемся из гипотетического будущего к реальным президентским выборам декабря 2005 г. По конституции, они должны были проходить в январе 2006 г. Однако снова был разыгран спектакль с переносом выборов с Конституционным советом в главной роли. Формальная подоплека дела такова.

Депутат мажалиса (нижней палаты парламента Казахстана) Валерий Котович обратился в Конституционный совет с запросом

¹ Freedom in the World 2005: The Annual Story of Political rights and Civil Liberties [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.freedomhouse.org/research/free-world/2005/Egypt-Kiribati.pdf>. P. 335.

² Ibid.

о сроках президентских выборов. Дело в том, что, согласно конституции, они должны проходить в «первое воскресенье декабря». Так что январь 2006 г. вроде бы отпал.

Конституционный совет долго думал над этой конституционной коллизией и вдруг в сентябре 2005 г. решил проводить выборы 4 декабря 2005 г. Президент Назарбаев изобразил неудовольствие, но заявил, что подчиняется решению (как же иначе, ведь он же законопослушный президент!). Зато у оппозиции сократилось время на развертывание предвыборной кампании.

На этот раз президенту противостоял также политический тяжеловес. Это был бывший генеральный прокурор Казахстана, бывший спикер мажалиса и один из руководителей президентской партии «Отан» («Отечество») Жармахан Туякбай. В 2004 г. он заявил, что больше не может терпеть те фальсификации выборов, которые творятся окружением Назарбаева (имелись в виду парламентские выборы 2004 г.), и перешел в лагерь оппозиции. Туякбай возглавил движение «За справедливый Казахстан», которое сразу начало претендовать на консолидацию всех оппозиционных сил.

Однако сценарий, разыгранный с Кажегельдином, уже не повторился. Власть решила действовать тоньше. Тем более что, скорее всего, Назарбаев выиграл бы выборы, даже если бы за их справедливость отвечал сам Господь Бог. Страна стала пожинать первые плоды нефтяного бума. Президент продекларировал увеличение пенсий в два раза и целый набор других популистских социальных мер. При этом в ряды оппозиции удалось внести разлад. В частности, в ведущую оппозиционную партию «Ак Жол» («Светлый путь»)³.

Специалист по истории стран ближнего зарубежья Алексей Власов не считает этот раскол случайным. В своем интервью интернет-сайту «Полит.ру» он заявил: «Вместо реальной консолидации оппозиционных сил последовал раскол, подобный случившемуся еще в 2004 г. в Коммунистической партии, которая тоже разделилась в канун выборов на две части. Тут слишком много совпадений, чтобы признать это не закономерностью, а случайностью».⁴

На выборах за Нурсултана Назарбаева было отдано более 91% голосов, Жармахан Туякбай получил всего 7, остальные кандида-

³ Следует отметить, что общее название с террористическим маоистским движением в Перу («Сендеро Луминосо»), активно действовавшим вплоть до начала 1990-х гг., никак не свидетельствует об общности их идей. Казахский «Светлый путь» идеологически куда ближе к российским партиям СПС и «Яблоко», чем к маоистам.

⁴ Высшая лига казахской политики состоит из одного человека. (Интервью с Алексеем Власовым) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.polit.ru/analitics/2005/08/30/vlasov.html>.

ты — 2% на всех. Как отмечает журнал «Эксперт», в предвыборных расчетах г-ну Назарбаеву отводилось 65–70%, оппозиции — 20, что позволило бы говорить о происходящих в стране демократических процессах.⁵ Наблюдатели от ОБСЕ дали отрицательную оценку этим президентским выборам (как и абсолютному большинству прочих выборов, когда-либо проводившихся в Казахстане) из-за многочисленных несоответствий международным стандартам.

Очевидно, что президентская вертикаль перестаралась. Но о ней, а также о президентской семье (клане) речь пойдет чуть позже. Пока же дадим два сюжета, характеризующие Назарбаева как довольно гибкого политика для региона Центральной Азии в отличие, например, от куда более прямолинейного его соседа — диктатора Узбекистана Ислама Каримова.

Первый сюжет демонстрирует игру «злой парламент — добрый президент», которой также иногда увлекается президент РФ Владимир Путин. В декабре 2003 г. обе палаты парламента приняли закон о средствах массовой информации, предусматривавший предоставление государству права надзирать за работой журналистов, увольнять репортеров, задерживать выход СМИ за нечетко оговоренные нарушения и т. п. Но в апреле 2004 г. Назарбаев наложил вето на этот закон, поскольку он нарушал свободу СМИ.

Попутно заметим, что в Казахстане реально существуют ограничения на предоставление информации даже через Интернет. Ведущие интернет-провайдеры — Казахтелеком, Нурсат и Дукат — блокируют доступ к симпатизирующим оппозиции веб-сайтам.

Второй сюжет свидетельствует о том, что Назарбаев и его окружение активно стремятся создать себе положительный международный имидж — представить дело таким образом, будто Казахстан продвигается по пути демократии. Так, в очередном докладе организации *Freedom House* («Переходные страны — 2005») указывается на тот факт, что перед парламентскими выборами 2004 г. в «Нью-Йорк таймс», «Вашингтон пост» и «Уолл-стрит Джорнал» появлялись рекламные объявления, прославлявшие «захватывающие» экономические успехи Казахстана и продвижение к демократии в этой стране. Вкладка на полный разворот в «Интернэшнл Геральд Трибун» превозносила «казахское чудо» и объявляла, что «многопартийная система и политический плюрализм стали объективной реальностью». В докладе *Freedom House*, со ссылкой на казахскую газету «Время» говорится о заявлениях независимых обозревателей и лидеров оппозиции, согласно которым казахстан-

⁵ Глумсков Д. На подъеме президентов не меняют // Эксперт. 2005. № 47. С. 84.

ский сенат (верхняя палата парламента страны) израсходовал по меньшей мере \$2 млн на рекламу подобного рода.⁶

Президентская вертикаль и президентская семья

Типичная для некоторых стран бывшего СССР вертикаль власти означает, что власть исполнительная (хотя по завершении строительства вертикали ее точнее было бы называть властью повелительной) в лице высшего должностного лица и расставленных на ключевые посты его соратников концентрирует все полномочия, осуществляя жесткий контроль за подчиненными ей законодательными и судебными органами, а также главами регионов. Последние же воспроизводят похожую модель у себя на местах.

Административно-территориальное деление Казахстана за годы независимости претерпело изменения. Число областей в 1997–1998 гг. сократилось с 19 до 14, с тем чтобы обеспечить казахское большинство на северо-востоке страны. Специальный административный статус получили два города — прежняя столица Алма-Ата и новая столица Астана.⁷ Внутри областей выделяются районы.

Президент лично назначает глав 14 областей и двух вышеназванных городов (так называемых «акимов»). В свою очередь, «большие» акимы назначают акимов поменьше — глав районных администраций. В декабре 2004 г. Назарбаев подписал указ о том, что прямые выборы районных акимов пройдут с августа 2005 до конца 2007 г. Другим указом предусматриваются прямые выборы акимов некоторых областей в порядке эксперимента, но Центральная избирательная комиссия (ЦИК) должна еще выработать конкретный порядок его проведения.

Между прочим, контролируемая президентом ЦИК является одной из важнейших конструкций вертикали власти, которой время от времени необходимо проводить спектакли под названием «выборы» (не объявлять же в XXI в. инженера-металлурга Назарбаева «сыном Луны

⁶ Nations in Transit 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2005/kazakhstan2005.pdf>. Р. 17. Интересно отметить, что перед президентскими выборами 2005 г. целая серия подобного рода публикаций появилась даже в самой оппозиционной российскому режиму «Новой газете» (Нечипоренко А. Приподнятая целина // Новая газета. 2005. № 70. С. 10; Хисанов Р. Казашья вольница // Новая газета. 2005. № 80. С. 10; Он же. Ты меня доверяешь? // Новая газета, 2005. № 87. С. 10; Сметанин М. С. В обход Великого шелкового пути // Новая газета. 2005. № 82. С. 10; Он же. Похоже, Назарбаеву удалось вырыть арык в Европу // Новая газета. 2005. № 86. С. 10; Он же. Миллиарды казахов // Новая газета. 2005. № 90. С. 10).

⁷ Астана и переводится с казахского как «столица». В СССР этот город в годы освоения целинных земель получил название «Целиноград».

