

## КРИЗИСЫ И УРОКИ



Владимир Мау

# Кризисы и уроки

Экономика России  
в эпоху турбулентности

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНСТИТУТА ГАЙДАРА  
МОСКВА • 2016

УДК 338  
ББК 65.9  
М12

- М12**    **Май, В. А.** Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности / В. А. Май. [Текст]. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. — 488 с.  
ISBN 978-5-93255-436-4

Книга посвящена изучению кризисов в новейшей (посткоммунистической) российской истории. Среди них кризисы трансформационный, макроэкономический, структурный, революционный, а также кризисы внешних шоков. Особое внимание уделяется проблемам современного глобального кризиса и особенностям его развития в российских условиях. Текущий глобальный кризис формирует так называемую новую реальность. Его истоки, особенности и возможные последствия исследуются в данной монографии с учетом опыта крупнейших кризисов последних ста лет. Это и системные кризисы 1930-х и 1970-х годов, и кризисы последних тридцати лет, происходившие в России.

Для экономистов, историков и всех, кто интересуется реалиями экономической политики и вопросами экономической истории.

УДК 338  
ББК 65.9

- © Май В. А., 2016  
© Издательство Института Гайдара, 2016

ISBN 978-5-93255-436-4



# Содержание

Предисловие · 11

Введение. Экономические кризисы  
в новейшей истории России · 15

    Типология кризисов · 15

    Кризисные 1990-е · 18

    Турбулентное десятилетие: 2008–? · 26

## I. КРИЗИСЫ И РЕВОЛЮЦИИ

Глава 1. Разрыв непрерывности:  
особенности революционной трансформации · 35

    Революция и модернизация · 39

    Экономические проблемы революции · 49

Глава 2. Посткоммунистическая Россия:  
специфика революционных преобразований · 57

    Слабое государство · 59

    Отложенная стабилизация · 66

    Конституционные проблемы российской трансформации · 74

    Социально-политические аспекты приватизации · 84

## II. КРИЗИС 1998 ГОДА

Глава 3. Предпосылки финансового кризиса 1998 г.  
в России · 93

Глава 4. Хроника финансового кризиса · 99

Глава 5. Политическая природа финансового кризиса · 114

    Бюджетный дефицит как проблема политическая  
и конституционная · 114

    Консолидация власти и политические конфликты  
в условиях финансового кризиса · 119

    Финансовый кризис и правительство С. Кириенко · 124

Глава 6. Антикризисная политика · 131	
Первые шаги · 131	
Экономико-политические альтернативы · 133	
Разработка экономической программы · 139	
Контуры антикризисной экономической политики · 149	
Глава 7. Результаты финансового кризиса 1998 г. · 155	
Экономические результаты · 155	
Социально-политические результаты · 157	

### III. ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛЬНОГО КРИЗИСА

Глава 8. Глобальный кризис: исторический контекст и непосредственные истоки · 169	
Глава 9. Антикризис: ярлыки, страхи, ловушки · 176	
Глава 10. В поисках новой экономической модели · 186	

### IV. ГЛОБАЛЬНЫЙ КРИЗИС В РОССИЙСКОМ ИСПОЛНЕНИИ

Глава 11. Драма 2008 г.: от экономического чуда к экономическому кризису · 203	
Особенности кризиса в России · 204	
Борьба с кризисом в России · 208	
Глава 12. Экономическая политика 2009 г.: между кризисом и модернизацией · 214	
Главный итог кризисного года: институциональная устойчивость · 214	
Контуры антикризисной политики · 216	
Барьеры и риски · 221	
Глава 13. Экономическая политика 2010 г.: в поисках инноваций · 224	
В центре экономической политики · 224	
Новая модель роста · 238	
Структурная модернизация в условиях рентной экономики · 244	
Глава 14. Экономическая политика 2011 г.: глобальный кризис и поиск новой модели роста · 246	
Экономическая динамика · 246	
Исчерпание старой модели роста · 251	

Глава 15. Экономическая политика 2012 г.: между модернизацией и застоем · 262	
Восстановление роста в условиях кризиса · 262	
Сценарии и ловушки · 267	
Приоритеты экономической политики · 271	
Глава 16. Экономическая политика 2013 г.: перестройка или ускорение? · 277	
Особенности социально-экономического развития России в 2013 г. · 278	
Проблемы экономического роста · 289	
Социально-экономические риски кратко- и среднесрочного периодов · 293	
Глава 17. Экономическая политика 2014 г.: новые рубежи и старые вызовы · 302	
Наложение кризисов · 302	
Экономические особенности 2014 г. · 304	
Дискуссии об экономической политике · 311	
Глава 18. Глобальный кризис в условиях геополитического противостояния: 2015 г. · 323	
Особенности нового этапа · 323	
Каналы влияния санкций на российскую экономику · 327	
Среднесрочные ограничения экономического роста · 332	
 V. КОНТУРЫ ПОСТКРИЗИСНОГО МИРА	
Глава 19. Глобальный кризис и тенденции экономического развития · 341	
Глобальные кризисы — общее и особенное · 341	
Экономический рост и его стимулирование · 348	
Новые контуры макроэкономической политики · 354	
Глобализация и глобальные дисбалансы · 361	
Тенденции реиндустриализации · 368	
Глава 20. Человеческий капитал: вызовы для России · 370	
Поиск национальных приоритетов · 370	
Современные особенности отраслей человеческого капитала · 374	
Проблемы профессионального образования · 378	
Современное здравоохранение · 387	
Перспективы пенсионной системы · 391	

Закключение. Приоритеты экономической политики  
на среднесрочную перспективу · 399

БИБЛИОГРАФИЯ · 411

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ А. Интервью

Качественный рост с опорой на институты · 421

Резервный фонд дестимулирует и ослабляет  
экономику · 443

ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Таблицы и графики · 460

АННОТИРОВАННЫЙ УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН · 477

*Посвящается  
Егору Гайдару*



## Предисловие

**П**РЕДЛАГАЕМАЯ вниманию читателя книга посвящена изучению современного глобального кризиса и особенностей его развития в российских условиях. Анализ ведется в контексте накопленного опыта масштабных (глобальных или структурных) кризисов последних ста лет.

Специфика российской ситуации определяется переплетением нескольких кризисных процессов, которые при всей своей сложности не являются беспрецедентными и могут быть соотнесены с некоторыми важными эпизодами мировой и отечественной экономической истории XX столетия. Актуальным представляется опыт двух прошлых системных кризисов — 1930-х и 1970-х гг., в рамках которых формировались новая экономическая модель и новые подходы к ее теоретическому исследованию. Важно принимать во внимание особенности радикальных трансформаций социально-экономических систем (революций), которые в XX столетии в России происходили дважды. Уместен опыт системных экономических трансформаций в России — формирования модели государственного рыночного хозяйства (нэпа) в начале 1920-х гг. и ее демонтаж в конце этого десятилетия, а также попытка построения рыночного социализма во второй половине 1980-х.

Но, разумеется, при всей важности опыта прошлого при выработке антикризисной политики нельзя опираться только на него, поскольку даже сама комбинация известных кризисов создает новую реальность, которая требует новых подходов к ее осмыслению. Не го-

воря уже о том, что каждый системный (глобальный) кризис несет с собой новое качество, из-за которого прямолинейное повторение антикризисной политики не представляется возможным. Более того, попытки повторения опыта прошлого оказываются контрпродуктивными, только усиливая кризисные явления. Подчеркнем — речь идет о неэффективности прямолинейного повторения уже известных решений. Но их осмысление является необходимым условием для того, чтобы, по крайней мере, не повторять прошлых ошибок.

Соответственно в структуре книги автор стремился совместить исторический и проблемный подходы.

В Введении предлагается общий обзор кризисов, с которыми сталкивалась российская экономика, начиная с распада коммунистической системы.

Первый раздел посвящен урокам революционных кризисов и соответствующих им трансформаций. Полномасштабная революция — это исключительно редкий феномен, однако при всей его уникальности революционные трансформации имеют ряд особенностей.

Второй раздел рассматривает ход и уроки кризиса 1998 г. в России, который, по сути, завершил посткоммунистическую трансформацию и во многом определил социально-экономическую модель развития страны на следующие полтора десятилетия.

В третьем разделе анализируется глобальный кризис, начавшийся в 2008 году, в контексте кризисов 1930-х и 1970-х гг.

Четвертый раздел посвящен экономическим проблемам России в условиях глобального кризиса. Ключевой тезис здесь — переплетение нескольких кризисов, которые разворачиваются на фоне глобального кризиса, но отнюдь не тождественны ему.

В пятом разделе обсуждается ряд ключевых проблем посткризисной повестки социально-экономического развития России и мира.

В Приложениях содержатся два интервью, которые, по мнению автора, представляют интерес и отражают



дух кризисного времени, а также некоторые статистические материалы.

При написании этой книги автор опирался на свои исследования последних 20 лет. Это прежде всего обзоры социально-экономического развития России, которые готовились в Институте экономической политики (Институте экономических проблем переходного периода), ныне носящем имя Е. Т. Гайдара, а также статьи из журналов «Вопросы экономики» и «Экономическая политика». Перечень статей из этих журналов, использованных при подготовке книги, приведен в Библиографии. Разумеется, была проведена большая работа по переработке этих материалов с учетом задач и реалий нашего времени.

Основываясь на статьях, написанных непосредственно во время описываемых событий, можно проследить логику развития кризисов и антикризисной политики, показать преемственность (или разрыв преемственности) при выработке тех или иных решений. От главы к главе читатель увидит, как формировались и трансформировались представления о приоритетах экономической политики, проблемах экономического роста и формирования новой модели и ее альтернативах; проследит эволюцию представлений о роли социальной политики и отраслей человеческого капитала в решении антикризисных и модернизационных задач; представлений об институциональных и структурных приоритетах развития страны.

Словом, при работе над книгой автор считал важным и интересным не только актуализировать материалы, но одновременно сохранить в них дух времени, когда создавались их первоначальные варианты. Конечно, две эти задачи трудновосможимы. Насколько это удалось — судить читателям.

Хотел бы выразить благодарность организациям, в которых мне приходилось работать на протяжении десятилетий кризисов и роста. Это Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ранее Акаде-

мия народного хозяйства при Правительстве РФ), Институт экономической политики имени Е.Т.Гайдара (ранее Институт экономических проблем переходного периода), а также Рабочий центр экономических реформ при Правительстве РФ. Исследовательская, экспертная и консультационная работа этих организаций всегда формировала основу индивидуальных работ их сотрудников.

Моя благодарность коллегам, которые на протяжении уже 25 лет делились своими соображениями и давали советы при написании отдельных разделов этой книги. Многие из них работают или в прошлом работали в названных организациях. Это А.Л.Ведев, Г.О.Греф, Т.А.Дробышевская, С.М.Дробышевский, Г.И.Идрисов, П.А.Кадочников, А.Л.Кудрин, О.А.Макарова, Т.М.Малева, А.В.Моисеев, В.С.Назаров, К.Ю.Рогов, С.Г.Синельников-Мурылев, И.В.Стародубровская, И.В.Трунин, П.В.Трунин, А.В.Улюкаев, М.Ю.Хромов, Р.М.Энтов, К.В.Юдаева.

Я признателен Е.Т.Гайдару, который стоял у истоков экономических реформ и антикризисной политики в современной России. С ним мы обсуждали многие проблемы, о которых пойдет речь в этой книге.

При непосредственной работе над рукописью исключительно важной была помощь В.В.Анашвили и В.С.Гуревича, без которых эта книга не увидела бы свет.

## ВВЕДЕНИЕ

# Экономические кризисы в новейшей истории России

Неужели никто не мог предвидеть  
финансового кризиса?

*Елизавета II,  
королева Великобритании (2008)*

### Типология кризисов

**К**РИЗИСЫ — важная тема экономической повестки современной России, неперенный элемент отечественных экономико-политических дискуссий. На протяжении четверти века посткоммунистической истории нашей страны мы или боремся с кризисами, или обсуждаем уроки прошлых кризисов, или пытаемся увидеть контуры кризисов будущих.

Постоянное присутствие тематики кризиса в нашем политическом и экономическом дискурсе не должно вызывать удивления. Экономические кризисы являются важным элементом современного экономического роста, начавшегося примерно 300 лет назад. В этом отношении знаменитый вопрос королевы Елизаветы II: «Неужели никто не мог предвидеть финансового кризиса?»<sup>1</sup> — не выходит за рамки простого человеческого пожелания. Если бы кризисы можно было предсказывать, их можно было бы не допускать.

Такой взгляд непривычен для части нашего общества. На протяжении примерно 60 лет XX столетия — с 1930-х до конца 1980-х гг. — термин «кризис» не использовался по отношению к советской экономике и твердо ассо-

---

1. *Pierce A.* The Queen asks why no one saw the credit crunch coming. The Telegraph, 2008, November 5.

цировался с загнивающим капитализмом. Однако это не означает, что экономических кризисов не было. Просто они носили или скрытый, или превращенный характер, принимая формы, отличные от рыночных экономик (товарный дефицит вместо инфляции, избыточная занятость и низкая производительность труда вместо открытой безработицы и т.п.), однако и здесь можно было наблюдать определенную цикличность<sup>1</sup>. В конечном счете именно эта интеллектуальная и политическая «нечувствительность» к кризисам, неготовность принять их в качестве естественного элемента развития сыграли с советской системой злую шутку, подведя ее к катастрофе рубежа 1980–1990-х.

Разумеется, понятие «кризис» многоплановое и неоднозначное. В данном случае мы не намерены обсуждать его строгое определение. Речь пойдет о серьезных трудностях, с которыми российская экономика сталкивалась на протяжении всех лет своего существования и которые требовали для своего разрешения существенного изменения курса экономической политики. Признаками кризиса считаются существенные изменения в худшую сторону параметров экономической и социальной динамики: ВВП (не обязательно выход в отрицательную зону, но и резкое торможение), занятости, инфляции, бюджетного дефицита, государственного долга, процентных ставок и ряда других. Кризис не тождествен экономическому спаду, хотя отрицательные темпы роста ВВП — важное свидетельство наличия кризиса.

За период с конца 1980-х гг. Россия испытала несколько кризисов, различных по глубине и политическим последствиям. С некоторой долей условности можно назвать следующие кризисы, через которые Россия проходила за последние 25 лет:

---

1. *Ofer G. Soviet Economic Growth (1928–1985) // Journal of Economic Literature. Vol. XXV. 1987. No. 4.*

- Трансформационный кризис, в рамках которого осуществляется выработка новой экономико-политической модели функционирования общества. Его особенностью выступает одновременное изменение политических, экономических, социальных и идеологических основ развития страны, причем иногда оно сопровождается изменением государственных границ, крахом государства, и в этом случае кризис принимает форму полномасштабной революции<sup>1</sup>.
- Системный (структурный) кризис как кризис сложившейся модели экономического роста и экономического регулирования предполагает для выхода из него осуществление серьезных (хотя и необязательно радикальных) институциональных преобразований. В его основе лежат масштабные технологические сдвиги<sup>2</sup>.
- Циклический (инвестиционный) кризис, отражающий колебания в темпах роста ВВП, инвестиций и занятости, хорошо известный также из истории XIX — XX вв.
- Финансовый кризис, который, в свою очередь, может распадаться на кризисы бюджетной, денежной (валютный кризис), банковской систем. Они могут проявляться совместно или преимущественно в той или другой финансовой сфере. По сути, во всех этих случаях речь идет о макроэкономической дестабилизации.

- 
1. *Skocpol Th.* States and social revolutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1979; *Tilly Ch.* European Revolutions, 1492–1992. Oxford: Blackwell, 1993; *Стародубровская И. В., Май В. А.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.
  2. Ряд экономистов рассматривают проблему смены технологической базы, находясь в логике «больших циклов конъюнктуры» Н. Д. Кондратьева — длинных волн, охватывающих 50–60-летний период (*Кондратьев Н. Д.* Большие циклы конъюнктуры // Вопросы конъюнктуры. Т. 1. Вып. 1. М., 1925). Это интересная и потенциально продуктивная гипотеза, хотя строгих доказательств ее верности нет и быть не может в связи с отсутствием достаточного числа статистических наблюдений, да и сам автор рассматривал эти свои выводы лишь как гипотезу.

- Кризис внешних шоков, который связан с обстоятельствами, внешними для данной страны,— войнами с их экономическими последствиями, резким изменением условий торговли и др.

На практике эти кризисы в разной комбинации наслаиваются друг на друга или определяют друг друга. Точнее, кризисы системного характера вбирают кризисы отдельных сторон экономической жизни. Так, трансформационный и структурный кризисы всегда влекут финансовый кризис, который нередко выступает их непосредственным триггером. Внешние шоки обуславливают финансовую дестабилизацию. Переплетение кризисов определяет специфику антикризисных мер в каждой отдельной стране в данное время. Наложение инвестиционного и финансового кризисов существенным образом затрудняет выход из кризиса, делает его более продолжительным, а антикризисные меры более болезненными.

Посткоммунистическая Россия проходила через все эти кризисы, причем через некоторые уже более одного раза. Однако при всем разнообразии экономических проблем в рамках 25-летнего интервала выделяются два достаточно длительных периода, которые можно охарактеризовать как кризисные: трансформационные 1990-е гг. и современный глобальный кризис, начавшийся в 2008 г. и находящийся в настоящее время в России в полном разгаре.

## Кризисные 1990-е

Первое посткоммунистическое десятилетие стало временем осуществления сложных, многоплановых процессов преобразования советского социализма в новое общество. Непростой и противоречивый характер трансформации породил острые дискуссии о самом существе проводившихся реформ, об их эффективности

и адекватности, о наличии альтернативных путей решения стоявших перед страной задач.

В конце 1980-х гг. СССР столкнулся с четырьмя масштабными кризисами, которые несли четыре масштабных исторических вызова. И именно эти процессы в полной мере предопределяли развитие России на протяжении 1990-х. Не будучи внутренне связаны друг с другом, они оказались в России тесно переплетенными и существенно влияли друг на друга и, главное, на характер экономического и политического развития страны.

*Во-первых*, страна столкнулась с вызовами постиндустриальной эпохи. Выход за рамки индустриального общества сопровождается тяжелыми структурным и макроэкономическим кризисами, через которые прошли страны Запада в 1970-е гг. СССР благодаря благоприятной для себя внешнеэкономической конъюнктуре смог отсрочить начало структурной адаптации, но тем болезненнее она оказалась тогда, когда стала абсолютной неизбежной<sup>1</sup>.

На протяжении 1990-х гг. проходили острые дискуссии относительно характера структурной трансформации российской экономики. Падение ряда традиционных секторов индустриальной экономики некоторые авторы характеризовали как деиндустриализацию, хотя более глубокий анализ протекающих процессов позволяет увидеть в происходящих сдвигах и ростки сервисной структуры, более характерной для постиндустриальной экономики (см. табл. в.1). Бурно росли отрасли телекоммуникаций и связи, электронная промышленность<sup>2</sup>.

- 
1. Характеристика российского кризиса как кризиса индустриального общества содержится в работах некоторых исследователей. См., например: *Bauman* Ж. *A Post-Modern Revolution? // From a One-Party State to Democracy*. Amsterdam: Rodopi, 1997; *Rosser J. B., Rosser M. V.* Schumpeterian evolutionary dynamics and the collapse of Soviet-block socialism // *Review of Political Economy*. Vol. 9. No. 2. 1997. P. 211–223.
  2. За 1990-е гг. электронная промышленность освоила порядка 700 новых изделий, отвечающих мировому уровню, и 800 видов товаров народного потребления. Рост производства составил в 1999 г. 46%.

ТАБЛИЦА В.1. Некоторые показатели социально-экономического развития  
(1991 г. = 100%, где не указано иное)

	1992	1998	1999	2000	2005	2010	2012
ОБРАЗОВАНИЕ							
Число вузов	535	914	939	965	1068	1134	1046
Численность студентов в вузах, тыс. чел.	2638,0	3597,9	4073,0	4741,4	7064,6	7049,8	6075,4
Выпущено специалистов из вузов, тыс. чел.	425,3	500,8	554,8	635,1	1151,7	1467,9	1397,3
Численность профессорско-преподавательского состава, тыс. чел. (1993 г. = 100%)	—	253,2	260,8	271,1	311,3	356,8	342,0
ПРОИЗВОДСТВО							
Видеокассеты, млн	2,8	30,5	24,9	21,3	—	—	—
Доля электростали и кислородно-конвертерной стали в общем объеме выплавки стали, %	50	72	72	73	80	91 (2009)	—
Доля стали, полученной с машин непрерывного литья, %	23 (1990)	37 (1995)	53	50	66	81 (2009)	—
Производство алюминия, включая силумин	99,4	111,4	117	120,6	137,1	—	—
ТРАНСПОРТ							
Обеспеченность населения собственными легковыми автомобилями (на 1000 чел.)	58,5 (1990)	92,3 (1995)	129,1	130,5	169	213,5 (2008)	—



Автомобильные дороги с твердым покрытием, км / 1000 км <sup>2</sup> территории	23 (1990)	28 (1995)	28	28	31	39	58 (2013)
<hr/>							
связь							
Число телефонных аппаратов сети общего пользования (на 1000 чел.)	0,1	5,1	9,3	22,3	862,6	1663,7	1826,9
Обеспеченность населения домашними телефонными аппаратами (на 100 семей)	105	137,6	147,6	155,5	60,1	62,5	57,8 (2013)
Протяженность междугородных телефонных каналов	245,6 (1990)	295,8 (1995)	351,1	1222,7	16 017,8	—	—
Доля протяженности цифровых каналов в общей протя- женности междугородных телефонных каналов, %	1,5	56,9	69,1	76,9	—	—	—
Число абонентских устройств подвижной радиотеле- фонной (сотовой) связи, тыс. шт.	6,0	747,2	1370,6	3263,2	123 549,3	237 689,2	261 887,8
Сотовые и зоновые каналы связи	100	12 695	23 600	55 524	—	—	—
Количество абонентов сотовых сетей, млн чел.	0,27 (1996)	0,63	1,08	3,4	123,8	237,7	252,3
Количество пользователей сети Интернет, млн чел.	1 (1996)	1,5 (1997)	2,2	3,1	21,7	43,3	59,5

Источники: Госкомстат РФ, Росстат, Минкомсвязь, «ВымпелКом» («Билайн»).

Прогрессивные сдвиги наблюдаются в структуре выпускаемой продукции химической промышленности и металлургии. Заметно увеличилось количество организаций образования, число вовлеченных в вузовское и после-вузовское образование.

*Во-вторых*, в российском обществе протекали процессы собственно посткоммунистической трансформации. Наиболее сложной оказалась трансформация собственности — приватизация в национальном масштабе. Однако этот переход не являлся чем-то специфическим для России. Одновременно с ней посткоммунистические преобразования осуществляли еще порядка 25 государств, причем Россия не была первопроходцем: ряд стран начали этот переход на два-три года раньше, что давало постсоветским республикам определенный, хотя и не очень богатый, опыт.

*В-третьих*, Россия столкнулась с масштабным финансовым (или макроэкономическим) кризисом, который стал результатом отчасти популистской экономической политики (начиная со второй половины 1980-х гг.), а отчасти политической слабости посткоммунистического государства, которое было неспособно противостоять давлению инфляционистских сил. Это привело к развалу бюджетной и денежной систем, к исключительно высоким темпам инфляции, к падению производства. Впрочем, макроэкономический кризис и пути борьбы с ним были уже хорошо изучены к концу XX столетия. В 1940–1980-е гг. схожие проблемы приходилось решать многим странам Европы, Азии и Латинской Америки, да и сама Россия имела позитивный опыт преодоления макроэкономического кризиса (в 1922–1923 гг.).

Наконец, *в-четвертых*, политические, экономические и структурные преобразования, с которыми столкнулась Россия на рубеже 1980–1990-х гг., осуществлялись

---

а в 2000 г. — 37,7. За последние годы значительно возрос экспорт электронной продукции, составляя 70–80 млн долл. в год, в основном в страны дальнего зарубежья.

в условиях трансформационного кризиса и полномасштабной социальной революции. Системные преобразования, радикально изменявшие общественное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и является сущностной характеристикой революции<sup>1</sup>. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти, и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей первого посткоммунистического десятилетия. Более того, экономические реформы продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что приводило к более медленным темпам преобразований, чем в большинстве других посткоммунистических стран. Революционный тип преобразований был уникальным среди стран, осуществлявших посткоммунистический переход, однако он также не был абсолютно новым в европейской истории.

Таким образом, специфика развития России 1990-х гг. предопределялась самим фактом переплетения четырех кризисов. Каждый из них не представлял собой чего-то уникального, неизвестного из опыта других стран или из исторического опыта самой России. Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно это обуславливало специфику российской трансформации и ставило в тупик многих исследователей посткоммунизма.

У трансформационного десятилетия было два особенно острых этапа, когда экономические проблемы могли взорвать политическую систему.

В первом случае это так и произошло — в 1991 г. СССР прекратил существование, рухнув под натиском прежде всего экономических проблем. Тяжелые либерализационные реформы 1992 г., сопровождавшиеся четырехзначной инфляцией, также привели к серьезным поли-

---

1. Подробную характеристику этого вывода см. в: *Стародубровская И. В., Мау В. А. Великие революции. От Кромвеля до Путина. С. 313–317.*

тическим потрясениям, но позволили создать базовые условия для осуществления в дальнейшем антикризисной политики.

Вторым этапом был финансовый (долговой) кризис 1998 г., который также был чреват политическими потрясениями. Однако, несмотря на почти четырехкратную девальвацию и скачок инфляции до 80%, кризис удалось быстро купировать и воспользоваться его результатами для возобновления экономического роста.

К концу 1990-х гг. обозначилось исчерпание, по крайней мере, трех из четырех названных кризисов.

Прежде всего *была проведена макроэкономическая стабилизация*. Кризис оказался довольно длительным (около 10 лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора стандартных мероприятий (либерализация, бюджетная и денежная стабилизация), что и сформировало основу для восстановления экономического роста. В этом отношении кризис 1998 г. стал завершающим эпизодом финансового кризиса десятилетия.

К 2000 г. были практически *исчерпаны процессы революционной трансформации*. Произошло восстановление государственной власти, макроэкономическая стабилизация была синхронизирована со стабилизацией политической. Еще анализ предвыборных программ политических партий конца 1999 г. показывал, что базовые ориентиры основных политических сил при всем различии между ними сближаются<sup>1</sup>. Формировалась система базовых ценностей, которые на время перестали быть предметом политической борьбы. Например, никто уже не ставил под сомнение частную собственность в качестве основы экономической и политической жизни (хотя оценки итогов приватизации оставались противоречивыми); никто не выступал с требованиями отказа от жесткой денежной и бюджетной политики (еще

1. Российская экономика в 1999 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319.

недавно многие считали вполне допустимым инфляционное финансирование бюджетного дефицита); все поддерживали политику снижения налогового бремени; все были согласны с необходимостью перенесения центра тяжести на институциональные реформы. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно различались, но различия эти уже не были настолько глубоки, чтобы вести к разрушению политической системы. Способность власти обеспечить базовую макроэкономическую стабильность служит важнейшей экономико-политической характеристикой преодоления революционного кризиса.

Таким образом, к началу 2000-х гг. можно было говорить и об *исчерпании задач посткоммунистической трансформации*. Три основные характеристики отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике, товарный дефицит в качестве сущностной черты экономической и политической жизни<sup>1</sup>. К концу 1990-х гг. в России были преодолены все три черты коммунизма.

Впрочем, сказанное не означало формирования в России новой эффективной рыночной экономики. Так и не удалось в полной мере преодолеть структурные и макроэкономические проблемы, связанные с формированием

---

1. Сущностная связь, неразделимость коммунистической системы и товарного дефицита, была показана еще в первые годы практического осуществления коммунистического эксперимента, а к концу советской системы была теоретически обоснована Я. Корнаи (*Брукс Б. Д.* Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // *Экономист*. 1922. № 1–3; *Новожилов В.* Недостаток товаров // *Вестник финансов*. 1926. № 2; *Корнаи Я.* Дефицит. М.: Наука, 1990). Это же было фактически признано И. Сталиным. В «Экономических проблемах социализма в СССР» в качестве одного из фундаментальных законов построенного под его руководством общества называется «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (*Сталин И. В.* Экономические проблемы социализма в СССР // *Сталин И. В. ПСС. Т. 16.* М.: Писатель, 1997).

современной технологической и институциональной базы. Нерешенность этих проблем обуславливала уязвимость России перед угрозой глобальных кризисов и внешних шоков.

Словом, доминирующей социально-экономической проблемой России после завершения посткоммунистической трансформации оставались кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ современного общества. Этот процесс предопределял характер тех кризисов, с которыми страна должна будет столкнуться в обозримом будущем.

### Турбулентное десятилетие: 2008–?

Современный глобальный кризис совпал по времени с восстановлением российской экономики до уровня, предшествовавшего трансформационному кризису. В 2000–2008 гг. происходил поступательный экономический рост, который позволил за десятилетие практически удвоить ВВП. Среднегодовой темп роста составлял около 7%.

Однако по мере приближения к докризисному уровню появились признаки исчерпания сложившейся модели экономического роста. Эта модель основывалась на постоянном опережающем росте спроса (благодаря быстрому росту цен на нефть и притоку нефтедолларов) при отставании роста производительности труда и конкурентоспособности продукции. Институциональные реформы, начатые и успешно осуществлявшиеся в 2000–2003 гг., постепенно стали сворачиваться. Качество институтов не играло значимой роли при наличии растущих финансовых возможностей государства. Несмотря на несомненные макроэкономические успехи (сокращение долга до незначительных размеров, формирование Стабилизационного фонда, обеспечение бюджетного профицита, снижение инфляции) и социально-политическую ста-

бильность, было очевидно, что экономика остается уязвимой перед внешними шоками и не может совершить качественного рывка, — конкурентоспособность в условиях «голландской болезни» не только не росла, но и снижалась.

Начавшийся глобальный кризис носил системный (или структурный) характер и был сопоставим по масштабу и последствиям с аналогичными кризисами XX в. — 1930-х и 1970-х гг.<sup>1</sup> Этот кризис особого рода, который не описывается одним-двумя параметрами (например, спадом производства и ростом безработицы), но является многоаспектным, охватывая разные сферы социально-экономической жизни, и, как правило, имеет серьезные социально-политические последствия.

Этот кризис несет крупный интеллектуальный вызов. Он требует выработки новой повестки экономического и политического (и вообще обществоведческого) анализа, становится мощным стимулом для переосмысления существующих экономических и политических доктрин в глобальном масштабе и применительно к отдельным странам.

Разумеется, здесь не может быть прямых аналогий. Структурные кризисы уникальны, т. е. опыт, накопленный при преодолении каждого из них, имеет ограниченную ценность в новых условиях. И тем не менее есть ряд качественных характеристик, которые позволяют относить их к одному классу, т. е. эти кризисы можно сравнивать друг с другом, учитывать их особенности, но не переносить рецепты антикризисной политики от одного из них к другому.

Можно выделить следующие черты, присущие системным кризисам.

*Во-первых*, кризис связан с серьезными институциональными и технологическими изменениями, со сменой технологической базы. Эти изменения выводят эко-

---

1. Мау В. Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего // Экономическая политика. 2009. № 4.

номику на качественно новый уровень эффективности и производительности труда. Обновление технологической базы с точки зрения новейших достижений науки и техники считается важнейшим условием успешного выхода из кризиса. Формирование новой технологической базы сыграет в дальнейшем развитии ту же фундаментальную роль, которую в середине XX в. сыграла крупная машинная индустрия, а после 1970-х гг. — микроэлектроника и компьютерные системы. С технологическим обновлением связана трансформация спроса на многие товары производственного и потребительского назначения и особенно на инвестиционные и топливно-энергетические продукты. Естественно, это скажется на ценах большинства присутствующих на рынке товаров, обусловит выход на новые равновесные уровни цен, что повлечет и изменение политических конфигураций.

*Во-вторых*, этот кризис неотделим от кризиса финансового.

*В-третьих*, в основе кризиса лежат дисбалансы в организации экономической жизни. Эти дисбалансы связаны с глубокими технологическими сдвигами, т. е. с появлением принципиально новых технологий (которые экономисты называют это новым технологическим укладом). Поэтому выход из кризиса предполагает трансформацию производственной базы ведущих стран на основе укрепления и развития этих самых новых технологий.

*В-четвертых*, накапливаются геоэкономические и геополитические дисбалансы. В современных условиях наиболее очевидным примером такого дисбаланса будет изменение ролей развитых и развивающихся (быстро развивающихся) стран. Выход на траекторию более сбалансированного роста (по параметрам сбережений и расходов, экспорта и внутреннего потребления, доходов и расходов) оказывается ключевой проблемой, стоящей перед многими развитыми и развивающимися странами в Европе, Америке и Азии.



*В-пятых*, формирование новых валютных конфигураций: появляется новая мировая валюта (или новые мировые валюты). В XX в. это было коренное изменение роли золота, возвышение доллара, после 1970-х гг. — усиление бивалютного характера международных расчетов. В новых условиях возникает вопрос о перспективах доллара, евро, юаня, а также о роли региональных резервных валют.

*В-шестых*, кризис продолжителен — он охватывает примерно 10-летний период, который можно обозначить как турбулентное десятилетие. Это означает, с одной стороны, что сам он может разбиваться на этапы, в рамках которых доминируют те или иные отдельные проблемы отраслевого или регионального характера, а с другой — что ни одна отдельно взятая характеристика не может считаться единственным критерием углубления кризиса или выхода из него. Это касается и рецессии (кризис не начался с рецессии и не сводится к ней), и колебаний фондового рынка, и любых других параметров.

*В-седьмых*, борьба с кризисом всегда сопровождается принятием сильнодействующих и не всегда адекватных антикризисных средств. С одной стороны, это связано с тяжестью структурных проблем, преодоление которых требует немалых экономических и социальных жертв. С другой — отмеченная выше интеллектуальная неготовность к структурному кризису, т. е. попытка решения новых проблем старыми методами, ведет к накоплению дополнительных трудностей и еще более усугубляет кризис как экономический, так в некоторых случаях и политический. Таким образом, возникает проблема *exit strategy* и требуется время не только для преодоления кризиса, но и для устранения последствий борьбы с ним.

Все эти факторы, вместе взятые, объясняют коренное отличие системного кризиса от циклического. Циклический кризис лечится временем, он не предполагает изменения политики, а преодолевается сам собой, когда

сдувается возникший в период бума пузырь. Системный кризис требует существенной трансформации экономической политики, основанной на новой философии экономической жизни. Иначе говоря, здесь структурные проблемы доминируют над циклическими.

Прохождение России через современный глобальный кризис распадается на несколько этапов.

На *первом этапе*, наиболее остром для глобальной экономики (2008–2009 гг.), российская экономика развивалась параллельно с остальным развитым миром. Какие-то проблемы здесь проявлялись более жестко, какие-то мягче, чем в других странах.

Так, благодаря ответственной макроэкономической политике предыдущего десятилетия стране удалось избежать долговой ловушки, иметь сбалансированный бюджет и значительные валютные резервы. Это позволило смягчить трудности первого этапа кризиса и сконцентрировать антикризисную политику на поддержании спроса прежде всего со стороны населения. Крупные государственные инвестиционные проекты (подготовка к саммиту АТЭС в 2012 г., к Олимпиаде 2014 г., строительство газопровода «Северный поток») также способствовали поддержанию экономической стабильности. Однако все это позволило смягчить социально-экономическую ситуацию, но не удержать экономику от падения: спад ВВП в России в 2009 г. оказался самым глубоким среди стран «Большой двадцатки».