и Солнца»!). Члены ЦИК назначаются президентом после консультации с правительством (можно считать, что по воле и прихоти президента), а поэтому в любых обстоятельствах сохраняют верность правящему режиму и никак не зависят от общественности. На парламентских выборах 2004 г. миссия ОБСЕ констатировала, что ЦИК действует «произвольным, избирательным и непрозрачным образом».⁸ ЦИК в тесной кооперации с акимами и их администрациями контролирует выбор народа и, если надо, подправляет его, когда он вдруг оказывается «неправильным» или даже просто «недостаточно правильным». С такой ЦИК и выборность акимов не столь уж страшна для власти (тем более — в районах). Для успокоения озабоченных демократией глав государств и международной общественности вполне можно эти выборы «прокрутить».

Наконец, следует отметить, что конституция прописывает еще и такую процедуру назначения судей, в которой решающее слово снова принадлежит президенту. Президент предлагает кандидатуры членов Верховного суда, которые затем одобряются сенатом. Всех прочих судей президент может назначать и увольнять просто по рекомендации министра юстиции. Можно предположить, что президенту в случае необходимости не очень трудно добиться от министра такой рекомендации.

Естественно, такая «независимая» юстиция оправдывает ожидания тех, кто ею управляет. В числе самых заметных достижений юстиции — ряд громких обвинительных приговоров по политически мотивированным уголовным делам. В 2000 г. заочно был вынесен приговор экс-премьеру Кажегельдину (который с 1998 г. живет на Западе). Затем, в марте 2002 г., последовали приговоры видным деятелям оппозиции — бывшему министру промышленности Мухтару Аблязову и бывшему акиму Павлодара Галымжану Жакиянову, представлявшим партию «Демократический выбор Казахстана» (ДВК). Наконец, в октябре 2003 г. был осужден независимый журналист Сергей Дуванов, писавший разоблачительные статьи о коррупции в высших эшелонах власти.

Казахстан имеет двухпалатный парламент. Верхняя палата — сенат, нижняя — мажалис. Семьдесят семь депутатов мажалиса избираются сроком на 5 лет. С 1999 г. 10 мест заполняются в результате голосования по партийным спискам преодолевшими семипроцентный барьер партиями. Оставшиеся 67 мест заполняются по результатам голосования в одномандатных округах. Если никто

⁸ Nations in Transit 2005. P. 9. Любопытно заметить, что у ОБСЕ и России оценки одного и того же события почти всегда противоположны. Так, глава наблюдателей от СНГ Владимир Рушайло заключил, что парламентские выборы 2004 г. были «законными, свободными и прозрачными» (Ibid.). Это к вопросу об «общих ценностях».

из кандидатов не набирает 50% плюс один голос, то проводится второй тур, который и выявляет победителя. В сенате 39 мест, и депутаты туда избираются сроком на шесть лет. Две трети членов сената избираются на совместных сессиях маслихатов (местных советов) по два от каждой области и каждого «спецгорода». Остальных назначает лично президент.

Вертикаль власти сравнительно легко формирует подавляющее пропрезидентское большинство. Механика этого процесса хорошо видна на примере парламентских выборов 2004 г. Всего в них участвовали 12 партий, из них — три реально оппозиционных (в той или иной степени) правящему режиму. Это уже упомянутые «Ак Жол», ДВК,⁹ а также Коммунистическая партия Казахстана. Пятьдесят девять из 77 мест отошли «прорежимным» партиям. «Отан» — аналог российской «Единой России», получил 42 места; АИСТ (Аграрный и Индустриальный союз трудящихся, состоящий из Гражданской и Аграрной партий) — 11 мест и «Асар» («Всемирным») — удивительная партия президентской дочери Дариги — 4 места. «Ак Жол» официально получил одно место (его должен был занять лидер партии Алихан Байменов), но отказался от него, протестуя против грубых нарушений и фальсификации выборов.¹⁰ «Самовыдвиженцы» (номинально независимые, но формально связанные с режимом) получили 18 мест. Из них один депутат сразу же вступил в «Отан». Впрочем, в этом не было большой необходимости, так как вряд ли можно хоть сколько-нибудь сомневаться в лояльности «самовыдвиженцев».¹¹

Кланово-семейный характер верховной политической власти в Казахстане ярче всего проявляется в деятельности неоднократно упомянутой выше дочери Назарбаева Дариги. Дарига Назарбаева — крупнейший казахский медиамагнат. В 1996 г. она возглавляла агентство новостей «Хабар» (аналог российского «ИТАР-ТАСС») и на пару с мужем Рахатом Алиевым приобрела большую долю его акций. В последующие годы пара приобрела через посреднические

⁹ Несколько позже, в январе 2005 г., деятельность ДВК была запрещена.

¹⁰ Партия «Ак Жол» образовалась на основе ДВК и занимала по сравнению с ней более умеренную позицию в критике власти. Ее лидерами были казахские «молодые реформаторы» (в Казахстане их называют «младотурками»). Почти все казахские «младотурки» имели опыт работы в правительстве, где активно продвигали экономические реформы. Характерно, что по мере роста цен на нефть их все дальше отодвигают от власти, поскольку чем выше эти цены, тем меньше власть нуждается в реформах. В октябре 2004 г. подал в отставку экономический советник президента Назарбаева Григорий Марченко — бывший председатель Национального банка и «главный архитектор» казахских экономических реформ.

¹¹ Согласно сведениям ОБСЕ, две трети «независимых» депутатов тесно связаны с партией «Отан» или же с исполнительной ветвью власти региональных правительств. Довольно типичным «независимым» депутатом является Куляш Агатаева — невестка мэра Алма-Аты Виктора Храпунова (Nations in Transit 2005. P. 6).

компании контроль над акциями главных телевизионных каналов («Хабар», КТК, «Рахат-ТВ») и множества «независимых» газет. Перед выборами 2004 г. Дарига продала принадлежащие ей акции «Хабар» (поскольку шла на выборы во главе списка партии «Асар»), но, как утверждают, ее влияние на СМИ после этого не уменьшилось.¹²

Рахат Алиев представляет крупную и довольно мрачную политическую фигуру. Силовик. Занимал ключевые позиции в Налоговой службе и Службе национальной безопасности. Сыграл главную роль в разгроме ДВК. Разгоревшиеся вокруг Алиева скандалы и недовольство его активностью со стороны ряда важных фигур режима вынудили Назарбаева направить зятя на дипломатическую работу: сначала — послом в Австрию, а затем (кто бы мог подумать!) — представителем Казахстана в ОБСЕ.

Партия «Асар», как мы видели, получила всего лишь 4 места в мажоритарной системе, хотя рассчитывала на 40%. По всей видимости, Назарбаев не хотел допускать излишнего усиления Алиева, который ввел в руководство партии несколько знакомых силовиков. Утверждают, что хотя Дарига — «лицо партии», реально руководит данной структурой ее супруг. Реклама Дариги состоялась, а ее супругу Назарбаев, по-видимому, не слишком доверяет. Вручать ему и его друзьям столь крупный пакет в мажоритарной системе вряд ли оправдано.

В итоге президент Назарбаев, уничтоживший сдержки и противовесы в системе власти, сам теперь выполняет данную роль. Только примиряет и балансирует он не ветви власти, а аппетиты дочек и зятьев. Что ж, роль достойная «отца нации». К тому же у президента имеется еще и свой «скелет в шкафу». В 2006 г. должны завершиться слушания в американских судах по так называемому «Казахгейту» — обвинению Нурсултана Назарбаева в том, что он при помощи американского консультанта незаконно получал средства от посреднических операций по продаже нефти. Слушания идут уже несколько лет, и их итоги для него могут быть не очень приятны.

В свете всего вышесказанного совсем не удивительно, что в 2004 г. Казахстан делил 122–129-е место из 146 стран в Индексе восприятия коррупции «Трансперенси Интернешнл».¹³ В 2005 г. он

¹² Муж другой дочери президента — Тимур Кулибаев — контролирует газеты «Панорама» и «Время», которые считаются довольно нейтральными и даже симпатизирующими «Ак Жол». Кулибаев возглавляет крупнейшую государственную нефтегазовую компанию «Казмунайгаз». В начале 2004 г. он попытался создать свой медиахолдинг, но ему было отказано (вероятно, из-за боязни конкуренции с медиаактивами Дариги). По всей видимости, между дочерьми и зятьями президента «теплой дружбы» не наблюдается.