Главным макроэкономическим отличием России были наличие бюджетной сбалансированности и высокая инфляция. Это делало невозможным денежное стимулирование экономики и существенно ограничивало возможности бюджетного стимулирования. По сути, Россия столкнулась с рисками стагфляции, что требовало антикризисной программы, существенно отличной от программ других развитых стран.

На *втором этапе* (2010–2013 гг.), когда ситуация, как казалось, стабилизировалась, почти восстановились до докризисного уровня цены на нефть и золотовалют-

ные резервы страны, возобладала идеология *business as usual*. Иными словами, по факту была предпринята попытка возврата к модели экономического роста 2000–2008 гг., основанной на стимулировании спроса.

Правда, официально была признана необходимость перехода к новой модели роста, дискуссии по которой интенсивно велись на протяжении 2011–2012 гг. в рамках работы над «Стратегией-2020»<sup>1</sup>.

*Третий этап* начался в 2013 г., когда появились признаки торможения. Впервые с начала XXI в. (за исключением 2009 г.) темп роста страны оказался ниже среднемирового. Торможение стало результатом переплетения нескольких факторов: отсутствия институциональных и структурных реформ на протяжении уже ряда лет, снижения инвестиционной активности (в силу как конъюнктурных, так и институциональных причин), роста геополитической напряженности и ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

В результате к началу 2015 г. Россия вновь оказалась под воздействием сразу нескольких кризисов — структурного, циклического и внешних шоков (падение цен на нефть и введение финансовых санкций)<sup>2</sup>. Каждую из этих проблем можно решить в рамках ответственной экономической политики. Однако наложение их друг

1. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика: в 2-х тт./под ред. В. Мау, Я. Кузьминова. М.: Дело, 2013.

2. Если рассматривать ситуацию в деталях, то имеет смысл выделить следующие кризисные явления в России 2014–2015 гг. помимо собственно глобального кризиса: кризис модели экономического роста России 2000–х гг.; обострение геополитической обстановки; внешний шок от предпринятых против России отраслевых санкций, прежде всего в финансовой сфере; внешний шок в результате падения цен на нефть; валютный кризис как результат двойного внешнего шока (прежде всего падения цен на нефть, но отчасти и финансовых санкций); циклическое снижение, связанное со снижением инвестиционной активности; демографический кризис как сокращение численности населения в трудоспособном возрасте (May В. Социально-экономическая политика России в 2014 году: выход на новые рубежи? // Вопросы экономики. 2015. № 2).

на друга создает серьезные трудности, поскольку требуется принимать не просто различные, но подчас диаметрально противоположные меры.

Ключевым кризисом, влияющим на современную ситуацию в России, является глобальный кризис и непосредственно вытекающая из него необходимость трансформации сложившейся в России модели экономического роста. Эта модель демонстрировала признаки истощения уже к 2008 г., о чем предупреждали экономисты практически всех направлений. Однако короткий кризисный спад 2009 г. и отскок упавших тогда цен на нефть позволили продлить время ее существования еще на несколько лет. Начавшееся в 2012 г. падение темпов экономического роста вновь напомнило о необходимости структурных и институциональных реформ<sup>1</sup>. Внешние шоки, при всей их важности, играют вторичную роль, обостряя ситуацию, но одновременно создавая дополнительные возможности для антикризисного маневрирования и институционального обновления.

- 
1. Тезис о приоритетной роли структурных реформ является общим практически для всех исследователей. Типичное высказывание: «Для того чтобы преодолеть спад и улучшить долгосрочные перспективы, Россия должна будет принять меры как контрциклической, так и структурной политики. Причем применительно к России меры структурного характера более значимы. Ограниченность в прошлом периоде последовательных структурных реформ привела к постепенному размыванию доверия инвесторов» (The World Bank. Confidence crisis exposes economic weakness. Russian Economic Report. 2014. No. 31. P. 5).

# I

## *Кризисы и революции*

Это было самое прекрасное время,  
это было самое злосчастное время, —  
век мудрости, век безумия, дни  
веры, дни безверия, пора света, пора  
тьмы, весна надежд, стужа отчаяния,  
у нас было все впереди, у нас впе-  
реди ничего не было, мы то витали  
в небесах, то вдруг обрушивались  
в преисподнюю, — словом, это было  
время, очень похожее на нынешнее,  
и самые горластые его представите-  
ли уже и тогда требовали, чтобы  
о нем — будь то в хорошем или  
в дурном смысле — говорили не ина-  
че как в превосходной степени.

*Чарлз Диккенс.*

*Повесть о двух городах (1859)*





## ГЛАВА 1

# Разрыв непрерывности: особенности революционной трансформации

**Т**РАНСФОРМАЦИЯ общества из одного состояния в другое может принимать множество форм, и эта смена качественных характеристик нередко обуславливает использование термина «революционный». Однако революцию можно признать таковой лишь в зависимости от результатов: они предполагают смену качественного состояния общества. Такое широкое понимание мало чем помогает осмыслить те или иные события, претендующие на статус революционных. Помимо самой глубины преобразований важен еще и механизм их осуществления.

Традиционно революции трактовались как насильственные смены режимов, связанные с возникновением новой элиты и наличием новой идеологии. Опыт посткоммунистического транзита требует пересмотра этой дефиниции. Да, революция представляет собой радикальную, системную трансформацию общества. Однако роль насилия, изменения элиты и идеологии не должна абсолютизироваться. Гораздо более важной характеристикой полномасштабного революционного перехода является то, что он осуществляется в условиях резкого ослабления государственной власти. Политическим проявлением этого кризиса являются острый конфликт элит (и основных групп интересов вообще), отсутствие между ними консенсуса по базовым ценностям, по клю-

чевым вопросам, по направлениям дальнейшего развития страны. Для экономистов же слабость власти проявляется прежде всего в финансовом кризисе государства, в его неспособности собирать налоги и балансировать свои расходы со своими доходами.

Именно слабость государственной власти обуславливает стихийный характер протекания экономических и социальных процессов, что, в свою очередь, делает великие революции удивительно похожими друг на друга как по фазам развертывания экономического и политического кризиса, так и по базовым характеристикам. Общественное развитие вдруг оказывается результатом не чьих-то целенаправленных воздействий (иногда более, а иногда менее эффективных, но все же осмысленных), а результатом действия разнообразных интересов, ведущих страну в разных направлениях, что предопределяет стихийный характер дальнейших событий. Но здесь же наблюдаются и закономерности, делающие великие (полномасштабные) революции столь похожими друг на друга.

Именно стихийность, а не насилие, является конституирующим признаком революции. Насилие, несомненно, также имеет место. Острый конфликт основных групп интересов, невозможность найти общий язык по фундаментальным вопросам жизни страны делают неизбежным использование силы для навязывания определенной системы ценностей, по которой оказывается невозможно договориться при помощи обычных (легитимных на данном уровне развития страны) процедур. Однако уровень насилия не поддается внятной оценке, тем более количественной. Кто способен оценить, сколько нужно насилия, чтобы данная трансформация была признана революционной? Вряд ли можно согласиться с тем, что более великими являются более кровавые революции. Эти основания становятся еще более зыбкими, когда мы переходим от аграрных стран к анализу революционных событий в урбанистических обществах. По мере роста общего уровня социально-экономическо-



го развития (а вместе с ним образования, культуры, материального благосостояния) роль насилия в принципе снижается, потому что населению «есть что терять».

Смена элиты в ходе революции, несомненно, происходит. Однако ее не следует смешивать с немедленным физическим устранением представителей элиты старого режима (на эшафот, в эмиграцию или в отставку). Здесь надо учитывать два обстоятельства. Прежде всего радикальность обновления элиты, как правило, сильно преувеличивается историками революций<sup>1</sup>. При обращении к высказываниям современников этих событий почти всегда сталкиваешься с жалобами на сохранение во власти многих представителей старой элиты. Причем подобные жалобы характерны даже для таких, казалось бы, радикальных потрясений, как Великая французская революция. Лишь по прошествии времени ситуация меняется.

Более важен другой аспект данной проблемы. Смена элиты не должна в принципе отождествляться с представляющими ее физическими лицами. Новая элита — это готовность людей действовать в новых обстоятельствах, играть по новым правилам, в новой логике. К этому могут приспособиться как выходцы из старой элиты, так и новые лица. Вряд ли от того, что епископ Отгенский был представителем старой элиты, Талейран не являлся ярчайшим представителем нового режима. Как и присутствие В. Черномырдина в высших слоях советской номенклатуры (министр и член ЦК КПСС) не умаляет его роли в становлении новейшего российского капитализма. Словом, роли важнее происхождения.

Аналогичные рассуждения применимы и к вопросам трансформации собственности. Аргументы смены собственника, несомненно, важны, но их не следует абсолютизировать. Гораздо важнее не физическая смена

---

1. На это обращал внимание Дж. Голдстоун. См.: *Goldstone J. A. Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1991. P. 296.

собственника, а смена формы собственности. Яркий пример тому — английская революция (гражданская война) середины XVII столетия. Большинство исследователей считают ее непоследовательной, половинчатой, поскольку она не сопровождалась радикальным переделом собственности, а аристократия по большей части сохранила свои позиции. Особое удивление вызывала склонность лидеров революции после фактической конфискации у роялистов земельных владений перепродавать их старым владельцам. Из виду, однако, упускался тот факт, что после перепродажи это уже была другая собственность — частная, освобожденная от старинных феодальных обязательств, составляющая основу для будущего капиталистического общества и обеспечивающая необходимую социальную базу для будущего экономического роста. Аналогично развивалась ситуация и в России, где после начального этапа приватизации значительная часть собственности оказалась под контролем директоров предприятий, а затем постепенно переходила в другие руки.

Не следует преувеличивать и роль новой идеологии. Революция, несомненно, связана с идеологией, однако связь эта более сложная, чем принято думать. Революция не навязывает обществу новую идеологию. Напротив, она происходит тогда, когда общество (и прежде всего элита) оказывается захвачено новой идеологией, новыми представлениями о «правильном» общественном устройстве. Просвещение, идеология «естественного порядка» и «духа законов» сформировали основу французской революции и общую базу деятельности практически всех революционных и постреволюционных правительств. Для рубежа XIX–XX вв. были характерны кризис системы рыночной демократии и утверждение в мире идеологии индустриализма, монополизма и этатизма. Современные посткоммунистические преобразования в полной мере вписываются в победившую в цивилизованном мире к началу 1980-х гг. систему экономико-политических воззрений и ценностей, основан-

ную на либерализме и индивидуализме, символом которой стал знаменитый тезис Фрэнсиса Фукуямы о «конце истории»<sup>1</sup>. Словом, доминирующая идеология эпохи задает общие рамки революции вообще и ее экономического измерения в частности.

В нашем представлении революция, таким образом, выступает как системная трансформация общества в условиях слабого государства. Это определенный механизм социальной перестройки, прохождения через системный общественный кризис и адаптации к новым вызовам эпохи. Возможны и другие механизмы адаптации: постепенные реформы, осуществляемые старым режимом, завоевание иностранным государством и наконец «революции сверху». Однако общей чертой всех этих механизмов трансформации, отличающей их от революции, является наличие сильной власти (национальной или оккупационной), обеспечивающей контроль за характером и ходом реформ. Здесь нет места хаотической борьбе сторон, сохраняющих условный паритет сил, с неясным политическим исходом. Борьбе, делающей всю общественную жизнь в высшей степени неопределенной как в краткосрочной перспективе, так и в плане стратегическом. Эта неопределенность, обусловленная политической борьбой, в значительной мере предопределяет облик революционного общества, включая экономические механизмы революционной трансформации.

## Революция и модернизация

Главной целью российской политики в XX в. (как в начале, так и в конце столетия) являлась модернизация или, точнее, сокращение разрыва с наиболее развитыми странами мира и выравнивание с ними по уровню социально-экономического развития, традиционно из-

---

1. См.: Фукуяма Ф. Конiec истории и последний человек. М.: АСТ; Полиграфиздат, 2010.

меряемому показателем среднедушевого ВВП. Эта задача была центральной для России на протяжении последних трех веков. По крайней мере, со времен Петра I страна пытается осуществить модернизацию и преодолеть отрыв, который разными наблюдателями оценивается примерно в 50 лет от уровня таких стран, как Франция и Германия.

На рубеже XIX–XX вв. решением задачи ускоренной модернизации пришлось заняться всерьез. Поражение в Крымской войне не оставляло сомнений, что вопрос об индустриализации тождествен сохранению Россией позиции самостоятельного игрока в мировой политике. Александр II начал осуществление комплекса политических реформ, за которыми позднее (в основном при его преемниках) последовали реформы экономические: бюджетная, налоговая, денежная, внешнеэкономического регулирования. Результатом предпринимавшихся усилий стало ускорение темпов роста промышленности, которые приблизились в 1890-е гг. к 10%.

Механизм индустриализации был понятен. Можно выделить два важнейших фактора решения этой задачи. Во-первых, источником средств для индустриализации было крестьянство. Россия была крупнейшим экспортером зерна (45% мирового рынка). Продукция сельского хозяйства являлась главной статьей экспорта и, соответственно, валютных поступлений в страну. Высокие налоги позволяли выкачивать из деревни огромные средства, которые перераспределялись в пользу промышленности. «Недоедим, а вывезем» — этот тезис министра финансов И. А. Вышнеградского выразил суть отечественной индустриализации на десятилетия вперед, хотя никто более не смел формулировать его столь откровенно. К этому надо добавить, что российские элеваторы находились тогда в собственности Государственного банка, что предопределяло характер налоговой политики страны.

Именно фискальный фактор надо принимать во внимание, объясняя причины длительного сохранения об-

щины в российской деревне<sup>1</sup>. При помощи общины С. Ю. Витте пытался решать чисто фискальные задачи — выкачивать из деревни налоги. Способность старых институтов играть новую роль, т. е. обеспечивать модернизацию, не следует преувеличивать. За сохранение старых форм стране все равно приходится платить, и иногда несоразмерную цену. Возвращаясь к примеру с общиной, можно предположить, что более ранняя ликвидация этого института способствовала бы ускорению развития капитализма в российской деревне и, возможно, предотвратила бы революцию (или ее развитие по наиболее катастрофическому сценарию). Желание правительства упростить решение текущих налоговых проблем обернулось системным кризисом и крахом страны.

Во-вторых, ускоренная индустриализация, по мнению многих экономистов того времени, требовала активной роли государства для стимулирования экономического роста. В отличие от стран — пионеров индустриализации (Англии, Голландии, Франции) Германия, а вслед за ней и Россия опирались в экономике на административный ресурс государства. Он был нужен, чтобы компенсировать институциональные провалы слаборазвитой страны: отсутствие надежных банков, кредитных историй коммерческих компаний, узость внутреннего рынка. Государство становилось источником финансовых ресурсов и спроса на продукцию промышленности. Государственные банки и бюджет превращались в ключевые институты, обеспечивающие экономический рост.

Однако главные условия ускоренной модернизации должны были обеспечиваться политикой. Три первых председателя Совета министров России — С. Ю. Витте, П. А. Столыпин и В. Н. Коковцов — видели блестящие экономические перспективы России при условии сохранения мира — внутреннего и внешнего — на протяжении

---

1. На возможность использования старых институтов для решения новых задач обращал внимание А. Гершенкрон (*Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе*. М.: Дело, 2015).

ТАБЛИЦА 1.1. Уровень ВВП на душу населения в периоды революций (в долл. США, 1990 г.)

Страна	Год начала революции	ВВП на душу населения
Англия	1640	Около 1200
США	1774	1287 (данные 1820 г.)
Франция	1789	1218 (данные 1820 г.)
Германия	1848	1476 (данные 1850 г.)
Россия	1905	1218 (данные 1900 г.)
Мексика	1911	1467 (данные 1913 г.)
Россия	1917	1488 (данные 1913 г.)

нии примерно 20 лет. Устойчивый экономический рост в мирных условиях позволил бы решить базовые задачи индустриализации и выйти из чреватой революцией «зоны турбулентности».

Данные исторической статистики свидетельствуют, что революции происходили в странах сопоставимого среднедушевого ВВП. Иными словами, показатель этот в Англии середины XVII в., Франции конца XVIII в., Германии середины XIX в., Мексики и России начала XX в. был примерно одинаков, а значит, одинаковы были структуры ВВП и занятости, уровень грамотности и другие социально-экономические характеристики данного общества. Табл. 1.1 показывает сопоставимость этих данных, равно как и скорость, с которой Россия начала XX в. уходила из «зоны турбулентности».

На рубеже XIX–XX вв. С. Ю. Витте обращал внимание на основные направления стимулирования экономической модернизации. Будучи тонким аналитиком, он подчеркивал, что «в стране, в сущности, капиталов гораздо больше, но они вследствие различных причин не все помещаются в промышленные предприятия»<sup>1</sup>.

1. *Vitte С. Ю.* О положении нашей промышленности. Всеподданней-

Именно поэтому основное внимание предлагалось уделять стимулированию превращения сбережений в инвестиции, а для этого — поощрению предпринимательской активности народа и привлечению иностранного капитала. А ведь «история всех современных богатых стран показывает, что первоначально развитием своей промышленности они были обязаны в значительной мере притоку иностранных сбережений и предприимчивости иностранных капиталистов»<sup>1</sup>. Министр финансов предлагал снять ограничения, существующие при открытии акционерных обществ с русским и иностранным участием, а также призвать региональные и местные власти перестать чинить препятствия в деятельности бизнеса: «Как бы ни был изменен законодательной властью порядок открытия и эксплуатации фабрично-заводских предприятий, последние будут всегда в значительной зависимости от многочисленных местных властей, начиная от урядника и восходя до генерал-губернатора, и эти местные влияния могут быть полезны и благотворны только тогда, когда все органы власти проникнутся убеждением, что развитие промышленности есть благо с государственной и народно-хозяйственной точки зрения и что всемерная помощь ей входит в круг их и служебных и нравственных обязанностей»<sup>2</sup>.

В 1917 г. произошел срыв в революцию. Последовали годы кризиса и нестабильности. Но после восстановления государства и экономики перед постреволюционным правительством вновь встали те же задачи ускоренной индустриализации. Правда, большевики воспринимали вызовы более жестко, нежели царское правительство. С одной стороны, они видели себя в кольце враждебных государств и упорно готовились к войне — а для этого индустриализацию надо было про-

---

ший доклад министра финансов. Февраль 1900 г. // Витте С. Ю. Собрание сочинений и документальных материалов. Т. 4. Кн. 1. М.: Наука, 2006. С. 321.

1. Там же. С. 323.

2. Там же. С. 326.



вести в предельно сжатые сроки («Либо мы сделаем это, либо нас сомнут»<sup>1</sup>). С другой стороны, кошмаром большевиков было социальное перерождение власти. Они были уверены, и небезосновательно, что органичный экономический рост приведет к укреплению частного сектора как более конкурентоспособного по сравнению с госпромышленностью и это в конечном счете уничтожит большевистский режим. Именно поэтому они стремились ограничить рост в сельском хозяйстве, обеспечив максимальное расширение городской промышленности, рост числа городских рабочих, жизнь которых, в отличие от крестьян, полностью зависела от государства.

Эти два фактора обусловили решительные шаги по проведению индустриализации, которая по сути своей была той же, что и на рубеже XIX–XX вв.: перекачка средств из деревни, восстановление общины, доминирующая роль государства. Но то была индустриализация, беспрецедентно жесткая по форме, платой за которую стали миллионы человеческих жизней. Революция завершилась, и страна вернулась к решению оставленных в 1913 г. проблем. Построенное в результате общество оказалось, однако, исключительно ригидным, плохо реагирующим на новые вызовы времени. Поэтому, когда страна столкнулась с вызовами постиндустриальной эпохи, ее государственные и экономические механизмы не смогли найти адекватного ответа. В стране произошла вторая за столетие революция.

\* \* \*

Особенность посткоммунистической трансформации России состоит в переплетении нескольких различных, хотя и взаимосвязанных, кризисов и, соответственно, нескольких трансформационных процессов. Речь идет, во-первых, о структурном кризисе индустриального общества, столкнувшегося с постиндустриальными вызо-

1. *Сталин И. В.* Соч. Т. 13. С. 29.



вами; во-вторых, о макроэкономическом (финансовом) кризисе; в-третьих, о посткоммунистической трансформации; в-четвертых, о революционном характере этой трансформации. Последний фактор отличает Россию от большинства других посткоммунистических стран, однако не является уникальным в истории. Революция в современной России может быть рассмотрена в контексте других великих революций прошлого, и это сопоставление дает многое как для лучшего понимания особенностей развития посткоммунистической России, так и для осмысления других революций<sup>1</sup>.

Даже поверхностный взгляд на события последних 25 лет в России и сравнение их с великими революциями прошлого позволяют отнести нашу трансформацию к данному классу явлений. Это касается прежде всего логики развертывания кризиса коммунистической системы, движения от одной его фазы к другой. Знаменитая работа Крейна Бринтона «Анатомия революции»<sup>2</sup>, написанная в 1930-е гг. и посвященная сравнительному анализу английской, американской, французской и русской (большевистской) революций, будь она своевременно (где-то в конце 1980-х гг.) переведена и издана в СССР, могла бы стать настольной книгой по политическому прогнозированию. Схожесть фаз<sup>3</sup>,

1. Этот вопрос подробно рассмотрен в кн.: *Стародубровская И. В., Мау В. А.*

Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

2. *Brinton C.* The Anatomy of Revolution. N.Y.: Vintage Books, 1965.

3. Можно выделить следующие основные фазы революционного процесса: «розовый период» (или «медовый месяц»), когда все силы объединены вокруг задачи ниспровержения старого строя, а у власти находится чрезвычайно популярное «правительство умеренных»; поляризация, размежевание социально-политических сил, приводящие к краху «правительства умеренных»; радикальный период, когда происходит окончательный слом старой системы и возвращение назад становится невозможным; термидор (если пользоваться известным термином Великой французской революции), закладывающий основы для укрепления государства и стабилизации системы; посттермидорианская стабилизация и выход из революции.

специфики политической борьбы, экономических процессов прошлого и нашего настоящего поразительна и весьма полезна для осознания характера и направления осуществляемых перемен. Аналогии, разумеется, ничего не доказывают. Однако они позволяют увидеть проблему и поставить вопрос о механизмах, обуславливающих возникновение подобных аналогий.

Влияние революции на дальнейшее развитие экономической и политической систем страны является одним из наиболее дискуссионных и идеологизированных вопросов на протяжении вот уже полутора веков. Исследователями высказывались три возможные принципиальные точки зрения по этому вопросу. Первая: революция становится катализатором экономического прогресса, освобождая экономику страны из пут прежнего режима. Понимание революции как локомотива истории — отнюдь не марксистская новация, такая ее трактовка высказывалась еще французскими либеральными историками первой трети XIX в. Вторая: революция не оказывает особого влияния, поскольку основной тренд развития фактически закладывается еще при старом режиме, — тезис, восходящий еще к Токвилю<sup>1</sup>. И наконец, третья, консервативная, интерпретация, в соответствии с которой революция негативно влияет на развитие страны<sup>2</sup>.

Разумеется, истории известны примеры, иллюстрирующие все три варианта развития. К тому же очевидна крайняя условность построений подобного рода, поскольку в истории почти никогда нельзя поставить реальный эксперимент и ответить на вопрос «что было бы, если...». Остается лишь сравнивать развитие отдельных стран друг с другом в сопоставимые исторические эпохи. Несомненно одно: характер постреволюционного обще-

1. См.: *Токвиль А.* Старый порядок и революция. М.: Московский философский фонд, 1997.

2. Подробнее см.: *Хириман А.* Риторика реакции: извращение, тщетность, опасность. М.: Изд. дом ГУ—ВШЭ, 2010.

ства, его социально-политический облик в немалой степени зависят от хода самой революционной трансформации. Именно здесь формируются и конституируются новые группы интересов и элитные группировки, именно здесь закладывается новая система отношений собственности.

Следует обратить внимание на один аспект влияния революции на дальнейшую эволюцию страны, связанный с уровнем социальной конфликтности. Наличие непримиримых противоречий между ведущими группами интересов является основным источником нестабильности, невозможности власти осуществлять сколько-нибудь последовательный политический и экономический курс. Однако было бы неверным делать из этого вывод, что наиболее благоприятный для развития страны результат достигается тогда, когда после революции формируется общество, где конфликт групп интересов максимально сглажен. Подобные позиции характерны для многих историков и политологов, особенно придерживающихся марксистских взглядов.

Наиболее показательно в этой связи сравнение английской и французской революций. Первую принято считать неоконченной, половинчатой, поскольку в результате была сохранена земельная аристократия, в значительной мере связанная со старым режимом. Французская же революция привела к гораздо более глубокой трансформации отношений собственности, в первую очередь земельной, и открыла широкое поле для быстрого политического укрепления предпринимательских классов, прежде всего промышленников и банкиров. Реальное развитие событий, однако, требует внести в этот вывод существенные уточнения. Именно в Англии с ее противоречивой постреволюционной социальной структурой, с острым конфликтом между ведущими группами интересов была создана благоприятная почва для начала экономического роста, приведшего к промышленной революции. Борьба между фритридерами (промышленниками) и протекционистами (землевлa-

дельцами) заложила основу главного экономико-политического противостояния, на протяжении почти двух веков державшего в напряжении элиту. Экономическая конкуренция порождала конкуренцию политическую, что не позволяло ни одной социальной группировке «подмять под себя» государство и использовать политическую власть в узкокорыстных интересах.

Во Франции же после революции возник механизм торможения экономического роста: все основные группы были заинтересованы в протекционизме. За это выступали и крестьяне, и промышленники, и финансисты. Подобная коалиция выдержала испытание реставрацией и новой революцией, поскольку ни одно правительство не решалось вступить с ней в конфликт<sup>1</sup>. Результат налицо — вплоть до 1850-х гг. продолжалось экономическое отставание Франции от Англии<sup>2</sup>. Причем такое развитие событий вполне согласуется со сделанным нами выше выводом о том, что изменение характера (формы) собственности гораздо важнее смены собственника. Аналогичные примеры можно было бы привести и из истории других стран и революций, что позволяет сформулировать, по крайней мере, одну чрезвычайно важную гипотезу: если формирование консенсуса относительно базовых общественных ценностей является главной предпосылкой выхода страны из революции и обретения ею устойчивости, то отсутствие конфликта по вопросам экономической политики выступает источником застоя и консервации экономической отсталости.

- 
1. Пожалуй, наиболее красноречиво эту ситуацию выражают сатирические зарисовки Ф. Бастиа и прежде всего его памфлет «Прощение фабрикантов сальных и стеариновых свечей...» (*Сэй Ж.-Б., Бастиа Ф. Трактат по политической экономии. М.: Дело, 2000. С. 89–93*).
  2. Подробнее об этом см.: *Crouzet F. Britain Ascendant: Comparative Studies in Franco-British Economic History. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Idem. France // The Industrial Revolution in National Context: Europe and the USA. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.*

## Экономические проблемы революции

В основе экономических проблем, характерных для революции, лежат политический кризис и вызываемый им рост транзакционных издержек. Можно выделить ряд факторов, снижающих стимулы предпринимательской деятельности и ограничивающих возможности экономических агентов оценивать перспективы принимаемых ими решений. Во-первых, неясность перспектив нового экономического порядка, что особенно сказывается при перераспределении собственности, когда новые собственники не могут оценить надежность полученных ими приобретений. Во-вторых, уже в начале революции происходит резкая ломка институциональной структуры общества, т.е. «правил игры», по которым привыкли действовать экономические агенты. Наконец, в-третьих, слабое государство неспособно обеспечить исполнение законов и контрактов, а потому предприниматели должны идти на дополнительные затраты для подтверждения надежности сделок. Все эти проблемы обостряются во время гражданских войн, сопровождавших все великие революции прошлого. В результате предприятия «склонны избирать краткосрочную стратегию», а «самыми выгодными занятиями становятся торговля, перераспределение или операции на черном рынке»<sup>1</sup>. Причем торгово-посредническая деятельность хотя и оказывается эффективнее производственной, все равно несет значительный ущерб от нестабильности «правил игры».

Рост транзакционных издержек стал важнейшим фактором ухудшения экономической ситуации во всех революциях, начиная с английской, когда революционные

---

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 92.

процессы протекали относительно сглаженно, а надежность прав собственности обеспечивалась в большей мере, чем в последующих революциях. Естественно, во всех последующих революциях проблема транзакционных издержек влияла на развитие событий еще сильнее.

Особенно остро названные проблемы стоят в современной России. Низкая конкурентоспособность российских предприятий в значительной мере связана именно с неспособностью государственной власти обеспечить стабильность условий хозяйствования и прежде всего исполнение законодательства (*law enforcement*). Коррупция в государственном аппарате и в суде является важнейшим препятствием развития российской экономики. Предприятия вынуждены закладывать в издержки своеобразные «затраты на исполнение закона» (на осуществление правосудия, на получение благоприятного решения в госаппарате), что не только ведет к росту издержек, но и существенно повышает неопределенность хозяйственной жизни.

Центральным пунктом революционного экономического кризиса является бюджетный кризис, который остается актуальным на протяжении всего периода революции. Финансовый кризис выступает здесь прежде всего как кризис государственного бюджета, как неспособность государства финансировать свои расходы традиционными и легитимными способами.

Вопрос об источниках пополнения казны всегда был острейшим и для последнего предреволюционного режима, и для всех сменяющих друг друга правительств революции, и для послереволюционной власти. С финансированием революции связаны самые острые коллизии внутренней и внешней политики. Не только контрибуции, реквизиции и новые налоги, но и меры по перераспределению собственности — национализация, приватизация, всевозможные конфискации — предопределялись в первую очередь поиском денег для революционной власти. Добавим к этому, что масштабная бумажно-денежная эмиссия как способ инфляционного

финансирования государственного бюджета также стала открытием двух великих революций XVIII в. (американской и французской).

Финансовый кризис революции проявляется в следующих основных формах.

Во-первых, падение сбора налогов и неспособность правительства применять силу государственного принуждения для получения законных налогов. В результате власти или закрывают глаза на эту проблему, прибегая к нетрадиционным способам пополнения казны, или даже принимают официальные решения об отмене налогов, как это было во Франции в 1789–1791 гг., или о снижении налогов, несмотря на бюджетный кризис, как это было в СССР в 1990–1991 гг. Естественно, причина таких решений связана прежде всего с поиском политической поддержки слабого правительства. Неудивительно, что в посткоммунистической России пики налоговых неплатежей совпадают с моментами наиболее резкого ослабления государственной власти (август — сентябрь 1993 г. и зима 1995–1996 гг.), когда со всей очевидностью встал вопрос о ее способности выжить в течение ближайших месяцев.

Во-вторых, резко усиливается роль государственных заимствований. В большинстве случаев это оказываются не обычные добровольные займы, а «добровольно-принудительные» или откровенно принудительные. Последние часто переходят в контрибуции, накладываемые на сторонников старого режима. Власти склонны идти на индивидуальные соглашения с налогоплательщиками или крупными финансистами, договариваясь об их вкладе в государственный бюджет. Хотя, разумеется, не всегда займы доступны революционному правительству (как это было в революционной Франции или большевистской России), однако, как правило, революционеры (даже на радикальной фазе) способны проводить внутренние и внешние заимствования — хотя и в сужающемся масштабе по мере продвижения революции вперед. Перестроечный СССР и посткоммунистиче-



ская Россия имели широкий доступ к заимствованиям (прежде всего внешним), и задолженность в этот период резко возросла (практически в 5 раз за 1985–1997 гг.). Параллельно нарастал и внутренний долг.

В-третьих, типичной для революций является та или иная форма дефолта по государственным обязательствам как способ разрыва с наследием прошлых режимов. Типичные примеры такого рода действий — отказ термидорианского правительства от уплаты двух третей своего долга («банкротство двух третей»), а также отказ большевистского (т. е. радикального) правительства платить по долгам прежних режимов. Россия осуществила дефолт по внутреннему долгу в 1998 г., однако продолжала скрупулезно выплачивать внешний долг. По сути, дефолт в этой ситуации становится способом преодоления бюджетных дисбалансов, признаком готовности власти встать на путь финансового оздоровления.

В-четвертых, широкое распространение получают неплатежи государства перед получателями бюджетных средств. Это особенно характерно для завершающей фазы революций, когда правительство уже достаточно сильно, чтобы проводить ответственный финансовый курс, однако еще не имеет достаточного политического ресурса для формального балансирования бюджета (то есть для увеличения доходов до уровня бюджетных обязательств или официального снижения обязательств до уровня реальных доходов). Неплатежи были тяжелой проблемой посткоммунистической России, приближаясь к 40% ВВП. Неплатежи касались всех сфер экономической жизни страны — помимо бюджетных значительных масштабов достигали налоговые неплатежи (в бюджет), задержки по выплате заработной платы (как на бюджетных, так и на частных предприятиях), задолженности предприятий друг перед другом.

По мере завершения революции и консолидации политического режима меры финансово-экономической стабилизации начинают приносить плоды, воспользоваться которыми, однако, удастся не тем, кто эти меро-



приятия осуществлял, а следующим правительствам: налоговые новации Долгого парламента и Протектората были вполне восприняты правительством Реставрации, а результаты стабилизационных мероприятий Директории в полной мере проявились при Наполеоне Бонапарте. Ослабление государства, его неспособность собирать налоги и заимствовать финансовые ресурсы на рынке заставляют власти прибегать к «нетрадиционным» (во всяком случае, в условиях мирного времени) источникам пополнения своих доходов, и прежде всего к перераспределению собственности и бумажно-денежной эмиссии. Причем эти два экономических механизма революции не только не являются альтернативными, но, напротив, исторически тесно связаны друг с другом<sup>1</sup>. Ведь, как показывает опыт французского ассигната, перераспределяемая собственность может служить способом обеспечения бумажных денег.

Инфляционные механизмы финансирования революций хорошо изучены в экономической литературе<sup>2</sup>. Логика действий правительств, прибегающих к бумажно-денежной эмиссии, достаточно проста. Революция оказывается в финансовой ловушке: доходная база бюджета разрушена, тогда как расходы революционной власти резко возрастают. Правительство прибегает к печатно-

1. Пожалуй, первым на эту связь указал Э. Бёрк. Он резко критиковал выпуск французских ассигнатов как «вопиющее поругание собственности и свободы», отмечая прежде всего перераспределительную функцию ассигнатов: «Союз банкротства и тирании во все времена и у всех народов редко являл столь грубое надругательство над кредитом, собственностью и свободой, каким стало принудительное введение в обращение бумажных денег». В бумажных деньгах Бёрк видел источник будущих кризисов и невозможности успеха французской революции, в отличие от английской. (См.: *Бёрк Э.* Размышления о революции во Франции. М.: ВГБИЛ, 1993. С. 205, 216, 239–245.)