¹³ Corruption Perception Index 2004 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2004.

уступил свои позиции России, поднявшись на 107–116-е место при сопоставлении 159 стран.¹⁴ Прогресс этот не столь значителен, а потому не исключен возврат на позиции 2004 г., а то и ниже.

После президентских выборов Казахстан не обрел политического покоя (пресловутой «стабильности»). Вслед за таинственным убийством известного казахстанского оппозиционного политика Заманбека Нуркадилова накануне президентских выборов (ноябрь 2005 г.) последовало убийство Алтынбека Сарсенбаева (бывшего министра информации и секретаря Совета безопасности республики), также вставшего в оппозицию президенту страны. Неожиданно председатель Комитета национальной безопасности генерал Дутбаев заявляет, что за последним преступлением стоит кто-то из членов семьи президента (зятя либо племянник — Кайрат Сатыбалды). Другие полагают, что это надуманная версия и выгодна она рвущемуся к президентскому посту акиму Алма-Аты Имангали Тасмагамбетову (бывшему председателю правительства), обвиняемому в коррупции.¹⁵

В общем, наблюдается вполне типичная для автократического государства «схватка бульдогов под ковром». Поэтому спокойствие Казахстана есть очередной миф, из числа тех, которые в России так любят создавать вокруг автократических правителей. «Это из России ближайший ее сосед Казахстан может производить впечатление оазиса политического и экономического благополучия. На самом же деле здесь не прекращается жесткая борьба кланов, которая, похоже, только набирает обороты».¹⁶

4.2. Экономика: достижения, проблемы, перспективы

Экономика после СССР

В период 1991–1995 гг. реальный ВВП упал на 39%, а объем экспорта просто обрушился.¹⁷ Фискальный дисбаланс и нарушения

¹⁴ Corruption Perception Index 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005.

¹⁵ Божко Д. В Казахстане разрушают институт семьи президента Назарбаева // Новая газета. 2006. № 27. С. 8.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. Достижение конкурентоспособности, сохранение конкурентоспособности: задача управления нефтяным бумом в Казахстане. Документ Всемирного банка, 20 марта 2005 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sitresources.worldbank.org/intkazakstaninrussian/resources/kzccemrus.pdf>. С. 1

платежного баланса привели к гиперинфляции, достигшей пика в 1994 г.;¹⁸ повсеместно распространенными стали задолженности по зарплате и пенсиям. Производственные связи со странами СНГ оказались разорваны, что привело к массовой нехватке рабочих мест, особенно в оборонных отраслях, где такие связи были особенно прочными. Главным «спасательным кругом» для сельского населения стало животноводство, но его продукция сократилась с 60% ВВП сельского хозяйства в 1990 до 42 — в 2002 г., а ее экспорт и вовсе прекратился.¹⁹

Правительство предприняло энергичные меры для привлечения инвестиций в разработку и добычу минеральных и энергетических ресурсов. В период с 1994 по 1996 г. были в основном отпущены цены, введены жесткие бюджетные ограничения для предприятий и банков, снижены торговые барьеры и приватизированы все малые, а также большинство средних предприятий. За этим последовали решительные реформы банковского сектора и пенсионной системы, либерализация и разукрупнение в электроэнергетическом секторе. В середине 2001 г. был создан Национальный фонд Республики Казахстан (НФРК), оказавшийся важным шагом в налаживании эффективного управления нефтяными доходами и повышении их прозрачности.²⁰

¹⁸ В 1993 г. инфляция (измеренная через индекс цен потребительских товаров) в Казахстане составила 1662,3%, а в 1994 г. превысила даже эту невероятную цифру и достигла 1879,9% (*World Economic Outlook: The Information Technology Revolution*, October 2001 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/02/annex.pdf>. Р. 213).

¹⁹ Животноводство Казахстана — поддержка возрождения отрасли. Программа совместных экономических исследований Правительства Республики Казахстан и Всемирного банка. Рабочий документ № 31382, 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: wds-beta.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/W3P/IB/2005/02/07/000090341_20050207095036/Rendered/PDF/313820RUSSIAN0KZ0livestock0.pdf.

²⁰ НФРК был создан в 2001 г. с целью снижения влияния колебаний рыночных цен природных ресурсов на экономику и сглаживания межпоколенческого распределения доходов от нефти. Это внебюджетный фонд, управляемый Национальным банком Республики Казахстан (НБК). Взносы в НФРК вносят 7 нефтяных компаний. Эти взносы состоят из «сберегательного компонента», равного 10% от определяемого каждый раз «базового дохода» этих компаний, независимо от изменений цен. Кроме того, имеет место «стабилизационная компонента», которая включает все доходы этих компаний, полученные сверх базовой цены \$19 за баррель. В НФРК также поступают доходы от приватизации, разовые платежи и платежи ряда компаний за природные ресурсы. Средства из НФРК могут использоваться только в том случае, если цена на нефть упадет ниже \$19 за баррель. Все активы НФРК размещены за рубежом. С момента создания НФРК в нем сосредоточивалось 40% поступлений от нефти, и к 2005 г. он достиг \$5 млрд.

Для сравнения отметим: Норвежский нефтяной фонд (учрежден в 1990 г.) располагал активами в \$160 млрд, Постоянный резервный фонд Аляски (учрежден в 1976 г.) — \$29 млрд, Государственный нефтяной фонд Азербайджана (учрежден в 1999 г.) — \$970 млн (Republic

Стремительное «выздоровление» началось в 1999–2000 гг.; его движущей силой в основном был нефтяной сектор (рис. 1).²¹ Производство нефти выросло с 25 945 метрических тонн в 1998 до 59 392 — в 2004 г.²² Этот факт наряду с глобальным ростом цен на сырьевые товары (такие, как зерно, сталь, медь и золото) обеспечил продвижение и в других отраслях экономики. Ощутимый рост, хотя и с очень низкой стартовой базы, происходил в пищевой и строительной индустрии, а также в секторе финансовых и бизнес-услуг.

С 2000 г. инфляция упала до уровня ниже 10%. С 2000 по 2003 г. обменный курс несколько падал по отношению к евро и к рублю, но укреплялся по отношению к доллару США. Эта стабильность обеспечивалась осторожной фискальной политикой, при которой около половины нефтяных доходов сберегались за рубежом в НФРК, а расходы удерживались на уровне примерно 22,5% от ВВП.²³

В последнее время, несмотря на интервенцию Национального банка Республики Казахстан (НБК), имело место резкое реальное усиление национальной валюты относительно доллара США. Это видно из табл. 1. На конец 2005 г. давление на обменный курс усиливается вследствие нарастающего притока капитала. Реальный эффективный курс тенге продолжил рост (в 2005 г. по предварительным данным он увеличился на 3,1%, в 2004 г. этот рост равнялся 5,8%).²⁴

of Kazakhstan: Selected Issues. IMF Country Report No. 05/240. July 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05240.pdf>. Р. 14). Пополняемый с января 2004 г. Стабилизационный фонд РФ к ноябрю 2005 г. достиг \$38 млрд, и ожидалось, что к концу года он превысит \$50 млрд (BOFIT Russia Review. 14.11.2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bofit.fi/bofit/eng/4ruvec/pdf05/brr1105.pdf>. Р. 3).

²¹ В своем интервью российской «Новой газете» советник по экономическим вопросам Президента РФ приводит следующее сравнение. Если взять семилетний период начиная с 1998 г., то среднегодовые темпы прироста ВВП в Казахстане составили 10,4, а в России — 6,5%. Получается, что средние темпы экономического роста в России на 60% ниже, чем в Казахстане. Абсолютный прирост ВВП за тот же период в России составил 55%, тогда как в Казахстане — 85. Если темпы роста ВВП сохранятся на нынешнем уровне, то следует ждать его удвоения через 8 лет (На целинных землях вырос ВВП (Интервью с А. Илларионовым) // Новая газета. 2005. № 84. С. 9). По последним уточненным данным, рост ВВП в 2004 г. составил 9,6%, а в 2005 (по предварительным данным) — 9,4 (IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with the Republic of Kazakhstan. Public Information Notice (PIN). No. 06/70. 2006. June 27).

²² Republic of Kazakhstan: Selected Issues and Statistical Appendix. IMF Country Report No. 03/211, July 2003 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03211.pdf>. Р. 72; Republic of Kazakhstan: Statistical Appendix. IMF Country Report No. 05/239. July 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05239.pdf>. Р. 5.