2. См., напр.: *Фалькнер С. А.* Бумажные деньги французской революции (1789–1797). М.: Ред.-изд. отдел ВСНХ, 1919; *Далин С. А.* Инфляция в эпохи социальных революций. М.: Наука, 1983; *Aftalion F.* The French Revolution: An Economic Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

му станку, и количество денег все более отрывается от золотого обеспечения (или товарно-материальной базы). Деньги обесцениваются, что побуждает правительство применять стандартный набор насильственных действий: требование принимать денежные знаки по указанному на них номиналу, запрет на использование металлических денег, в том числе в качестве меры стоимости (для индексации цен), запрет на торговлю основными потребительскими товарами по рыночным ценам.

Столь же стандартна реакция на эти меры экономических агентов, которые даже под угрозой смертной казни (как это было в якобинской Франции) отказываются принимать подобные правила игры. Высокая инфляция приводит к постепенному исчерпанию эмиссионного источника наполнения бюджета. Эмиссия, вызванная ограниченностью или отсутствием других средств финансирования, и прежде всего налогов, еще более подрывает налоговую базу, поэтому доля неинфляционных источников госбюджета по мере развития инфляционных процессов неуклонно снижается. Соответственно количество бумажных денег в обращении увеличивается нарастающими темпами, все быстрее падает их стоимость.

Инфляционное финансирование бюджета было важным элементом российской экономической политики 1990-х гг.: хотя инфляцию удавалось сдерживать, она так и не переросла в гиперинфляцию и играла меньшую роль в решении перераспределительных задач, чем собственно приватизация.

Перераспределение собственности является одним из важнейших механизмов решения революционными властями социально-экономических и политических проблем. Следуя декларациям политиков или рассуждениям экономистов, исследователи, как правило, склонны видеть в перераспределении собственности способ повышения эффективности экономической системы, внедрения новых, более эффективных форм хозяйствования. Именно это декларируют революционные пра-

вительства безотносительно к тому, идет ли речь о приватизации (как это было в революциях XVII и XVIII вв. и конца XX столетия) или национализации. Однако о реальном повышении эффективности нельзя говорить до решения задач политической стабилизации и выхода страны из революции. Пока же на передний план выходят две другие функции перераспределения собственности: укрепление политической базы (путем передачи собственности в руки поддерживающих власть политических и социальных групп) и получение дополнительных ресурсов в казну.

Для решения этих задач революционные правительства прошлого и настоящего использовали схожий набор механизмов, прежде всего выпуск ценных бумаг, обеспеченных перераспределяемой собственностью, которыми власти расплачивались по своим долгам. Результаты этих трансакций также понятны. В условиях политической неопределенности получатели подобного рода ценных бумаг отдавали предпочтение ликвидности и сбывали бумаги с большим дисконтом. Собственность концентрировалась в руках небольшого числа владельцев, которые к тому же получали ее по дешевке. Неудивительно, что среди новых приобретателей оказывались представители новой политической элиты.

\* \* \*

Итак, предлагаемое нами понимание революции позволяет сделать ряд важных выводов. Прежде всего надо признать, что освобождение от коммунизма в большинстве стран Центральной и Восточной Европы вряд ли может рассматриваться как серия революций в строгом смысле этого слова. В подавляющем большинстве случаев общество и элита не были расколоты в отношении к базовым ценностям. Какими бы глубокими ни были их внутренние конфликты, все они стремились обрести место в объединенной Европе. Соответственно власти не теряли контроль над социально-экономическими процессами.

Понимание революции как определенного механизма трансформации само по себе никак не облегчает задачу прогноза начала соответствующих преобразований. Неспособность специалистов предсказать близкий крах советского коммунизма является довольно типичной для аналогичных ситуаций в прошлом<sup>1</sup>. Но такие же настроения господствовали незадолго до всех великих революций прошлого — от английской до большевистской. Не то чтобы никто не ожидал перемен (их наступление как бы носилось в воздухе) но никто не мог спрогнозировать механизм этих перемен, их стихийный, не контролируемый властями характер.

Существует одна особенность, отличающая российскую трансформацию рубежа 80–90-х гг. XX в. от других великих революций прошлого. По сути, мы имеем дело с первой полномасштабной революцией, происходящей в условиях кризиса индустриализма и перехода к постиндустриальному обществу в стране с подавляющим преобладанием городского населения, с высоким уровнем образования и культуры. При всех материальных проблемах уровень благосостояния россиян несопоставим с аналогичными показателями революций прошлого. Это накладывает существенный отпечаток на современную российскую трансформацию, хотя и не может изменить базовые характеристики революционного механизма. Далее проблемы посткоммунистической трансформации как революции будут рассмотрены нами более подробно.

---

1. В вышедшем в 1989 г. втором издании книги Дж. Данна «Современные революции» говорится о невозможности революционной трансформации коммунистических стран. См.: *Dunn J. Modern Revolutions*. 2nd ed. Cambridge and N.Y.: Cambridge University Press, 1989. P. 22.

## Посткоммунистическая Россия: специфика революционных преобразований

ОДНОЙ из ключевых проблем исследования социально-экономического развития современной России является выявление общих и специфических черт ее развития на протяжении последней четверти века. Именно этот анализ в конечном счете позволил бы оценить как обоснованность экономической политики, осуществлявшейся здесь после крушения коммунизма, так и конкретные мероприятия, проводимые посткоммунистическими правительствами страны.

Существующие исследования логики проведения посткоммунистических преобразований показывают принципиальную схожесть мер, предпринимавшихся самими различными правительствами соответствующих государств на протяжении 1990-х гг. и приводивших, в общем-то, к схожим результатам<sup>1</sup>. Можно сказать, что пути к макроэкономической стабильности и росту, которые демонстрирует, несмотря на мировой финансовый кризис, большинство посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы, были во многом схожи. Как схожи были и нерешенные проблемы, которые не позволили ряду других стран вырваться из тисков кризиса.

---

1. *Fisher S., Sahay R., Vegh C. A. Stabilization and Growth in Transition Economies. The Early Experience // Journal of Economic Perspectives. 1996. Vol. 10. No. 2; Åslund A. Building Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.*

Однако при схожести решенных и нерешенных макроэкономических проблем причины разных результатов посткоммунистического развития надо, очевидно, искать не в макроэкономике. Здесь на передний план выходит комплекс социально-политических факторов, оказывавших существенное воздействие на преобразования в тех или иных странах. Именно социально-политические факторы обуславливают специфику отдельных стран, тогда как макроэкономика делает их принципиально сопоставимыми.

Можно выделить три группы социально-политических факторов, оказывающих влияние на посткоммунистическое развитие вообще и посткоммунистическое развитие России в особенности.

Во-первых, это тип данного этапа мирового развития, суть которого состоит в переходе от индустриального общества к постиндустриальному. Важнейшей характеристикой последнего является либерализм, т.е. относительное уменьшение роли прямого государственного вмешательства в экономические процессы, усиление роли конкуренции и выход экономических процессов за пределы национальных государств. Политическим результатом такого развития становится переход значительного числа стран от авторитаризма (тоталитаризма) к демократии, что, в свою очередь, становится самостоятельным фактором экономического развития этих стран и регионов<sup>1</sup>.

Во-вторых, собственно политэкономические проблемы, прежде всего в концепциях «общественного выбора», «логики коллективных действий», «конституционной экономики» и т.п. Опубликованные на протяжении последних нескольких лет работы убедительно показывают не только принципиальную применимость, но и исключительную важность использования соответствующего методологического инструментария при

1. *Huntington S. P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.

исследовании социально-экономических процессов в посткоммунистических странах<sup>1</sup>.

Наконец, в-третьих, анализ может вестись и с точки зрения характера, типа осуществляемых в тех или иных посткоммунистических странах преобразований — революционного или эволюционного. По нашему мнению, именно революционный характер развития России конца 1980-х — начала 1990-х гг. определяет ряд важнейших особенностей социально-экономического развития этой страны, принципиально отличающих ее от большинства других посткоммунистических государств Европы<sup>2</sup>.

Именно этот, последний аспект проблемы и будет рассмотрен нами в данной главе.

### Слабое государство

Слабое государство является универсальной характеристикой общества, проходящего через революционную трансформацию. Собственно, системная трансформация в условиях слабого государства и является наиболее общим определением революции.

Слабость государства проявляется в целом ряде особенностей развития революционного общества. Среди наиболее типичных, универсальных проявлений слабости государственной власти можно выделить следующие. Во-первых, постоянные колебания экономического курса, когда власть находится в постоянном поиске новых способов осуществления своих целей, причем сами эти цели никогда не являются сколько-нибудь четко сформулированными. Во-вторых, возникновение мно-

1. Institutions and Economic Development / C. Clague (ed.). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1997; Transforming Post-Communist Political Economies / J. M. Nelson, Ch. Tilly, L. Walker (eds.). Washington, D.C.: National Academy Press, 1997.

2. Подробное обоснование этого тезиса см.: *Стародубровская И. В., Мау В. А.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.



жественности центров власти, конкурирующих между собой за доминирование в обществе. В-третьих, отсутствие сложившихся политических институтов, поскольку старые вскоре после начала революции оказываются разрушенными, а новые еще только предстоит создать, в результате чего функции политических посредников могут выполнять самые разнообразные, стихийно возникающие организации и институты. В-четвертых, отсутствие сколько-нибудь понятных и устоявшихся «правил игры», когда процедуры принятия решений властью не являются жестко установленными. Наконец, в-пятых, неспособность власти собирать налоги, что становится обобщающей экономической характеристикой кризиса всей государственной системы.

Наличие всех этих характеристик применительно к позднему СССР и современной России является вполне очевидным. Несмотря на формальную мощь коммунистического СССР, на формальную (конституционную) мощь исполнительной власти в России после 1993 г. (до того было налицо всевластие законодательного корпуса), возможности для реализации всех этих обширных полномочий были более чем призрачными.

Разумеется, власть в СССР отличалась исключительной стабильностью и силой, способностью навязывать свои интересы как собственному народу, так и многим зарубежным странам. В результате общественное мнение страны было склонно скорее переоценивать возможности своего государства, чем недооценивать их<sup>1</sup>.

---

1. Сила и жесткость власти в СССР, устойчивость советской политической системы создали видимость ее незыблемости не только среди отечественных обществоведов (что вполне естественно), но и у значительной части западных аналитиков. Возможность радикальных сдвигов, революционных потрясений большинство исследователей связывали со слаборазвитыми или среднеразвитыми странами Азии и Африки, но никак не с Советским Союзом. Именно так оценивал ситуацию и перспективы ее развития, скажем, С. Хантингтон, выделяя СССР и США как страны наиболее устойчивого, наиболее стабильного типа. (См.: Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004). Это ста-



И все-таки государственная власть конца 1980–1990-х гг. оставалась слабой. Особенно это видно на примере связи между политическими кризисами в стране и динамикой мировых цен на нефть. Наиболее болезненные политические и экономические потрясения происходили в СССР и России именно тогда, когда нефтяные цены опускались до минимальных в интервале 5–7 лет значений — в 1985, 1991 и 1998 гг. Это приводило к резкому сужению возможностей социального маневра властей.

Другим фактором кризиса является неспособность власти собирать налоги. Специальный анализ этой проблемы показывает, что резкое ослабление возможностей сбора налогов (наиболее заметный прирост недоимок) происходило всегда в моменты резкого политического ослабления центральной власти, связанного с обострением политического кризиса<sup>1</sup>. В 1990-е гг. в этом отношении особенно выделяются август — октябрь 1993 г. и рубеж 1995–1996 гг. В первом случае конфликт законодательной и исполнительной властей достиг своего пика, и перспектива режима представлялась всем экономическим и политическим субъектам совершенно неопределенной<sup>2</sup>. Во втором случае после победы коммунистов на парламентских выборах и при высокой вероятности их победы через полгода на выборах президентских экономические субъекты справедливо рассудили, что существующее правительство не решится быть излишне жестким, а новый президент простит нелояльность по отношению к «антинародному режиму».

---

ло своеобразной методологической традицией, которая в дальнейшем воспроизводилась в работах многочисленных авторов — политологов, экономистов да и, собственно, советологов.

1. Мау В. Стабилизация, выборы и перспективы экономического роста (Политическая экономия реформы в России) // Вопросы экономики. 1997. № 2.
2. В августе 1993 г. руководство Верховного Совета открыто призвало субъектов Федерации перестать перечислять налоги «антинародному правительству». Естественно, все это не могло не сказываться на возможностях решения проблем макроэкономической стабилизации.

Политическая нестабильность является и важнейшим фактором нестабильности нормативно-правовой базы функционирования экономики. В результате власть оказывается исключительно уязвимой перед лицом разнообразных лоббистов и принимает решения, которые сама же вскоре вынуждена отменять. Анализ показывает, что устойчивость принимаемых исполнительной властью нормативных документов (указов президента и постановлений правительства) непосредственно связана с уровнем стабильности политической ситуации в стране. В моменты усиления нестабильности резко возрастает уязвимость власти перед группами интересов, возникает стремление покупать политическую поддержку, что отражается на качестве нормотворчества. Принимаемые в моменты слабости власти указы и постановления отличаются тем, что имеют очень короткий период действия, поскольку власть стремится отменить их как можно скорее<sup>1</sup>.

Более чем наглядно проявляется проблема полицентризма власти. Центральное правительство находится под постоянным давлением со стороны региональных властей, многие из которых откровенно игнорируют федеральное законодательство, а тем самым и Конституцию. Показателем ослабления федеральной власти становится постепенное, но неуклонное сокращение доли Федерации в консолидированном бюджете и одновременно увеличение в нем доли бюджетов субъектов Федерации. Причем в моменты обострения экономического кризиса (например, в 1991–1992 гг., в середине 1993 г., в сентябре 1998 г.) происходило резкое усиление сепаратистского давления регионов на федеральную власть (и, соответственно, на федеральное законодательство).

Однако проблема полицентризма власти не ограничивается борьбой между федеральным правительством

1. Мау В. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999. С. 154–171.

и регионами. В условиях слабого государства центрами власти пытаются становиться лидеры бизнес-элиты, представители влиятельных групп интересов. Разумеется, последние зачастую склонны преувеличивать свою власть и свои возможности, что наглядно продемонстрировал крах так называемых олигархов — группы крупных предпринимателей (прежде всего банкиров), потерявших свое влияние в результате финансового кризиса в августе 1998 г. Однако в условиях относительной финансовой стабильности влияние олигархов на принятие политических решений действительно было весьма значительным и, как выяснилось позднее, мало соответствовало их реальному финансово-экономическому весу<sup>1</sup>.

Слабость государственной власти в условиях системной трансформации общества проявляется в экономической жизни той или иной страны в различных формах. Однако этапы, через которые проходит слабое государство, носят универсальный характер, их можно проследить в годы революций в разных странах и в различные эпохи<sup>2</sup>. Среди основных особенностей экономического развития в условиях слабого государства можно выделить следующие:

- Тяжелый финансовый кризис. Он лишь отчасти связан с отмеченной выше неспособностью власти собирать налоги. Другим проявлением этого кризиса служит неспособность слабого правительства выполнять те финансовые обязательства, для которых у него имеются неинфляционные источники финансовых средств. Невозможность увязать доходы и расходы приводит к постоянному воспроизводству

---

1. Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России / под ред. Я. Ш. Паппе. М.: Центр политических технологий, 1997.  
 2. *Ashley M.* Financial and Commercial Policy under the Cromwellian Protectorate. London, 1962; *Aftalion F.* The French Revolution: An Economic Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

бюджетного кризиса, решение которого (уже с середины XVIII в.) находят в работе печатного станка. Однако это не только не ослабляет бюджетный кризис, но со временем еще более обостряет проблему бюджетных обязательств, поскольку правительство привыкает к инфляционному налогу и ослабляет внимание к другим источникам доходов. Результатом этого становится недофинансирование в значительных объемах государственных обязательств (подчеркиваем, что это было характерно практически для всех стран, находившихся в аналогичном положении).

- Резкое возрастание транзакционных издержек, что ведет к соответствующему снижению конкурентоспособности отечественного производства. Это связано с неспособностью правительства обеспечить стабильность «правил игры» и гарантировать выполнение контрактов, заключаемых между экономическими агентами.
- Демонетизация народного хозяйства, что приводит к снижению отношения денежной массы к ВВП. Демонетизация в результате бумажно-денежной эмиссии является достаточно понятным и распространенным феноменом. Однако исторический опыт свидетельствует, что количество реальных денег в обращении сокращается и в странах, которым удавалось избежать зависимости от печатного станка, что происходит из-за ухода денег из обращения в сокровища.
- Слабость государства накладывает неизбежный отпечаток на характер осуществления приватизации, выдвигая на передний план этого процесса решение социально-политических (стабилизация власти) и фискальных задач.

Все изложенное выше позволяет понять важнейшую особенность характера осуществления политического процесса (и прежде всего выработки и реализации эко-

номической политики) слабой государственной властью. Центральное место здесь занимает не формирование необходимого политического большинства через существующие политические институты (парламент, партии), которые являются слабыми, подчас еще плохо оформленными, нестабильными. Главным является непосредственное взаимодействие представителей власти (правительства) с ведущими группами экономических интересов, которые обладают реальными рычагами политического давления, а на ранних стадиях трансформации могут играть роль политических партий<sup>1</sup>.

Слабость государственной власти оказывает прямое воздействие на самые различные стороны функционирования и развития экономики посткоммунистической России. Прежде всего она объясняет весьма специфический характер решения двух основных задач, которые стояли перед страной на протяжении 1990-х гг.: макроэкономической стабилизации и приватизации. Власть, ищущая социально-политической поддержки и не имеющая достаточных финансовых ресурсов, склонна прибегать к таким инструментам покупки политической базы, как инфляционное перераспределение финансовых ресурсов и перераспределение собственности на средства производства. Причем практика (начиная с революций XVIII столетия в США и Франции) свидетельствует, что инфляция и перераспределение собственности, как правило, тесно связаны друг с другом.

---

1. На важность существенно иной политэкономической модели, учитывающей фактор доминирования групп интересов над государственными институтами, обращают внимание А. Шлейфер и Д. Трейсман (*Shleifer A., Treisman D. Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in Russia. Cambridge, Mass. and London: The MIT Press, 2000. P. 6*).

## Отложенная стабилизация

В современной политэкономической литературе существует достаточно стандартное объяснение устойчивости инфляционных процессов и, соответственно, феномена отложенной стабилизации. Предлагаются три достаточно взаимосвязанные системы объяснений, почему правительство может оказаться неспособным решить стабилизационные задачи в приемлемые сроки.

Во-первых, сохранение неустойчивого баланса групп интересов, каждая из которых пытается переложить издержки от дезинфляции на других. Если влияние этих групп более или менее сопоставимо, то ни одной из них не удастся оказать решающего воздействия на баланс сил в обществе и на принятие решения о проведении жесткой финансовой политики<sup>1</sup>.

Во-вторых, наличие в обществе влиятельных групп интересов, выигрывающих от инфляции и, соответственно, заинтересованных в продолжении инфляционной экономической политики. Поскольку инфляция является мощным механизмом перераспределения финансовых ресурсов, в финансовой стабилизации оказываются не заинтересованы те, в чью пользу эти ресурсы перераспределяются<sup>2</sup>. Инфляционисты обладают, как правило, значительным политическим влиянием: оно покупается за счет части тех средств, которые концентрируются в их руках благодаря инфляции.

В-третьих, наличие в данной стране факторов, являющихся предпосылками для «экономики популизма», т.е. для мягких бюджетных ограничений и инфляционистской (мягкой) денежной политики<sup>3</sup>. Все

1. *Drezen A.* The Political Economy of Delayed Reform // *The Journal of Policy Reform*. 1996. № 1.

2. *Burdekin R. C. K., Burkett P.* Distributional Conflict and Inflation. London: Macmillan, 1996.

3. *The Macroeconomics of Populism in Latin America* / R. Dornbusch,

три механизма объединяет то, что их реализация предполагает наличие достаточно слабой государственной власти, т. е. власти, находящейся в сильной зависимости от действующих в данном обществе групп интересов и складывающегося баланса социальных сил.

В посткоммунистической России все три механизма воспроизводства инфляционного цикла и, соответственно, отложенной стабилизации были налицо.

Практически все социальные группы на протяжении длительного времени опасались осуществления правительством решительных шагов по дезинфляции и финансовой стабилизации: особенно характерно это было для 1992 г., когда практически все группы интересов объединились для противодействия жесткому стабилизационному курсу. Вскоре произошел раскол на инфляционистов и антиинфляционистов, и неустойчивый баланс сил между ними стал фактором неустойчивости экономического курса на протяжении большей части 1990-х гг. Наконец, в России этого периода сложились стандартные факторы экономики популизма.

Если на рубеже 1991–1992 гг. политика либерализации и стабилизации практически не вызывала сопротивления, то уже к весне 1992 г. сопротивление стабилизации оказалось тотальным. Поначалу результаты либерализации были малопонятны и плохо просчитываемы для экономических агентов: советская экономика на протяжении десятилетий существовала в условиях товарного дефицита, и руководители предприятий не были знакомы с особенностями равновесного рынка и проблемой спросовых ограничителей. Но уже вскоре, столкнувшись с неожиданным для них резким сокращением спроса на свою продукцию и кризисом неплатежей, они осознали последствия либерализации и объединились в требовании финансовых ресурсов. Это был уникальный в социально-экономическом отношении период

---

S. Edwards (eds.). Chicago; London: The University of Chicago Press, 1991. P. 7–13.



(весна—лето 1992 г.), когда господство инфляционизма оказалось в стране практически безраздельным.

Противодействовать этому можно было, лишь расколов потенциально различные интересы разных типов экономических агентов (предприятий), и эта задача была выполнена с началом приватизации. Таким образом, приватизация в исходном пункте своей практической реализации являлась феноменом политическим, поскольку была призвана решать задачи укрепления социально-политической базы курса на либерализацию и стабилизацию экономики. Поэтому, в частности, правительство Е. Гайдара сочло возможным пойти в 1992 г. по пути смягчения бюджетной и денежной политики, обеспечив такой ценой начало приватизации.

Политическим результатом подобного развития событий стало отчетливое оформление к весне 1993 г. двух основных групп интересов, групп, приверженных инфляционистской и антиинфляционистской политике. Проблема инфляции стала доминирующим сюжетом политической борьбы вокруг экономических реформ, придя на смену полемике образца 1991 г. об административном и либерально-экономическом вариантах стабилизации.

*С одной стороны*, явно обозначились ряды инфляционистов. К основным элементам отстаиваемого ими экономического курса относились: массированные финансовые вливания в народное хозяйство (через кредитную и бюджетную системы) с целью поддержки экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий, попытки «усиления управляемости» народного хозяйства посредством восстановления властных полномочий центра по отношению к предприятиям государственного сектора, ужесточение контроля за экспортно-импортной деятельностью и явный протекционизм. Важными составными частями этого курса должны были быть масштабное участие государства в структурной трансформации народного хозяйства, создание (или воссоздание) разветвленной инфраструк-



туры, обеспечивающей руководство деятельностью хозяйственных агентов через государственные органы управления (министерства и отраслевые комитеты) или через создаваемые «сверху» крупные монополистические структуры (концерны, промышленно-финансовые группы), находящиеся под контролем властей.

Ряды сторонников подобного экономического курса включали в себя довольно разнородные группы хозяйственных агентов. Некоторые из них прямо выигрывали от инфляции, делая на экономической нестабильности огромные прибыли. Для других этот курс означал продолжение государственной финансовой поддержки и защищал их от неминуемого разорения. В проведении политики «дешевых денег» были прежде всего заинтересованы слабые (хотя нередко и весьма крупные по числу занятых) государственные предприятия, в силу объективных или субъективных причин неспособные адаптироваться к конкуренции и обреченные на поражение в случае проведения макроэкономической политики, имеющей в своей основе жесткие бюджетные ограничения. На тот момент инфляционистский курс был весьма выгоден и значительной части финансовых структур (банкам): их экономическое благополучие, а нередко и само существование в значительной мере были обусловлены наличием льготных кредитов и бюджетных субсидий. Наконец, инфляция являлась источником исключительно высокой доходности торгово-посреднической деятельности, что обуславливало соответствующие позиции этой части бизнеса в экономико-политическом спектре России. Иными словами, инфляционная политика позволяла неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым организациям получать прибыли, не сопоставимые с доходами производственных секторов.

*С другой стороны*, постепенно формировались ряды сторонников альтернативного экономического курса, ориентированного на решительную макроэкономиче-

скую стабилизацию. Основными чертами его являлись последовательная либерализация хозяйственной деятельности, жесткая финансово-кредитная политика, осуществление приватизации. Суть этого курса можно определить как антиинфляционизм. Число его сторонников увеличивалось по мере расширения процесса приватизации и адаптации части предприятий к работе в условиях реальной рыночной среды, открывающих для активных руководителей и квалифицированного персонала широкие возможности для экономического и социального роста. Понятно, что в проведении последовательной антиинфляционной политики более всего были заинтересованы хозяйственные структуры, уже успевшие осознать свою экономическую силу, имевшие неплохие возможности реализовывать производимую продукцию в условиях конкуренции на внутреннем (или даже на мировом) рынке и уже готовые проводить активную инвестиционную политику, предпосылкой которой в первую очередь выступала макроэкономическая стабильность.

Такое перераспределение интересов отразило новую и весьма важную тенденцию развития социальной ситуации в ходе реформ. Если раньше водораздел интересов проходил по линии принадлежности хозяйственного агента к государственному или частному сектору, то теперь принадлежность к той или иной форме собственности стала терять свое критериальное («интересообразующее») значение. Существенным фактором стало положение того или иного хозяйствующего агента по отношению к перераспределительным потокам «дешевых денег» (единственному оставшемуся дефициту), его возможность использовать их в своих интересах. В результате по обе стороны этой «экономической баррикады» оказывались как частные, так и государственные предприятия.

Именно наличие двух групп интересов с принципиально различными ориентирами и ожиданиями от экономической политики государства предопредели-

лило ту неустойчивость макроэкономической политики, которая отличает период 1992–1996 гг. На протяжении этих лет в России происходили важные изменения в этих направлениях.

Если подходить с формальной, количественной, точки зрения, то можно увидеть, что исходный баланс социальных сил (групп интересов) складывался с явным перевесом инфляционистов. Количественное преобладание инфляционистски настроенных экономических агентов значительно осложняло стабилизационные усилия первых лет посткоммунистического развития экономики. Руководители этих предприятий имели немалый политический вес, доступ в центральные эшелоны власти, в которых продолжали доминировать традиционные советские представления о «народно-хозяйственной важности» отраслей и производств. Численность занятых и обремененность социальной сферой были среди основных критериев при решении вопросов о финансовой поддержке тех или иных экономических агентов, поскольку положение исполнительной власти оставалось более чем слабым в конституционно-политическом отношении и уязвимым в социальном.

Отсутствие структурных сдвигов в экономике лишь укрепляло позиции инфляционистов. На протяжении первой половины 1990-х гг. положение антиинфляционистских сил оставалось крайне противоречивым, а их политические перспективы весьма туманными. Решительная и последовательная приватизация укрепляла их ряды, расширяя возможности для проявления предпринимательского поведения в противовес «поиску политической ренты» государственных или квазичастных структур традиционного советского типа. В то же время чисто количественное преобладание инфляционистов в совокупности с неустойчивой макроэкономической политикой государства способствовали определенным негативным трансформациям в рядах потенциальных сторонников открытой рыночной экономики (антиинфляционистов). Здесь происходили процессы двоякого рода.

Во-первых, слабела политическая активность предприятий — сторонников антиинфляционного курса. Надежды на быструю остановку инфляции не оправдывались, и, следовательно, те, кто был заинтересован в быстрой и решительной стабилизации и строил на этом свою стратегию выживания в условиях рынка, приспосабливались к функционированию в условиях длительной высокой инфляции.

Во-вторых, произошло сращивание части активного (нового) предпринимательского слоя с институтами государственной власти. Слабое государство искало поддержки в новом, экономически сильном и влиятельном отечественном предпринимательстве. Для представителей же крупного бизнеса (неважно, частного или полугосударственного), таким образом, создавалась комфортная среда, в которой борьба за выживание на рынке сменялась возможностью опереться на поддержку государственных институтов. Государство должно было опираться на наиболее сильных экономических агентов в обмен на свой единственный ресурс — предоставление «политической ренты», причем даже в том случае, когда его партнеры объективно были достаточно сильны, чтобы выживать самостоятельно.

Вместе с тем протекавшие социальные процессы, изменение экономических и, следовательно, политических «весов» различных секторов экономики и групп интересов постепенно трансформировали социально-политические реалии. Двумя наиболее существенными особенностями этой трансформации стали, по нашему мнению, изменения в финансово-банковском секторе, а также трансформация и стабилизация конституционно-правового пространства России.

Как нетрудно было предположить, основными бенефициантами инфляционных процессов оказались банки. В отличие от других секторов, заинтересованных в инфляции, и прежде всего от советского индустриального истеблишмента, банки в основном не проедали получаемые через инфляционные процессы ресурсы,

а, напротив, в значительной мере накапливали их как в денежной, так и в материальной форме. В результате примерно к рубежу 1994–1995 гг. достаточно ясно обозначились сдвиги в экономико-политической позиции банков. Часть банков благодаря инфляции (или благодаря близости к властным структурам) смогла скопить значительный капитал, который был достаточен для того, чтобы переориентировать свои интересы на максимизацию массы (а не нормы) прибыли и создание более устойчивых условий для своего функционирования в будущем.

В то же время низкая инфляция и макроэкономическая стабилизация оказывались для крупных банков привлекательными по целому ряду причин, из которых можно выделить следующие. Во-первых, тем самым создавались благоприятные условия для экспансии в сфере банковских услуг за счет поглощения мелких банков, не способных выжить при значительном снижении процентной ставки. Во-вторых, произошедшая в ходе приватизации экспансия банковского капитала в производственную сферу сделала финансовые институты гораздо более чувствительными к проблемам развития производства — по крайней мере, тех секторов, с которыми были связаны их капиталы, а это требовало снижения инфляции до приемлемого для инвестиций уровня. Разумеется, все сказанное ни в коей мере не может трактоваться как неожиданно возникшая готовность банков отказаться от поиска «политической ренты» (и связанной с этим в специфических российских условиях коррупции).

Укрепление банковского сектора и усиление в нем антиинфляционистских настроений способствовали и существенной трансформации правительственного курса, усилению в нем роли реформаторско-стабилизационных сил. Количественное преобладание неэффективного производства (по таким показателям, как количество предприятий и численность занятых на них) сохранялось, но финансовая и политическая роль неэф-

фективных предприятий резко снизилась. Даже формальные изменения в составе правительства на протяжении 1994–1997 гг. свидетельствовали о резком снижении роли традиционного советского хозяйственного истеблишмента (так называемых красных директоров) и столь же резком усилении влияния новых коммерческих структур и связанных с ними политиков.

Этот вывод вполне подтверждается и развитием событий в результате августовского кризиса 1998 г. Всплеск инфляции оказался кратковременным, и в борьбе с инфляцией объединились практически все основные политические силы — как правые, так и левые. Левое правительство рубежа 1998–1999 гг. провело стабилизационные мероприятия беспрецедентно жестко с социальной точки зрения. Отчасти это было связано с опасениями за политическую стабильность в стране, раскачивание которой могло иметь крайне неприятные последствия практически для всего истеблишмента.

### Конституционные проблемы русской трансформации

Формирование нового конституционного поля является самостоятельным фактором реформирования экономики и стабилизации политических процессов. В условиях революционной трансформации конституция играет весьма относительную роль, поскольку реальное соотношение социальных сил и групп интересов на деле всегда доминирует над писанным правом<sup>1</sup>. Однако сами по себе процессы формирования конституционного поля могут стать самостоятельным фактором обретения страной

1. На эти черты революций обращали внимание деятели многих революций прошлого, а марксисты (и особенно большевики) были склонны вообще абсолютизировать этот тезис (см. подробнее: *Май В. Экономическая реформа: сквозь призму конституции...* С. 75–77).

социально-экономической стабильности, о чем свидетельствует и современный опыт российского конституционализма.

Не только конституционная система, унаследованная Россией от советских времен, но даже передовые по отношению к советскому опыту представления о желательных и эффективных конституционно-правовых механизмах плохо сочетались с потребностями устойчивого социально-экономического развития страны. Таковым было, например, представление о том, что советская Конституция соответствует демократическим принципам организации общества и нуждается не столько в глубокой трансформации, сколько в готовности властей применять ее на практике.

Между тем жизнь показала, что конституция, не предназначавшаяся изначально для практического применения, сталкиваясь с реальной жизнью, оказывалась неработоспособной. А когда от нее (конституции) начинают требовать функционирования в полном объеме в условиях острого экономического кризиса и отсутствия в обществе социально-политического консенсуса, она пробуксовывает и дает сбой. Причем в России нечеткость конституционных норм проявлялась болезненно именно в экономической сфере.

Дали о себе знать и некоторые теоретические иллюзии, отражавшие общий уровень «дорыночных» представлений о правильной организации институтов государственной власти. Наиболее ярким примером здесь может быть ситуация вокруг Центрального банка. Одной из ключевых иллюзий было представление о том, что выведение Центробанка из-под контроля исполнительной власти наряду с подчинением его законодателям будет соответствовать принципам рыночной демократии и явится ключевым фактором стабилизации экономической политики государства. Здесь, однако, произошла подмена одного принципа другим: независимость денежных властей была перепутана с их независимостью от правительства.



Другим примером может быть резкое (практически безграничное) расширение бюджетных полномочий законодателей. Верный по существу принцип контроля представительной власти за государственными финансами был подменен прерогативой вмешательства депутатов в процесс разработки и исполнения бюджета, что приводило к возможности постоянного пересмотра бюджета уже на стадии его исполнения.

Неопределенность полномочий ветвей власти (прежде всего законодательной и исполнительной) породила путаницу, когда решения по одним и тем же вопросам могли принимать президент, премьер-министр и Председатель Верховного Совета. К тому же в условиях обострения противостояния ветвей власти органы государственного управления на местах часто получали указания, прямо противоречившие друг другу, причем здесь причиной такой ситуации было уже не просто недоразумение, связанное с нечеткостью конституционных полномочий, а явное стремление ограничить возможности влияния противоположной стороны.

Примеры подобного рода коллизий нашли подробное освещение в литературе 1992–1993 гг. Оставался, скажем, открытым вопрос о полномочиях законодателей принимать решения о выделении ресурсов из федерального бюджета на поддержку отдельных отраслей и производств. Или другой пример — когда объявленные правительством итоги тендера на освоение нефтяных месторождений по проекту «Сахалин-2» были дезавуированы Верховным Советом под давлением проигравших (но очень состоятельных) конкурентов. Подчеркнем, что проблема здесь состояла не столько в превышении или непревышении ветвями власти своих полномочий, сколько в неясности этих полномочий и, следовательно, неправомерности, ненадежности принимаемых в такой ситуации решений. А это, в свою очередь, не способствовало стабилизации экономического развития страны<sup>1</sup>.

1. Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 259–260.



Примерами другого рода были противоречивые указания правительства и Верховного Совета Центральному банку: о политике учетных ставок, денежной эмиссии и номинации денежных знаков, о взаимоотношениях с другими странами СНГ — или же позиция по отношению к отдельным регионам, где также формировались дублирующие друг друга органы власти (наиболее ярким примером была Челябинская область, где в течение какого-то времени функционировали два губернатора, которых в Москве поддерживали разные ветви власти).