²³ Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 2.

²⁴ IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with the Republic of Kazakhstan.

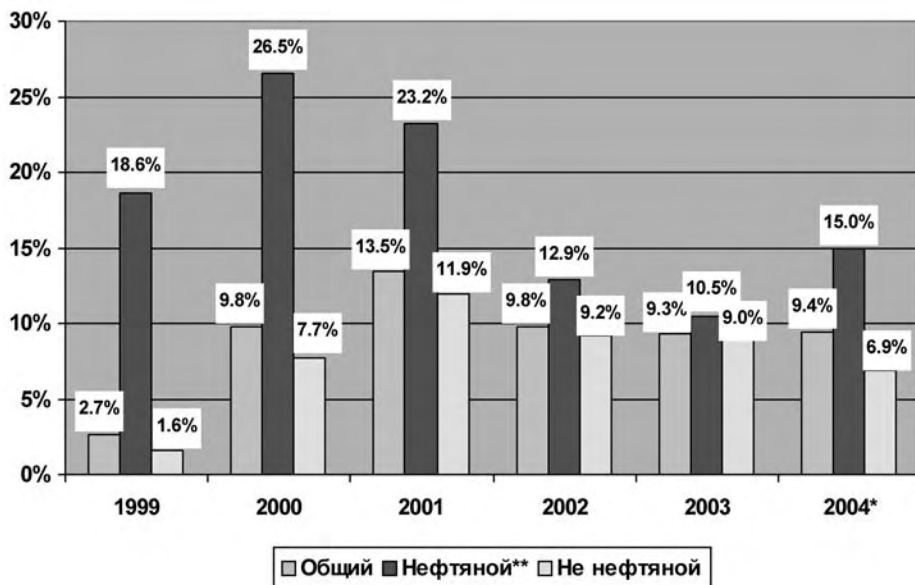


Рис. 1. Казахстан:

экономический рост (ежегодные приросты ВВП, в %).

* Оценка.

** Добыча нефти и газа; услуги, связанные с добычей; строительство и транспортировка, связанные с нефтью.

Источник: Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 54.

Таблица 1
Валютный курс

Валютный курс	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Реальный обменный курс на доллар США (изменения в %)**	-29,8	1,5	0,3	0,4	12,3	12,5
Реальный обменный курс на рубль РФ (изменения в %)**	-29,3	-8,7	-7,9	-5,1	-5,5	1,3

* Предварительные данные.

** На конец периода с конца предыдущего года. (Знак минус означает обесценение.)

Источник: Republic of Kazakhstan: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion. IMF Country Report No. 05/244. July 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05244.pdf>. Р. 6.

Норма сбережений, подталкиваемая вверх фискальным профицитом, с 1997 г. более чем удвоилась. В 2004 г. на долю правительства приходилась четвертая часть сбережений страны, а его

активы в НФРК в конце года достигли 12% от ВВП, что сопоставимо с общим государственным (внешним и внутренним) долгом страны. Частные сбережения также выросли — в 2004 г. депозиты в коммерческих банках и пенсионные активы достигли уровня 23 и 9% к ВВП соответственно. При таком темпе аккумуляции активов кредитные рейтинговые агентства непрерывно повышали рейтинг казахстанских государственных облигаций. Инвестиции тоже росли, но этот рост обеспечивался преимущественно нефтью и государственными инвестиционными программами.²⁵

Можно указать на три достижения Казахстана в экономической политике. Во-первых, посредством жестких бюджетных ограничений и контроля совокупного спроса была обеспечена общая макроэкономическая стабильность. Во-вторых, для частных инвесторов (как отечественных, так и иностранных) были оперативно созданы благоприятные условия во всех отраслях, включая такие стратегически важные, как производство электроэнергии. И, в-третьих, были проведены некоторые институциональные реформы, важнейшей из которых следует, по всей видимости, считать реформу пенсионной системы. Однако на фоне этих успехов нельзя не замечать и достаточно серьезных проблем.

Казахстан действительно выстроил модель, в рамках которой модернизируется добывающая промышленность (модернизации, несомненно, очень помогают высокие цены на сырьевые товары). Но за пределами добывающих отраслей и металлургии экономическая активность гораздо ниже. Строительство, торговля, транспорт и финансовые услуги переживают период роста. Однако рост этот является результатом — напрямую или косвенно — спроса, порожденного крупными инвестициями в нефтяном секторе и потребительскими расходами, обеспечиваемыми полученными в нем доходами. В такой ситуации, разумеется, возникает вопрос: может ли рост в этих секторах остаться устойчивым после того, как нефтяной бум пойдет на убыль?

В настоящее время добыча природного сырья и металлургия доминируют в экономике страны, на их долю приходится 30% ВВП, около 80 — выпуска промышленного производства и более 80% экспорта. Объем экспорта всех остальных отраслей с 1997 г. остался на уровне примерно \$2 млрд.²⁶ Столь слабая производственная база затрудняет реализацию стратегии диверсификации.

Не отличается Казахстан и удовлетворительными жизненными стандартами. В то время как доля казахстанцев, не имеющих возможности приобрести минимальное количество продовольствия, упала с 18% в

²⁵ Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 3.

²⁶ Там же.

2001 г. до 12 — в 2003 (речь здесь идет преимущественно о горожанах), около 27% населения проживает в условиях тесноты, имея менее 6 кв. м на человека. Одиннадцать процентов жителей Казахстана, согласно имеющимся подсчетам, малообразованны — это те люди (в возрасте 15 лет и старше), которые в лучшем случае закончили начальную школу.²⁷

Вероятная продолжительность жизни на момент рождения в Казахстане ниже средней по странам СНГ, тогда как смертность взрослого населения — выше.²⁸ Частично проблемы со здоровьем являются результатом плохого доступа к безопасной с санитарной точки зрения воде, особенно в сельской местности, где лишь 6,4% домохозяйств получают воду из водопроводов. А ведь там проживает 44% населения страны. Казахстан также сталкивается с экологическими проблемами, связанными с загрязнением воды и воздуха, а также с наследием неправильного управления природными ресурсами (в частности, с гибелью Аральского моря). Проблемы, имеющиеся в сфере водоснабжения и санитарии, уже достигали критического уровня, на что указывают многочисленные вспышки гепатита.

Если такое положение дел сохранится, есть вероятность, что рост производительности труда не только замедлится, но с течением времени она даже снизится, а это скажется на общей конкурентоспособности экономики Казахстана. Ожидаемый подъем нефтедобычи, несомненно, приведет к дальнейшему реальному укреплению обменного курса, что, в свою очередь, подтолкнет вверх расходы на зарплаты в отраслях, не имеющих прямых или косвенных связей с нефтяной промышленностью. Если же при этом производительность труда не будет расти, то окажется слишком дорого производить в стране какие-либо иные товары, кроме нефти.

Экономика Казахстана в зеркале мирового опыта

Правительство установило ясные долгосрочные цели. Во-первых, Казахстан нацелен на достижение уровня ЕС в плане стандартов жизни и производства. Во-вторых, он хочет конкурировать за

²⁷ Dimensions of Poverty in Kazakhstan (In Two Volumes). Volume I: Policy Briefing. Report No 30294-KZ. 2004. November 9. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://wds-beta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/11/24/000012009_20041124092314/Rendered/PDF/302940KZ.pdf.

²⁸ Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в 2003 г. составляла в Казахстане 56 лет для мужчин и 67 лет — для женщин. Это даже хуже, чем в России (60 и 72 соответственно) и Украине (63 и 74) (World Development Report 2006. Equity and Development [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383_1127230817535/0821136412X.pdf. P. 292–293).

инвестиции и рынки с Украиной, Беларусью и Россией, используя налаженные связи, а также соседство и образование общего экономического пространства. В-третьих, страна желала бы стать транзитным узлом между Востоком и Западом (т. е. Китаем и Европой). Поэтому есть смысл сравнивать Казахстан с восемью новыми членами Евросоюза (ЕС8),²⁹ а также с Украиной и Россией (УиР).

Доход Казахстана уже находится на уровне Украины и недалек от российского уровня (правда, сможет ли Казахстан опередить эти две страны, будет зависеть от его общей конкурентоспособности).³⁰ Однако отставание от ЕС8 велико (рис. 2). Даже если доход на душу населения в Казахстане будет расти в два раза быстрее, ему все равно потребуются 20 лет, чтобы догнать эти страны.³¹

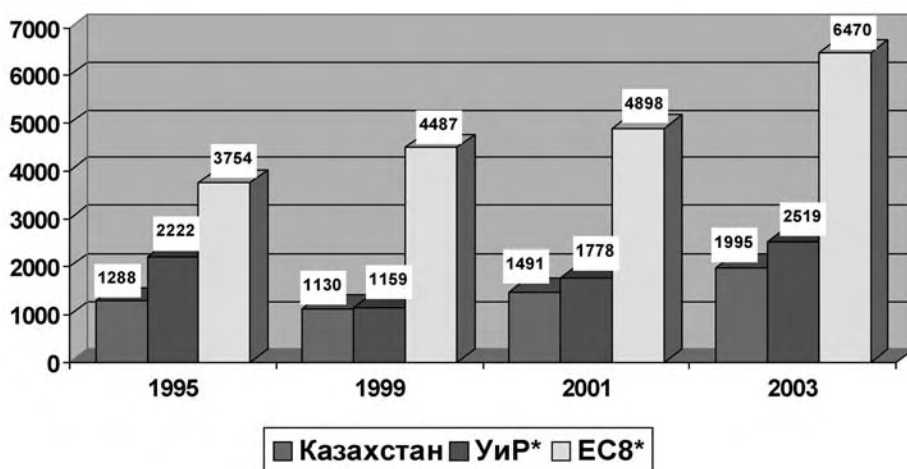


Рис. 2. ВВП на душу населения (в \$ при средних обменных курсах)
* Средневзвешенное значение.

Источник: Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 61.

²⁹ Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словацкая Республика и Словения.

³⁰ Распространенность бедности в Казахстане даже в 2003 г. была существенно выше, чем в России в 2002 г. Согласно данным «Доклада о мировом развитии — 2006», подготовленного Всемирным банком, в 2003 г. в Казахстане доля населения, живущего менее чем на \$2 в сутки, составляла 24,9%, тогда как в России в 2002 г. — 7,5%. Распространение бедности в Казахстане сопоставимо с уровнем Бразилии (22,4%; 2001 г.), Колумбии (22,6%; 1999 г.), Турции (24,7%; 2002 г.) (**World Development Report 2006. P. 278–279**).

³¹ Предполагается 10%-ный рост в Казахстане по сравнению с 5%-ным ростом в странах ЕС8. Средний ежегодный рост долларового дохода на душу населения в странах — новых членах ЕС в период с 2000 по 2004 г. составлял 13%, в то время как в Казахстане — 19 (Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 5).

Достичь уровня дохода ЕС8 можно, лишь рассчитывая на очень радужные перспективы роста экспорта нефти, государственных расходов (включая расходы госпредприятий) и неторгуемых (не вовлеченных во внешнеэкономические связи) секторов экономики. Все это, естественно, предполагает отсутствие макроэкономических потрясений, стихийных бедствий, конфликтов и других негативных шоков.

Однако многие источники казахстанского экономического роста не носят долговременного характера. Ряд отраслей так или иначе стремятся использовать возможности, открываемые сегодня мировыми рынками углеводородного сырья. Например, вместо того чтобы соединять Восток с Западом, транспортная сеть страны может легко сосредоточиться на перемещении импортируемого оборудования и потребительских товаров, связанных с нефтяным бумом. Она будет заметно расти на этой основе, но лишь тот период, пока длится бум. Эта сеть зачахнет, когда нефтяное богатство пойдет на убыль. Таким образом, чрезмерная концентрация экономических связей на нефтяной промышленности может привести к очень неустойчивому пути развития.

Как показано в табл. 2, Венесуэла в свое время легко утроила доход на душу населения за восемь лет. Это обеспечивалось за счет скачка экспорта, вызванного высокими ценами на нефть, а также связанного с ним роста государственных расходов. Совершенно очевидно, что такое увеличение дохода было неустойчивым. ВВП, не связанный непосредственно с нефтью, рос в Венесуэле главным образом в обслуживании нефтяного производства и сфере потребления. При этом не обеспечивалось повышения производительности труда в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности. А экспорт иных товаров, кроме нефти, в Венесуэле в 1970-е гг. не увеличивался вообще.

Венесуэла пыталась диверсифицировать свою экономку и использовала нефтяные деньги для индустриализации и развития крупномасштабных инфраструктурных проектов вместо развития человеческого капитала (обратите внимание на стремительное расширение инвестиций и эксплуатационных расходов госпредприятий в Венесуэле; табл. 2). В конечном итоге страна мало чего добилась в плане улучшения социальных показателей, а также не достигла своих целей по диверсификации. Вследствие этого Венесуэле пришлось переживать трудные времена, когда цены на нефть упали: к 1990 г. доход на душу населения снизился до \$2500.

Таблица 2
Показатели Венесуэлы и Казахстана
в отдельные периоды нефтяных бумов

Показатели	Венесуэла		Казахстан		
	1973	1981	1999	2004*	2007**
ВВП на душу населения (\$, текущие цены)	1693	5026	1130	2714	4170
Экспорт товаров и услуг (\$, млрд.)	5,0	20,9	6,9	22,4	23,4
Валовые внутренние сбережения (% от ВВП)	39,3	29,4	20,1	30,5	27,3
Расходы, всего (% от ВВП)	21,0	30,0	23,1	23,4	24,0
Инвестиции госпредприятий (% от ВВП)***	5,5	9,0	н.д.	н.д.	—
Эксплуатационные расходы госпредприятий (% от ВВП)***	6,0	11,0	н.д.	н.д.	—

*Оценка.

**Прогноз.

***Исключает инвестиции в нефтяном секторе. Существенная доля расходов госпредприятий формировалась за счет бюджетных трансфертов.

****Нет данных.

Аналогично Венесуэле 1970-х гг. Казахстан к 2007 г. за счет экспорта нефти и газа должен утроить доход на душу населения. Вместе с тем Казахстан хотел бы избежать уязвимости, связанной с падением цен на нефть, которая привела Венесуэлу к большим трудностям в период, последовавший за нефтяными бумами.

Очевидно, что даже если Казахстан догонит группу стран ЕС8 за счет своего экспорта нефти, поддержание уровня благополучия в период низких цен на нефть окажется крайне сложным, если не вовсе невозможным. Не случайно власти страны ищут способы поощрения конкурентоспособности за пределами нефтяного сектора экономики, поскольку именно конкурентоспособность данного сектора, а вовсе не утроение дохода на душу населения (которого при растущих ценах можно добиться сравнительно легко) является показателем устойчивости достигнутых результатов.

Общие коэффициенты сбережения и инвестиций Казахстана с 2001 г. превосходят показатели стран ЕС8 и близки к коэффициентам УиР. Хотя мобилизация сбережений и является важной предпосылкой успешного развития, тем не менее будущий рост определяется нормой инвестирования. В то же время эта норма за

пределами нефтяного сектора экономики в Казахстане составляет лишь около 60% от уровня стран ЕС8 и около 70 — от уровня УиР. Тенденция ее роста, наметившаяся с 2001 г., обнадеживает, но нельзя не заметить, что она реализуется во многом за счет государства.³²

Другим тревожным признаком, который обычно указывает на то, что экономическая политика не способствует диверсификации, является застойное состояние экспорта продукции отраслей, не относящихся к добывающему сектору. Его величина не менялась в течение последних трех лет и равна примерно \$2 млрд. Этот экспорт, который включает промышленные товары, а также продукты переработки сельхозпродукции (за вычетом зерна), больше реагирует на внутренние относительные цены, чем на экспорт, привязанный к мировым товарным ценам. Вместе с тем стоит подчеркнуть, что экспортная база была, например, очень динамичной в такой стране, как Венгрия, причем это касается как уровней, так и степени диверсификации. Это справедливо и для большинства других стран ЕС8.

У Казахстана есть фундаментальное преимущество по отношению к странам ЕС8 и УиР: его государственные расходы относительно ВВП на 40% меньше. По сравнению с этими двумя группами стран Казахстан может удерживать более низкие предельные ставки налога на труд и капитал. Как показывает, например, опыт Ирландии, это серьезное преимущество. Вместе с тем, поскольку Казахстан увеличил свои государственные расходы на 21% в 2003 и на 17% — в 2004 г., а также предположительно увеличил их на 18% в 2005 г., размер этих расходов через 5–10 лет может приблизиться к уровню стран ЕС8 и УиР.³³

В период пика реформ (1996–2001 гг.) производительность труда в Казахстане в промышленном производстве увеличилась относительно стран ЕС8 и в 2001 г. достигла половины от их уровня. Однако с 2001 г. сокращение разрыва в производительности застопорилось. В сельском же хозяйстве производительность труда (относительно стран ЕС8 или УиР) падала на протяжении десятка лет (табл. 3).