Уже первые шаги по реализации посткоммунистической (рыночной) экономической политики выявили ряд острых проблем, связанных с балансом властей и эффективностью механизма принятия решений по ключевым экономико-политическим вопросам развития страны.

Во-первых, законотворческий процесс был исключительно упрощен, в результате чего любые решения (в том числе и финансовые) могли приниматься без сколько-нибудь определенной процедуры предварительного обсуждения и консультаций. Достаточно простой была и процедура внесения поправок в Конституцию, в результате чего на протяжении 1992–1993 гг. изменения в Конституцию вносились очень часто.

Во-вторых, отсутствие в конституционно-правовом поле механизмов противодействия популизму. В частности, исключительно слабым было вето президента, которое по действовавшей Конституции преодолевалось законодателями простым большинством голосов, т. е., по сути дела, повторным голосованием за законопроект.

В-третьих, вне контроля исполнительной власти оставался Центральный банк. Принимая во внимание крайне популистский настрой депутатского корпуса, такая ситуация оказывала негативное влияние на возможность исполнительной власти проводить последовательный стабилизационный курс. Практически безграничным было вмешательство Верховного Совета в денежную политику Центрального банка. Именно под давлением

популистски настроенных депутатов ЦБ на протяжении всего 1992 г. и частично 1993-го не мог поднять ставку рефинансирования до положительных значений. Ставка рефинансирования реально стала положительной лишь в последнем квартале 1993 г., т. е. после роспуска депутатского корпуса (21 сентября 1993 г.) и фактической отмены советской Конституции (табл. 2.1). По этим же причинам долго сохранялись льготные (даже по отношению к отрицательной процентной ставке) кредиты отдельным предприятиям. Наконец, руководство Верховного Совета стремилось вмешиваться даже в решение таких текущих вопросов денежного регулирования, как выпуск купюр определенного достоинства, что провоцировало обострение кризиса наличности.

В-четвертых, налоговая система также сталкивалась с проблемами конституционно-правового и политического характера, особенно в части распределения налогов между федеральным и региональным уровнями. Прежде всего сказывалось то, что распределение налоговых поступлений было индивидуализированным и постоянно происходил торг между центром и субъектами Федерации вокруг «справедливых» пропорций распределения. Губернаторы использовали максимум сил и влияния для снижения доли отчислений в федеральный бюджет, а федеральные власти были слишком слабы, чтобы противостоять этому давлению. Возникла цепная реакция, когда уступки одному региону влекли за собой «продавливание» уступок другим, действительно находившимся в аналогичном положении.

В-пятых, неурегулированность внутрифедеративных отношений не только ослабляла политические позиции центрального правительства, но и подрывала его позиции в столь чувствительной сфере, как бюджет и налоги.

В-шестых, сохранение прозрачности границ в рамках СНГ размывало целостность российского валютного и таможенного пространства. Контроль за денежными потоками в силу неурегулированности правовой ситуации был крайне ослаблен.

ТАБЛИЦА 2.1. Ставка рефинансирования  
и инфляция, 1993–1994 гг. (%)\*

	Ставка рефинанси- рования ЦБР	Темп прироста ИПЦ	Реальная межбан- ковская процентная ставка по кредитам на 1–3 месяца
1993			
Январь	6,7	25,8	-11,7
Февраль	6,7	24,7	-10,6
Март	6,7	20,1	-6,6
Апрель	8,3	19,0	-5,6
Май	8,3	18,0	-4,2
Июнь	11,7	19,9	-4,9
Июль	14,2	22,0	-5,8
Август	14,2	26,0	-8,5
Сентябрь	15,0	23,0	-5,9
Октябрь	17,5	20,0	-2,2
Ноябрь	17,5	16,0	1,0
Декабрь	17,5	13,0	4,1
1994			
Январь	17,5	17,9	0,0
Февраль	17,5	10,8	6,3
Март	17,5	7,4	9,4

\* Здесь надо обратить внимание на то, что на протяжении 1993 г. месячный уровень ставки рефинансирования определялся как  $\frac{1}{12}$  от годовой ставки, а не по сложным процентам, т. е. годовая ставка была выше официально объявленной. Это был нехитрый психологический прием: высокие ставки вызывали недовольство экономической элиты, которой требовалось время, чтобы привыкнуть к такому уровню платы за кредит, и подобные арифметические манипуляции, как представлялось, могли немного «остудить» это недовольство.

Источник: Обзор экономики России. М., 1995. №1. С. 49–50, 204.

Таким образом, к середине 1993 г. необходимость формирования нового конституционно-правового пространства была очевидна. Вопрос о коренном изменении Конституции РФ неоднократно ставился президентом, который предлагал провести по этому вопросу специ-

альный референдум. Необходимость коренного пересмотра Конституции, в общем-то, не вызывала возражений у законодателей, но они настаивали на принятии Конституции без референдума, т. е. в редакции, поддерживаемой левопопулистским большинством депутатского корпуса. Зашедшая в тупик ситуация была взорвана открытым конфликтом между президентом и Верховным Советом 21 сентября — 4 октября 1993 г., роспуском законодателей и проведением 12 декабря новых выборов и, главное, конституционного референдума.

Новая Конституция радикально меняла принципы организации политического пространства, в том числе и в экономической сфере. Она была нацелена на достижение максимальной устойчивости функционирования институтов власти, минимизации зависимости от популизма принимаемых в экономике решений.

Разумеется, безусловной защиты от популизма не существует, в том числе и в устойчивых, насчитывающих многовековую историю демократиях. Поэтому в конституции посткоммунистической России единственным, по сути, противостоящим от популизма могло быть резкое усиление полномочий исполнительной власти (особенно президента) в ущерб законодательной. Практика показала, что депутатский корпус являлся прежде всего и преимущественно носителем популистского начала среди ветвей власти. Этот вывод, подтвержденный развитием событий на протяжении 1989–1993 гг., получил и вполне осмысленное теоретическое объяснение. Действительно, депутат, избранный непосредственно населением из своей среды, объективно оказывался чрезвычайно чувствительным к требованиям избирателей и особенно к нажиму со стороны разного рода лоббистов, базировавшихся в его округе и (или) финансировавших его избирательную кампанию. В то же время депутат, строго говоря, не несет реальной ответственности за положение дел в стране, да и ответственность за положение дел в его округе является также весьма условной. Президент же при всей возможной склонности его

к популизму и лоббизму в конечном счете сам отвечает за результаты своей деятельности, ему их в демократическом обществе не на кого списать. Объективный, естественный характер такой ситуации в полной мере проявился тогда в России и нашел отражение в вынесенном на референдум проекте Конституции 1993 г.

Сильные конституционные позиции президента не давали абсолютных гарантий от экономического популизма. Было более или менее ясно, что реальная экономическая политика будет зависеть от баланса реальных политических сил и групп интересов, но, по крайней мере, это не создавало ситуацию доминирования популистских настроений *по определению*: отвечающий за стабильность ситуации в стране президент имел хороший шанс избежать популистской ловушки. К тому же в демократическом обществе, где руководители исполнительной власти периодически должны подтверждать свои полномочия на выборах, вероятность популизма тем более снижается. Однако, конечно, ни гарантий отсутствия популизма, ни гарантий сохранения демократического режима в тех условиях никто дать не мог.

Ключевыми моментами нового конституционного режима, непосредственно касающимися экономических проблем, были следующие.

Усложнился процесс принятия законодательных актов, особенно касающихся финансово-экономических вопросов. Рассмотрение законов в парламенте должно было теперь проходить через несколько чтений (обычно три, а в случае с федеральным бюджетом даже четыре), причем принятие законов по вопросам федерального бюджета, налогов и сборов, а также финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии предполагало обязательную экспертизу их со стороны правительства и, в отличие от других законопроектов, обязательное их рассмотрение (и, соответственно, одобрение) в Совете Федерации. Одновременно во избежание популистских спекуляций и дема-

гогии в экономико-политической сфере было запрещено выносить эти вопросы на референдум.

Стабилизации экономической политики страны способствовало и конституционное закрепление полномочий Центрального банка, основной функцией которого были провозглашены защита и обеспечение устойчивости денежной единицы Российской Федерации — рубля. Это было реакцией на проблемы 1992–1993 гг., когда руководство Центробанка, отчасти под давлением Верховного Совета, но еще в большей степени следуя собственным представлениям о правильной экономической политике, концентрировало свои усилия на поддержании производства на предприятиях, результатом чего было лишь нарастание макроэкономического кризиса.

Своеобразно, а также под воздействием накопленного опыта был решен вопрос о положении Центрального банка в системе органов государственной власти страны. По логике Конституции 1993 г., это означало его более тесную зависимость от исполнительной власти, что и проявилось в обязательном участии председателя Центробанка в заседаниях правительства. Однако Конституция провозгласила, что «денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации», при этом «независимо от других органов государственной власти» (ст. 75). В совокупности с назначением председателя Центробанка Государственной думой по представлению президента и его фактической несменяемостью на протяжении 5 лет это создавало определенные гарантии стабильности и независимости курса денежных властей и одновременно требовало координации денежной политики с действиями правительства. Но, разумеется, как и в ситуации с сильным президентом, приверженность Центробанка курсу на денежно-финансовую стабильность в значительной мере попадала в зависимость от позиции президента и личных качеств председателя Центрального банка.

Правда, оставалась существенная проблема, касающаяся финансово-денежной политики, которая не по-

лучила правового закрепления, — запрет бюджетного дефицита. Собственно, конституционный запрет принимать бюджет с дефицитом является довольно редким явлением в мировой правовой практике. В посткоммунистических странах наиболее последовательное решение этот вопрос получил в Эстонии. В России вопрос конституционного запрета бюджетного дефицита всерьез не ставился и не обсуждался, хотя проблема вполне реальна, особенно в ситуации отсутствия общественного консенсуса по базовым ценностям дальнейшего развития общества.

Еще одним фактором, важным с точки зрения решения задач макроэкономической стабилизации, стало более жесткое разграничение полномочий между центром и субъектами Федерации, включая запрет на эмиссию иных, кроме выпускаемых Центробанком, денежных знаков. Принципиальная установка Конституции в совокупности с решительными действиями властей приостановила начинавшуюся эмиссионную активность отдельных субъектов Федерации.

И наконец, был резко усложнен механизм внесения в Конституцию РФ поправок. Это была не только экономическая проблема, но она играла ключевую роль в оздоровлении экономической ситуации в стране. Облегченная система корректировки Конституции делала ее заложником текущих настроений законодателей и создавала обстановку постоянной нестабильности, в том числе и нестабильности экономической. Принятие решений хозяйствующими агентами было, естественно, крайне затруднено как по политическим, так и по экономическим причинам.

Иными словами, при всех недостатках Конституции 1993 г. ее главным достоинством было формирование четких правил игры вообще и в сфере финансово-экономической в особенности. Бюджетный процесс стал более управляемым, а Центральный банк был отделен от популистски настроенных законодателей. Все это положительно сказывалось на возможности исполнительной



власти осуществлять ответственный макроэкономический курс.

Обострение экономического кризиса летом 1998 г. также имело конституционно-политические корни. В основе финансового краха лежал бюджетный кризис, т. е. неспособность властей обеспечить принятие реалистичного бюджета. В значительной мере это было связано со сложившимся балансом ветвей власти, когда законодатели объективно не были заинтересованы в обеспечении экономической стабильности в стране. Впрочем, дело здесь не сводится к тексту Конституции. Отдельного обсуждения требуют особенности процессов формирования конституционного соглашения между ведущими социально-экономическими агентами, а также вопрос о базовых «правилах игры», соответствующих данному уровню экономического развития страны.

### Социально-политические аспекты приватизации

Слабое государство в поисках социально-политической опоры неизбежно прибегает к помощи такого мощного механизма, как перераспределение собственности.

В качестве основных задач приватизации можно выделить следующие. Во-первых, решение проблемы эффективного собственника и динамизации экономических реформ. Во-вторых, укрепление социально-политической базы преобразований: вопросы трансформации собственности являлись естественным и достаточно мощным аргументом в поиске поддержки тех или иных политических сил со стороны влиятельных групп интересов. В-третьих, стабилизация финансового положения страны. На различных этапах развития России степень актуальности каждой из перечисленных задач приватизации была разной.

Уже реформа предприятий 1987–1988 гг. при последовательной реализации означала в стратегическом отно-



шении шаг в направлении приватизации в пользу директоров. Руководство предприятий в новых условиях оказывалось практически независимым от вышестоящих органов хозяйственного управления, а зависимости от собственников не возникало по причине отсутствия последних. Этот шаг горбачевской администрации был одним из ключевых моментов в революционизировании перестройки и представлял собой попытку расширения социальной базы реформаторов за счет привлечения на свою сторону директорского корпуса и отчасти трудовых коллективов (которые получили право избрания директоров). Одновременно, как выяснилось позднее, это был шаг к административной и организационной дестабилизации, поскольку в обществе появился влиятельный слой хозяйствующих структур, не связанных в своих действиях ни административными, ни рыночными ограничителями. Тем более что вскоре под давлением этой группы интересов стали приниматься новые решения по углублению ее независимости (и безответственности) через развитие разного рода кооперативных и арендных («с правом выкупа») начал, которые означали на деле почти бесплатную передачу собственности в руки администрации действовавших предприятий<sup>1</sup>.

По мере нарастания кризиса внимание к приватизации все более усиливалось. Слабеющая союзная власть не имела рычагов для стабилизации отношений собственности, для упорядочения процессов приватизации, придания им достаточных легальных оснований. Такое наследие в конце 1991 г. получило российское руководство, которое пошло по пути радикализации экономических реформ. И именно поэтому, помимо перечисленных выше трех основных вероятных задач, приватизация в России конца 1991–1992 гг. должна была решить еще одну — обеспечить минимальное восстановление

---

1. *Гайдар Е.* Государство и эволюция. М.: Евразия, 1995. С. 149–151; *Åslund A.* How Russia Became a Market Economy. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995. P. 225–226.

управляемости экономики посредством включения отношений собственности хоть в какое-то правовое поле.

Практически для всех основных нормативных документов, регулирующих процессы приватизации в РФ<sup>1</sup>, характерно, по крайней мере, формальное переплетение всех трех задач приватизации — экономической (повышение эффективности), социальной и фискальной, — хотя специфика документов, принимавшихся на разных этапах экономической реформы, естественно, различна.

В первых российских документах по проблемам собственности содержатся такие нормы, как закрепление за предприятиями государственной и муниципальной собственности «на праве полного хозяйственного ведения» (что на практике означало легализацию возможности бесконтрольного использования госсобственности в частных интересах), предоставление права выкупа на льготных условиях предприятий, работающих на аренде (последнее было легальным способом приобретения своего предприятия руководителями и связанными с ними предпринимателями-«кооператорами»). Предполагалось, что подобные меры будут способствовать укреплению политических позиций российской власти как непосредственно, так и путем стимулирования перехода предприятий от союзного подчинения к республиканскому.

- 
1. О собственности в СССР: Закон СССР от 6 марта 1990 г.; О предприятиях в СССР: Закон СССР от 4 июня 1990 г.; О собственности в России: Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г.; О приватизации государственных и муниципальных предприятий: Закон РСФСР от 3 июня 1991 г.; Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г. утверждены указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г.; Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г.: Утверждена постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 г.; Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: Утверждена указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г.

Начальный период посткоммунистического этапа развития характеризуется усилением акцента на макроэкономическом аспекте приватизации. В «Основных положениях программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 г.» от 29 декабря 1991 г. в качестве целей приватизации фигурируют: «содействие общим задачам политики экономической стабилизации», «обеспечение резкого повышения экономической эффективности деятельности предприятий на основе их передачи в руки наиболее эффективных собственников», «увеличение бюджетных доходов».

Отсутствие в этом документе социально-политических целей приватизации требует пояснений. Разумеется, формирование строя частных собственников в ходе приватизации было одной из важнейших программных задач либерального посткоммунистического правительства. Однако эта проблема воспринималась тогда как стратегическая и не рассматривалась в качестве рычага укрепления политических позиций нового режима. Такое понимание роли приватизации пришло позднее, уже во второй половине 1992 г. Поначалу правительство Б.Ельцина — Е.Гайдара было склонно проводить курс, выходивший за рамки тех или иных групп интересов. Напротив, задача быстрой макроэкономической стабилизации и, соответственно, преодоления фискального кризиса воспринималась на этой стадии в качестве ключевой. Правительство надеялось на развитие событий по польскому сценарию, предполагавшему быстрое торможение инфляции и выход на этой основе в режим экономического роста. Поэтому поиск неинфляционных источников финансирования, характерного для постсоциализма высокого уровня государственных расходов, делал исключительно актуальной возможность привлечения в бюджет средств от приватизации.

Однако реальное развитие событий пошло в ином направлении, в результате чего массовая приватизация 1992–1995 гг. имела социально-политический харак-

тер<sup>1</sup>. С одной стороны, высокая инфляция оставалась важным фактором пополнения бюджетных доходов и на время ослабляла тяжесть бюджетных проблем. С другой стороны, обстановка политической нестабильности, особенно в преддверии президентских выборов 1996 г., не позволяла всерьез рассчитывать на приток капитала и, соответственно, на поступление в бюджет средств от приватизации<sup>2</sup>.