На протяжении последних четырнадцати лет наблюдается систематическое отставание казахстанских показателей в области здравоохранения как от стран ЕС8, так и УиР. Показатели качества образования демонстрируют схожую тенденцию. В 2002 г. 50% молодых людей в возрасте 25–29 лет имели уровень образования не выше среднего.³⁴ Доля расходов на образование и здравоохранение

³² Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 9.

³³ Там же. С. 11.

³⁴ Dimensions of Poverty in Kazakhstan (In Two Volumes).

в ВВП снижается, и здесь все более усиливается разрыв не только со странами ЕС8, но и с УиР.

Таблица 3

Производительность труда: сравнительный анализ (ЕС8 = 100)

Страны	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Промышленное производство									
Казахстан	48	29	26	31	34	30	43	52	48	49
УиР	59	43	42	47	32	23	25	27	27	29
Сельское хозяйство										
Казахстан	67	44	45	43	33	33	21	20	19	17
УиР	62	54	55	64	39	39	45	46	44	41

Источник: Рассчитано по: Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 62.

Особо следует подчеркнуть, что в сфере здравоохранения Казахстан демонстрирует весьма плачевные результаты даже на фоне далеко не самых развитых стран. Так, например, в 1999 г. число детей, умерших до 12 лет, на 1000 родившихся живыми составляло 54,9 (против 40,7 в 1995 г.), что вполне сопоставимо с аналогичными показателями Индонезии (52,2 — 1997 г.) и Египта (54,4 — 2000 г.). Смертность детей до 5 лет на 1000 родившихся живыми была равна 63 в 1990 и 73 — в 2003 г. Для России и Украины эти же цифры составляют 21 и 21,22 и 20 соответственно. В этой связи уместно вспомнить о прогрессе, достигнутом в этой области одной из самых отсталых азиатских стран — Бангладеш. Если в 1990 г. коэффициент смертности детей до пяти лет был 144, то в 2003 он снизился до 69. Смертность женщин на 100 000 рождений в Казахстане в 2000 г. равнялась 210, что меньше, чем в Марокко (220), но больше, чем на Филиппинах (200). Для России этот показатель был равен 67, для Украины — 35.³⁵

В развитии современной инфраструктуры Казахстан также отстает от двух групп сравниваемых с ним стран. Так, доступ к телекоммуникационным услугам, измеряемый, к примеру, числом линий (включая закрепленные и беспроводные линии) на 1000 жителей, ниже, чем в странах ЕС8 и УиР. Причем большинство линий в Казахстане не цифровые. Таким образом, кроме отставания в области доступа Казахстан также отстает и в области качества

³⁵ World Development Report 2006. P. 282–283, 294–295.

услуг. Более того, стоимость звонка из Казахстана за рубеж гораздо выше по сравнению со странами ЕС8 и УиР. Причем это не результат расстояний — трехминутный звонок из Австралии в США в шесть раз дешевле аналогичного звонка из Казахстана.

Успешность бизнеса во многом зависит от качества функционирования государственных учреждений, особенно тех, что влияют на стоимость его ведения в стране. Среди таких учреждений главными являются таможенные органы, органы налогового администрирования, суды, министерства и агентства. В табл. 4 приводится сравнение ряда непосредственно влияющих на издержки бизнеса показателей инвестиционного климата с аналогичными показателями в УиР и странах ЕС8. Не вызывает сомнений тот факт, что качество государственного управления и судов в Казахстане лучше по сравнению с УиР. Что же касается стран ЕС8, то Казахстан, как видим, отстает почти по всем показателям, за исключением непредсказуемости интерпретации законов.

Таблица 4

Показатели инвестиционного климата по данным опроса 2002 г.

Страны	Непредсказуемая интерпретация законов, %*	Сообщили о даче взятки, %*	Не уверены, что суды защищают имущественные права, %*	% раб. времени менеджеров, затраченного на контакты с чиновниками	Среднее время таможенной очистки, дни
ЕС8**	56	54,5	46,3	8,8	2,8
УиР**	71,3	74,1	57,2	14,8	6,4
Казахстан	52,7	69,2	48,5	14,6	5,3

* % положительных ответов опрошенных менеджеров предприятий.

** Средняя величина.

Источник: Рассчитано по: Доклад о мировом развитии 2005. Как сделать инвестиционный климат благоприятным для всех. М.: Весь Мир, 2005. С. 248–249.

Институциональная реформа — это сфера, в которой страны ЕС8 проводили длительную работу перед своим вступлением в Евросоюз, причем эта работа продолжается и сейчас. В современном мире все более становится очевидным то, что именно качество институциональной среды является главным фактором, который образует базу устойчивого развития. Формирование эффективных институтов может позволить Казахстану создать предпосылки долгосрочного роста.

Выбор политики

Для достижения своих стратегических целей власти инициировали амбициозную программу мер, подытоженную в долгосрочных планах (Казахстан 2010 и Казахстан 2030) и в ряде отраслевых программ. В то же время пока не решены три стратегических вопроса. Во-первых, какая часть нефтяных доходов будет сберегаться, а какая — тратиться? Во-вторых, каковы приоритеты для расходования этих средств? В-третьих, какая роль должна отводиться правительству в повышении эффективности и конкурентоспособности ненефтяных отраслей экономики?

По этим вопросам в течение последних лет осуществлялся выбор решений, который, однако, не оставался неизменным.³⁶ Несомненно эволюция подходов, происходившая по мере улучшения конъюнктуры мирового рынка углеводородного сырья.

Осторожные шаги: период 2001–2003 гг. Этот период характеризуется большой бережливостью и аккуратным выбором объемов государственных расходов. Казахстан отложил в НФРК 63% своих нефтяных доходов, что по всем стандартам считается необычайно жесткой фискальной политикой. Государственные инвестиции в этот период выросли с 2 до 4% ВВП.³⁷ Эти инвестиции концентрировались на строительстве дорог, развитии села и сельского хозяйства, а также на стратегии индустриального развития. Для их осуществления были сокращены текущие затраты. Соответственно между 2002 и 2003 гг. реальные зарплаты и пенсии сохранялись относительно постоянными.

Рост уверенности: период 2004–2005 гг. Судя по бюджету на 2005 г., жесткая фискальная политика была отставлена. Предполагалось сберечь лишь третью часть всех нефтяных поступлений. Ожидается, что государственный долг относительно ВВП увеличится. Фактический уровень достигнутых сбережений, по всей вероятности, окажется выше намеченного.

В то же время ожидается, что акцент на транспорте, сельском хозяйстве и индустриальной политике сохранится, но при этом явным приоритетом государственной инвестиционной политики станет жилищный сектор — ассигнования на него были подняты

³⁶ Лидер ДВК и резкий критик правительственной политики Жакиянов полагает, что «вся государственная стратегия сводится исключительно к теме добычи и транспортировки природных ресурсов страны» (Караваяев А. Назарбаев во власти мифов. (Интервью Галымжана Жакиянова, лидера движения «Демократический выбор Казахстана») // Новая газета. 2006. № 19. С. 14).

³⁷ Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 18.

до уровня сельского хозяйства. Вдобавок к возросшему в 2004 г. уровню расходов были сокращены НДС и социальный налог, так что вырос «ненефтяной дефицит» (дефицит бюджета, который возникал бы при допущении об отсутствии нефтяных доходов).³⁸ Недавно были утверждены дальнейшие сокращения налогообложения не нефтяных отраслей.

Продвижение развития: период 2006–2007 гг. Правительство добавило в число главных своих приоритетов инвестиции в человеческий капитал (т. е. в здравоохранение и образование). При этом было сохранено большинство старых приоритетов (сельское хозяйство, транспорт, жилищный сектор). Оно также увеличило расходы на социальные нужды, повысив пенсии и пособия для различных целевых групп населения (инвалиды, новорожденные и т. д.). Вследствие этого заметно возросла нагрузка на бюджет.

Нефть: благо и риски

Нефтяной сектор послужил локомотивом роста для других отраслей. Этот факт особенно хорошо виден, если разбить среднегодовые показатели экономического роста по отраслям на три периода (табл. 5). Например, согласно расчетам экспертов МВФ, относящиеся к нефти транспортные услуги с 1998 г. росли среднегодовыми темпами более 11%, тогда как остальной транспортный сектор увеличивал свои услуги в этот же период в среднем на 8% в год.³⁹

Производство углеводородов обеспечивало в 2004 г. 8% казахского ВВП. Однако, по оценкам экспертов МВФ, которые учитывают продукцию строительства, транспорта и других секторов экономики, непосредственно относящуюся к добыче сырой нефти и газа, эта цифра возрастает до уровня свыше 15%. Доля сырой нефти и газа в промышленной продукции почти утроилась с 1998 и

³⁸ Ненефтяной дефицит в 2005 г. прогнозировался на уровне 5,3% ВВП при положительном сальдо бюджета в 2,6% ВВП (Republic of Kazakhstan: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion. IMF Country Report No. 05/244. July 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05244.pdf>. P. 12). В 2001–2003 гг. ненефтяной дефицит составлял в среднем 3,5% ВВП при среднем бюджетном профиците в 2,5% ВВП (Republic of Kazakhstan: Selected Issues. IMF Country Report No. 04/362. July 2004 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04362.pdf>. P. 4)

³⁹ Republic of Kazakhstan: Selected Issues. IMF Country Report No. 05/240. July 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05240.pdf>. P. 3.

достигла 45% в 2004 г. Экспорт нефти и газа принес в том же году около 55% суммарных поступлений от экспорта. Инвестиции в углеводородный сектор составляли около трети от общего объема инвестиций и половину прямых иностранных инвестиций. В 2004 г. доходы от нефти принесли почти 30% бюджетных поступлений в сравнении с 5% в 1999 г.⁴⁰

Таблица 5
Среднегодовые темпы роста

Отрасль	1991–1995	1996–1999	2000–2004
Промышленность, в том числе:	-13,2	1,2	11,7
нефть	-6,9	10,1	13,7
природный газ	2,3	14,4	22,9
Сельское хозяйство	-8,7	-0,6	3,7
Строительство	-20,5	2,3	16,9
Транспорт и связь	-15,7	0,1	11,7
Торговля и закупки	-9,3	3,2	9,5
По экономике в целом	-9,6	0,8	10,4

Источник: Republic of Kazakhstan: Selected Issues. IMF Country Report No. 05/240. July 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05240.pdf>. Р. 3.

В настоящее время Казахстан ожидает получения куда более значительных нефтяных доходов, чем раньше. Их прогноз, представленный аналитиками МВФ в июле 2004 г., сейчас уже не кажется реалистичным. Он строился на ценах, находящихся в пределах \$25–30 за баррель. Тем не менее даже при этих предпосылках к 2020 г. прогнозировалось трехкратное увеличение бюджетных поступлений от нефти и газа (с \$2,5 млрд в 2004 до \$7,9 млрд в 2020 г.). При этом что добыча сырой нефти увеличивалась с 56 млн т в 2004 до 123 млн т в 2020 г.⁴¹

Всемирный банк (март 2005 г.) представил оценку нефтяного достояния Казахстана исходя из значительно более низких цен — от \$16 до \$21 за баррель (в долларах 2002 г.). Такие допущения аргументировались тем, что в течение последних 50 лет средние цены на нефть находились именно в этом промежутке. В резуль-

⁴⁰ Republic of Kazakhstan: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion. IMF Country Report No. 05/244. P. 5.

⁴¹ Republic of Kazakhstan: Selected Issues. IMF Country Report No. 04/362. P. 21.

тате получилось, что нефтяное богатство Казахстана колеблется в пределах от \$27 до \$96 млрд в зависимости от выбора характера поведения основных переменных в течение следующих 20–30 лет (табл. 6). К таким переменным относятся цены на нефть, общий объем запасов и характеристики добычи, стоимость добычи, темпы инвестирования на уровне компаний, а также норма прибыли на активы, в которые переводится и сохраняется нефтяное достояние страны.

Как видно из табл.6, в расчете на душу населения указанное богатство колеблется от \$1800 до \$6490. Допуская, что средняя годовая норма прибыли на это достояние равняется 4%, Казахстан мог бы повысить уровень расходов (на душу населения) на \$72–260 в год. Это совсем немного, исходя из того, что в 2005 г. ожидаемый уровень расходов на душу населения составлял \$750.⁴²

Таблица 6

**Казахстан: чистое богатство на конец 2002 г.
при альтернативных допущениях (в \$ 2002 г.)**

Всего нефтяных запасов	Цена на нефть (брент), \$/баррель	Чистое нефтяное богатство, \$ млн	Чистое нефтяное богатство на душу населения, \$	Ежегодный доход на душу населения*
Высокий уровень: 7,4 млрд т	21	96058	6490	260
	19	75576	5107	204
	16	47716	3224	129
Консервативный вариант: 4,8 млрд т	21	67012	4528	181
	19	52012	3514	141
	16	33543	2266	91
Низкий уровень: 4,1 млрд т	21	47160	3186	127
	19	38631	2610	104
	16	26640	1800	72

* Данный годовой доход можно интерпретировать как устойчивый уровень расходования на душу населения. Допускается, что нефтяное богатство будет приносить годовой доход, равный коэффициенту дисконтирования.

Источник: Республика Казахстан — страновой экономический меморандум. С. 26.

⁴² Это будет не столь много, даже если увеличить прогнозные цифры повышения расходов на душу населения в 2 раза — до \$144–\$520 в год.

Таким образом, нефтяное богатство Казахстана не столь уж поражает воображение и при удвоении принятых в прогнозе цен. Это, в частности, объясняется сравнительно высокой себестоимостью добычи и транспортировки нефти, которая в настоящее время варьируется от \$10 до \$12 за баррель.

Для общества нефтяные доходы являются, с одной стороны, чистым благом, поскольку они снимают ограничения, которые накладывают на развитие наличие финансовых средств и иностранной валюты. Однако зачастую нефть является палкой о двух концах, потому что связанные с ее высокими ценами притоки капитала и доходов усложняют проведение разумной фискальной и денежно-кредитной политики, а также часто подрывают эффективность государственных институтов.⁴³

Вместе с тем, даже независимо от прогнозируемых цен, построение социально-экономической политики на долгосрочную перспективу заставляет позаботиться о том, чтобы в неблагоприятные годы не пришлось резко сокращать государственные расходы.⁴⁴ Провоцируемая нефтяными доходами фискальная экспансия приводит к возникновению негибких программ расходования (связанных с социальными нуждами или инфраструктурой), которые трудно откорректировать после падения цен на нефть или сокращения ее запасов. Эта фискальная экспансия также почти всегда ухудшает качество расходования государственных средств.

Пенсионная реформа

Казахстан унаследовал дорогостоящую и ухудшающуюся советскую пенсионную систему с предопределенными выплатами, которая работала на перераспределительном принципе. Щедрая схема пенсионного вознаграждения, низкий пенсионный возраст, растущий неформальный сектор, широко распространенное уклонение от уплаты налогов и экономический спад в первой половине 90-х гг. XX в. привели к нарастающей пенсионной задолженности

⁴³ Экономисты в таких случаях говорят о так называемом «проклятии ресурсов». Оно включает в себя: снижение конкурентоспособности не ресурсных секторов экономики, производящих торгуемые на мировых рынках товары («голландская болезнь»); серьезную зависимость фискальных доходов от колебаний мировых цен на основной экспортируемый ресурс; негативное влияние борьбы за потоки нефтяных доходов на демократические институты.

⁴⁴ Пик добычи нефти в Казахстане прогнозируется на 2020 г. Исчерпание нефтяного богатства и соответственно резкое падение потоков доходов от него прогнозируются на 40-е гг. XXI в.

как по выплатам пенсий, так и по поступлениям взносов в пенсионную систему. К 1996 г. эта задолженность достигла 2,6% ВВП.⁴⁵

В качестве решения проблемы была разработана программа пенсионной реформы, выполнение которой началось в 1998 г. Эта реформа рассматривалась как интегральная часть стратегии развития, которая наряду с ней включала приватизацию и развитие рынка капиталов. Конечной целью реформы является трансформация перераспределительной системы с предопределенными выплатами пенсионного пособия в накопительную систему, где заранее определяются не выплаты, а вклады в пенсионные фонды. По завершении переходного периода, в течение которого вытесняется и заменяется новой старая пенсионная система, вышедшие на пенсию работники станут получать свои пенсии с индивидуальных сберегательных счетов, средства которых «работают» на рынке капиталов.

Сегодня пенсионная система Казахстана включает два отдельных компонента — перераспределительную систему, из которой выплачиваются пенсии за стаж, накопленный до 1998 г., и полностью накопительную систему, которая предназначена для выплат за работу, выполненную после 1998 г. Расходы перераспределительного компонента финансируются через социальный страховой налог по ставке 21% от заработка. Индивидуальные счета накопительной части финансируются за счет 10%-ного налога от заработка. Перераспределительная система постепенно сойдет на нет, по мере того как будет сокращаться контингент работавших до 1998 г. Переход завершится в 2043 г. В дополнение имеется программа социальной помощи престарелым, выплаты из которой предполагают предварительную проверку нуждаемости.

Возраст, дающий право как на получение пенсии, так и на участие в программе социальной помощи, в настоящее время составляет 58 лет для женщин и 63 года для мужчин. Перераспределительная часть пенсионной системы для получения полных выплат требует наличия 25-летнего стажа у мужчин и 20-летнего — у женщин, хотя для некоторых профессий предусмотрены специальные условия. Эта выплата составляет 60% среднего заработка за любые три года рабочего периода. Она увеличивается на 1 процентный пункт за каждый год работы сверх указанного выше стажа, но не может превысить отметку в 75%. Выплаты имеют и абсолют-

⁴⁵ New Pensions in Kazakhstan: Challenges in Making the Transition. Document of the World Bank. Report No. 30873-KZ. May, 2004 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://wds-beta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/11/24/000019486_20041227110732/Rendered/PDF/308730KZ0PensiIver0P08029901public.pdf. Р. 1.

ный предел. В 2004 г. он составлял 13 080 тенге (примерно \$90) и определялся как 15-кратная минимальная месячная зарплата.

Полностью накопительная пенсионная схема состоит из обязательных взносов, которые финансируются за счет налога с заработков по ставке 10%, а также добровольных вкладов на сберегательные счета. Эти два вида вкладов поступают на разные счета. Пенсии из обязательных взносов выплачиваются по достижении пенсионного возраста. Они также выплачиваются в случае, если вкладчик стал безработным и не смог в дальнейшем найти работу. Однако для этого надо вносить вклады не менее чем на протяжении 35 лет и быть не моложе 55 лет.

Пенсии из добровольных вкладов в негосударственные пенсионные фонды могут выплачиваться с 55 лет (для определенных категорий — с 50 лет). Выплаты возможны лишь после того, как эти вклады создавались в течение как минимум 10 лет. Кроме того, деньги могут выплачиваться в случае инвалидности или потери кормильца, являвшегося добровольным вкладчиком.

В настоящее время в Казахстане вклады будущих пенсионеров обслуживают 15 частных пенсионных фондов и один — государственный. Пенсионные активы являются исключительной собственностью вкладчика, но могут быть использованы только для выплат пенсий, инвестирования в финансовые инструменты или передачи другому пенсионному фонду. Вкладчикам гарантируется не менее половины нормы прибыльности на вложения от средней нормы прибыльности вложений во все пенсионные фонды.

Что может ожидать Казахстан от новой пенсионной системы? Прогноз на 75 лет вперед, разработанный экспертами Всемирного

банка,⁴⁶ показывает, что переход к ней окажется далеко не беспроблемным.⁴⁷ Согласно расчетам, средняя норма замещения (отношение пенсии к зарплате) для выходящих на пенсию снизится с 50% в 2010 до 21 — в 2045 г.⁴⁸ Это произойдет потому, что падение выплат из перераспределительной системы, вызванное все меньшей продолжительностью участия в ней, не будет полностью компенсироваться поступлениями из накопительной. В результате существенно возрастет нагрузка на систему социальной помощи престарелым. Тем более с учетом того, что в настоящее время только 53% работающего населения делают взносы в накопительную систему. Социальную помощь придется оказывать 35% пенсионеров по возрасту.

Эксперты Всемирного банка предлагают три пути решения проблем перехода от перераспределительной к накопительной системе, которые можно использовать не по отдельности, а в совокупности. Во-первых, это встраивание принципа минимальных гарантированных пенсий в накопительную систему.⁴⁹ Во-вторых, повышение пенсионного возраста для женщин до 63 лет. В-третьих, создание дополнительных стимулов повышения участия и роста сбережений в накопительной схеме для низкооплачиваемых работников.⁵⁰

⁴⁶ New Pensions in Kazakhstan: Challenges in Making the Transition. Document of the World Bank. Report No. 30873-KZ. May, 2004. P. 1.

⁴⁷ Прогноз строится на предположении о стабилизации экономического роста не нефтяных секторов на уровне 3% в год, роста реальной заработной платы на уровне 2,5 и годовой инфляции в 2%. Демографические тенденции базируются на соответствующем прогнозе Всемирного банка.

⁴⁸ Особо сильное падение ожидается у женщин — с 50% (столь высокая норма замещения обусловливается действием в настоящее время системы минимальных гарантированных пенсий) в 2003 до 16 — в 2045 г. Для мужчин же падение будет куда меньшим — с 40% в 2003 до 30 — в 2045 г. [Ibid. P. 3]. **Это объясняется тем, что в настоящее время** верхний предел сдерживает, в основном, «мужские» пенсии, а полностью накопительная система никаких верхних пределов не предусматривает. В то же время женщины не столь активно инвестируют в накопительную систему по сравнению с мужчинами.

⁴⁹ В июне 2005 г. президент внес изменения в закон, в соответствии с которым вводится так называемый «демогрант», или гражданская пенсия, который предоставляется всем достигшим пенсионного возраста независимо от стажа или вклада в пенсионную систему. В 2005 г. он составлял 40% прожиточного минимума и предполагалось, что в перспективе достигнет 75% (Hinz R. P., Zviniene A., Vilamovska A.-M. The New Pensions in Kazakhstan: Challenges in Making the Transition/ September, 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/10/21/000160016_20051021164830/Rendered/PDF/339860KZ0pensions0SP0537.pdf18. P. 4).

⁵⁰ Ibid. P. 9–10.

4.3. Без иллюзий

Итак, Казахстан сделал первые шаги как самостоятельное государство. Анализируя эти шаги, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, политическая система Казахстана архаична; она станет самым серьезным тормозом экономического развития страны даже до исчерпания грядущего вала нефтяных доходов. В этой системе невозможно заметно повысить качество государственного управления, которое будет постоянно разъедаться борьбой кланов и коррупцией. Вне демократии, свободного общественного выбора властей нельзя заставить эффективно работать общественный сектор, так как потребители его услуг (избиратели) лишены возможности результативно воздействовать на их поставщиков. Этот факт серьезно затруднит назревшие реформы образования и здравоохранения, а следовательно, и массовое формирование отвечающего современным требованиям человеческого капитала.

Во-вторых, нефтяное «чудо» вытацило экономику Казахстана из провала. Экономический рост пошел быстрыми темпами и в смежных с нефтегазовым комплексом секторах экономики. В то же время Казахстан, как и всякая развивающаяся страна со слабыми институтами, сталкивается в такой ситуации с «проклятием ресурсов». Макроэкономический популизм накануне президентских выборов 2005 г. уже отчасти сменил взвешенную фискальную политику. Стимулы к реформам падают, реформаторы вытесняются из сферы принятия решений. Социальные проблемы решаются простым вливанием дополнительных средств, а не за счет институциональных изменений. В элите обостряется борьба за доступ к нефтяной ренте. В конечном счете можно утверждать, что, какими бы прекрасными не были ближайшие 15–20 лет, Казахстану к 40-м гг. XXI в., в любом случае, придется на фоне падения доходов от нефтегазового сектора столкнуться с такими вызовами, на которые он сегодня ответить еще не готов.

В-третьих, проведенные в Казахстане экономические реформы позволяют говорить о нем как о лидере в ряде рыночных преобразований среди стран бывшего СССР, не вошедших в ЕС. В то же время реформы не делаются раз и навсегда. Это видно, в частности, на примере пенсионной реформы. Для того чтобы она служила эффективным инструментом накопления капитала и предоставляла шансы на обеспеченную старость, необходимо вносить коррективы