К 1997 г. в связи с завершением периода высокой инфляции ситуация заметно изменилась. Правительство оказалось перед лицом тяжелого бюджетного кризиса, и приватизация стала рассматриваться в качестве одного из важнейших источников пополнения казны. Правительство прибегло к реализации принадлежавших ему пакетов акций ряда предприятий, весьма привлекательных с коммерческой точки зрения. Усиление «бюджетного» характера приватизации отчетливо прослеживается по данным табл. 2.2. Однако оно столкнулось

1. Это отчетливо прослеживается в двух первых версиях Государственной программы приватизации — от 11 июня 1992 г. и особенно от 24 декабря 1993 г. На доминирование социальных задач приватизации и принесение им в жертву задач фискальных прямо указывали многие реформаторы, и прежде всего Е. Гайдар: «...требовалось как можно быстрее создать критическую массу частной собственности. Так что, выбирая между скоростью и качеством приватизации, мы сознательно делали ставку на темпы» (*Гайдар Е.* Власть и собственность: развод по-русски // *Известия*. 1997. 1 октября).
2. Поэтому, кстати, низкие бюджетные результаты залоговых аукционов конца 1995 г. должны объясняться не только стремлением власти заручиться поддержкой финансовых кругов в преддверии выборов, но и реально низким спросом на активы в связи с угрозой победы на президентских выборах коммунистов, отвергавших приватизацию.

Ряд экономистов, анализирующих российскую приватизацию, отмечают противоречивость ее социальных и финансово-экономических аспектов и характеризуют возникшую здесь ситуацию под углом зрения проблемы трансакционных издержек. Так, например, С. Малле писала, что социально-политическая борьба вокруг приватизации в России «негативно сказывается на величине трансакционных издержек. Они становятся выше, чем в том случае, когда передача прав собственности опиралась бы только на экономические критерии» (*Малле С.* Приватизация в России: особенности, цели, действующие лица // *Вопросы экономики*. 1994. № 3. С. 55).

ТАБЛИЦА 2.2. Финансовые результаты приватизации, 1992–2002 гг.

Годы	Доходы федерального бюджета от приватизации		
	млрд руб.	как доля всех доходов бюджета (%)	как доля ВВП (%)
1992	19,0	0,6	0,1
1993	71,1	0,28	0,04
1994	117	0,14	0,02
1995	1140	0,49	0,08
1996	898	0,32	0,04
1997	17 959,9	5,23	0,77
	млн руб.		
1998	14 977,8	4,60	0,57
1999	8540,5	1,39	0,18
2000	31 324	2,77	0,43
2001	9943,4	0,62	0,11
2002	13 413	0,61	0,12

Источники: Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 2002. С. 334; Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 1999. С. 290; Российская Федерация в цифрах в 1993 г. М.: Госкомстат России, 1994. С. 32.

с жестким сопротивлением лидеров бизнеса — активных участников приватизации, заинтересованных в занижении цен на приватизируемые объекты. Начавшиеся затяжные политические конфликты привели к политическим потерям для обеих сторон этого противостояния (бизнеса и правительства).

Однако в 1998 г. произошел новый поворот. Финансовый кризис привел, с одной стороны, к резкому обострению бюджетного кризиса и, соответственно, к усилению значимости для правительства фискальных результатов приватизации, а с другой — к падению спроса на приватизируемые объекты и, следовательно, к падению цен. Естественно, в этих условиях с гораздо большим осно-

ванием стали звучать и голоса «игроков на понижение». На протяжении всего года правительство разрывалось между этими противоречиями, так и не найдя эффективного выхода из ситуации. Срыв в высокую инфляцию, кризис банков и коллапс кредитного рейтинга России вновь отложили возможности получения значимых фискальных результатов от приватизации.

\* \* \*

В данной главе речь шла лишь о некоторых проблемах политической экономии посткоммунистической трансформации, а именно о тех из них, которые связаны с революционным характером этой трансформации в современной России. Однако есть еще целый ряд важных вопросов, относящихся к области политической экономии, которые имеют принципиально важное значение для понимания тенденций развития нашей страны. Коротко обозначим некоторые из них.

Существует зависимость между уровнем социально-экономического развития и стабильностью демократического режима. В современной литературе достаточно убедительно обоснована связь между уровнем экономического развития и характером политического режима в данной стране<sup>1</sup>. Если верны количественные оценки С. Хантингтона, то СССР встал на путь демократических реформ, находясь на нижней границе «полосы» демократизации, по крайней мере, по показателю среднедушевого ВВП. Падение производства и рост социальной поляризации не могли не отразиться на характере власти, тем более что самое приемлемое решение задачи выхода из революции (и преодоления сопутствующего ей экономического кризиса) также не благоприятствовало демократическим процессам.

---

1. *Lipset S. M.* Political Man. The Social Basis of Politics. N.Y.: Doubleday, 1960; *Huntington S. P.* Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968; *Vanhanen T.* Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. London and N.Y.: Routledge, 1968.

## II

### *Кризис 1998 года*

Составлять сбалансированный бюджет — все равно что защищать свою добродетель: нужно научиться говорить «нет».

*Р. Рейган (1982)*

Этот бюджет не может утвердить ни белая, ни красная, ни голубая Дума.

*Г. Кулик (1999)*







### ГЛАВА 3

## Предпосылки финансового кризиса 1998 г. в России

**Ф**ИНАНСОВЫЙ кризис, резкое обострение которого произошло летом 1998 г., был вызван рядом фундаментальных факторов, определявших слабость российской экономики. Среди них в первую очередь выделяются бюджетные проблемы, заключавшиеся в неспособности российской власти в 1992–1998 гг. привести расходы государства в соответствие с его доходами и, как следствие, в большом бюджетном дефиците и быстром увеличении государственного долга. Важным фактором стало ухудшение состояния платежного баланса, вызванное увеличением расходов государства и частных заемщиков на платежи по внешнему долгу и неблагоприятными условиями внешней торговли России. Проблемы, связанные с уязвимостью российской банковской системы, также сыграли в развитии финансового кризиса значительную роль. Заметным фактором, определившим сроки и форму выражения кризиса в России, стало развертывание мирового финансового кризиса, охватившего ряд стран Азии и Латинской Америки. Разумеется, не обошлось и без ошибок при осуществлении антикризисных мер в 1997–1998 гг.

Основной причиной финансового кризиса была неспособность всех российских правительств обеспечить принятие и, главное, исполнение реалистичного бюджета. В результате позитивные тенденции 1996–1997 гг. — снижение темпов инфляции, стабилизация валютного курса рубля, снижение процентных ставок, начало

экономического роста — происходили исключительно за счет проведения жесткой денежной политики на фоне высокого уровня несбалансированности государственных финансов. Значительный дефицит государственных финансов, приводя к наращиванию государственного долга и расходов на его обслуживание, одновременно снижая величину национальных сбережений и уменьшая текущее сальдо платежного баланса, являлся серьезнейшим дестабилизирующим фактором социально-экономического развития страны.

Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находилась на уровне США и уступала Великобритании. Бюджетный кризис в посткоммунистической России являлся политическим не потому, что у правительства не хватало политической воли бороться с сокрытием налогов и налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражал несовместимость сложившегося уровня налоговых изъятий государства с демократическим характером политического режима и уровнем экономического развития страны<sup>1</sup>.

Реальные расходы государства за период с 1991 по 1997 г. сократились примерно в 2,5 раза. При этом расходы на социальные нужды уменьшились примерно на треть. И тем не менее сокращение расходов государства проходило крайне медленно и оказалось совершенно недостаточным для установления бюджетного равнове-

---

1. В принципе возможный уровень сбора налогов определяется факторами, зависящими от уровня экономического развития страны: структура экономики; образовательный уровень населения, позволяющий использовать развитое налоговое законодательство и соответствующие правила бухгалтерского учета; уровень развития налоговой администрации; общий уровень законопослушности граждан и складывающиеся в обществе традиции уплаты налогов, уровень социальной и этнографической однородности общества.

Авторитарные режимы могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно при демократическом правлении.

сия. Кроме того, секвестирование при исполнении расходной части бюджета осуществлялось под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой сектора и др.), что привело к формированию нерациональной структуры расходов, которая была не способна ни обеспечивать экономический рост, ни поддерживать достаточный уровень социально-политической стабильности.

С 1995 г. началось быстрое нарастание внутреннего государственного долга, в первую очередь за счет заимствований на рынке ценных бумаг (табл. 3.1). К началу 1998 г. внутренний долг увеличился до 18,7% ВВП, к концу 1998 г. — до 26,0% ВВП (в годовом исчислении).

Увеличение внутреннего долга вызвало соответствующий рост расходов на его обслуживание. С 1995 по 1996 г. их величина возросла с 2,6 до 4,8% ВВП. В 1997 г. и первом полугодии 1998 г. эти расходы хотя несколько сократились, тем не менее составляли 3,6 и 3,9% ВВП соответственно.

Одновременно в 1996–1998 гг. началось широкое использование заимствований на внешних финансовых рынках. Динамика внешнего долга Российской Федерации представлена в табл. 3.2.

Общий уровень долговой нагрузки на экономику страны, равный 49,8% ВВП (на 1 января 1998 г.), если сравнить с ситуацией в других странах мира, можно оценить как относительно низкий<sup>1</sup>.

Особенность ситуации с внутренним долгом, сложившейся в России к 1997 г., определялась его краткосрочным характером и значительной долей долга, принадлежавшего нерезидентам.

Дюрация внутреннего долга РФ (средний срок до погашения обращающихся ГКО-ОФЗ) выросла за 1995 г.

1. Величина собственно российского долга на 1 января 1998 г. составляла 7,6% ВВП, т. е. 25,2% от общей суммы. За восемь месяцев 1998 г. доля долговых обязательств РФ в общем объеме внешнего долга, включавшего задолженность бывшего СССР, достигала 36,7%.

КРИЗИС 1998 ГОДА

ТАБЛИЦА 3.1. Динамика государственного внутреннего долга и расходов на его обслуживание

Показатели	На 1 января 1994		На 1 января 1995		На 1 января 1996	
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП
Государственный внутренний долг, в том числе:	35,2	21,7	88,4	14,5	188	13,2
задолженность по ценным бумагам	0,3	0,2	18,9	3,1	85,2	6,0
задолженность Центральному банку	29,2	18,0	58,8	9,6	61,0	4,3
Обслуживание внутреннего долга	0,99	0,6	16,1	2,6	38,2	2,7
	На 1 января 1997		На 1 января 1998		На 1 января 1999	
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП
Государственный внутренний долг, в том числе:	365,5	18,2	501	21,4	751	28,6
задолженность по ценным бумагам	249	12,4	449	19,2	480	18,3
задолженность Центральному банку	59,6	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обслуживание внутреннего долга	105,7	5,3	96,3	4,1	106,6	4,1

Источники: Министерство финансов РФ, ЦБ РФ, ИЭППП.

с 60 до 90 дней, за 1996 г. — до 150 дней, за 1997 г. — до 250 дней. И хотя к августу 1998 г. данный показатель составил около 330 дней, средства, необходимые ежемесячно только для погашения ранее выпущенных облигаций (без учета купонных выплат по двух-, трехлетним купонным бумагам, ОФЗ), достигли в первой половине 1998 г. 10–15% месячного ВВП.

ТАБЛИЦА 3.2. Динамика внешнего долга России

Год	Долг СССР, млрд долл.	Долг РФ, млрд долл.	Обслуживание, % ВВП
1992	104,9	2,8	0,7
1993	103,7	9,0	0,3
1994	108,6	11,3	0,5
1995	103,0	17,4	0,9
1996	100,8	24,2	0,9
1997	97,8	33,0	0,7
1998	95,0	55,0	1,2

Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат, ИЭПП.

Динамика отношения краткосрочного внутреннего долга к банковским депозитам населения, характеризующим объем внутренних финансовых сбережений в России, показывает быстрое опережение внутреннего долга, продолжавшееся вплоть до осени 1997 г., причем весной 1996 г. данное отношение превысило единицу.

Эта ситуация предопределила решение о допуске нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга. При сложившемся объеме дефицита государственного бюджета и ограниченной возможности внешних заимствований выбора не было. Нужно было либо сократить дефицит государственных финансов, либо открывать рынок внутреннего долга для нерезидентов.

С 1 января 1998 г. Центральный банк и Правительство РФ объявили о полной либерализации рынка для нерезидентов (были отменены гарантированный уровень доходности и ограничения на срок репатриации прибыли). В результате доля нерезидентов на рынке ГКО-ОФЗ стала расти. По данным Министерства финансов РФ, в апреле 1998 г. доля нерезидентов составляла около 28% объема рынка.

Существенное ослабление контроля за иностранным капиталом и соответствующее снижение стоимости обслуживания государственного долга создали у правительства иллюзию отсутствия проблем с обеспечением финансирования дефицита государственного бюджета, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. С этой точки зрения допуск нерезидентов на рынок внутреннего долга оказал негативное влияние на экономическую политику, усилив моральные риски выбора мягкой бюджетной политики, не предполагавшей резкого снижения бюджетного дефицита и, соответственно, потребностей в государственных заимствованиях.

Внешние заимствования являлись более длинными по сравнению с ценными бумагами, размещаемыми на внутреннем рынке. Однако начиная с 1999 г. Россия вступила в период выплаты предоставленных ранее международными финансовыми организациями кредитов и займов, а с 2001 г. несла расходы по погашению размещенных в 1997–1998 гг. евробондов.

## ГЛАВА 4

# Хроника финансового кризиса<sup>1</sup>

**М**ОЖНО выделить четыре крупных этапа в развитии кризисных процессов: ноябрь—декабрь 1997 г.; январь 1998 г.; февраль—апрель 1998 г.; май—август 1998 г. На протяжении всего указанного периода риски ведения бизнеса в России неуклонно возрастали. Речь идет о риске конвертируемости валюты, изменении кредитного рейтинга страны и отдельных компаний, потере репутации, неблагоприятном для инвесторов изменении в системе налогообложения. Причем реализовались самые негативные варианты развития событий.

Благоприятная ситуация на российских финансовых рынках в сентябре 1997 г. (средневзвешенная доходность на рынке ГКО-ОФЗ опустилась до уровня 20% годовых, индекс РТС-1 составлял около 500 пунктов) позволила Б. Н. Ельцину заявить о том, что Россия начиная с 1999 г. откажется от финансовых программ, предоставляемых МВФ (выступление носило также подготовительный характер для проведения деноминации рубля). В то же время А. Б. Чубайс по итогам 1997 г. был признан лучшим министром финансов, что повысило авторитет российского правительства и стало сигналом стабильности курса рыночных реформ и устойчивости ситуации в России для западных инвесторов.

---

1. В настоящей главе использованы материалы из книги: Российская экономика в 1998 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 20. М.: ИЭПП, 1999.

Таким образом, еще в начале осени 1997 г. российская экономика имела позитивную динамику конъюнктуры. Однако финансовая стабилизация и бурное развитие российских финансовых рынков происходили на фоне обострения фундаментальных экономических проблем: фискального кризиса, ухудшения состояния платежного баланса, нарастания нестабильности банковской системы. Внушало серьезные опасения соотношение краткосрочных обязательств государства, находившихся у нерезидентов, и внешних резервов Центрального банка. После политических скандалов, произошедших в связи с проведенным в июле 1997 г. конкурсом по продаже пакета акций АО «Связьинвест», оценка инвесторами уровня стабильности политической ситуации и возможностей команды молодых реформаторов значительно снизилась.

27 октября 1997 г. индекс Dow Jones Industrial Average упал на рекордную величину — 554 пункта, и эту дату можно считать началом финансового кризиса в России, разрушившего достигнутые к 1997 г. макроэкономические результаты и повлекшего смену курса экономических преобразований. Обострение мирового финансового кризиса, коснувшееся развитых рынков и обрушившее цены на ряде *emerging markets*, было лишь спусковым крючком для ухудшения ситуации в России.

Уже в течение первой недели кризиса средневзвешенная доходность на рынке государственных долговых обязательств возросла с 22 до 28% годовых. Резко выросли объемы торгов: недельный оборот вторичного рынка увеличился более чем в два раза. Одновременно произошло резкое падение котировок российских еврооблигаций.

Центральному банку пришлось выбирать между плохими и очень плохими решениями. Один вариант сводился к защите рубля от резкой девальвации путем увеличения процентных ставок на рынке государственных обязательств. Другой вариант заключался в удержании процентных ставок на относительно низком уровне пу-



тем проведения операций на открытом рынке. В ноябре 1997 г. Центробанк России выбрал второй вариант, увеличивая свой пакет ГКО.

Только 11 ноября 1997 г. ЦБ РФ увеличил ставку рефинансирования с 21 до 28%, что было явно недостаточно для обеспечения равновесия на рынке государственно-го долга. Интервенции на рынке ГКО позволили Банку России, вплоть до последней недели ноября, предотвратить повышение ставок выше 30%. Однако возросший спрос на валюту со стороны нерезидентов, продавших свои пакеты государственных облигаций, привел к быстрому сокращению золотовалютных резервов и поставил под удар устойчивость курсовой политики. За ноябрь внешние резервы ЦБ сократились с 22,9 млрд долл. до 16,8 млрд долл. Ноябрьская потеря резервов вызвала резкий рост отношения величины краткосрочного долга к международным резервам — с 1,9 до 2,7.

Описанная политика представляется ошибкой, которая в значительной мере определила дальнейшее развитие кризиса. Банку России не следовало поддерживать низкий уровень процентных ставок на рынке ГКО-ОФЗ, необходимо было допустить их рост до установления рыночного равновесия. При этом с 1 января 1998 г. не следовало допускать полной либерализации рынка внутреннего долга для нерезидентов, в частности, отменять гарантированный уровень доходности и регламентацию сроков репатриации прибыли. При своевременном и существенном увеличении ставки рефинансирования и соответствующем росте процентных ставок по государственным ценным бумагам атака на российский рубль могла быть гораздо менее интенсивной.

Политика повышения процентных ставок могла быть дополнена более высокими темпами падения курса рубля. Это хотя и послужило бы для инвесторов сигналом об увеличении риска девальвации, но при достаточном уровне внешних резервов и прогнозируемом поведении обменного курса могло бы способствовать стабилизации валютного рынка. Такая политика могла быть реализована

путем сужения валютного коридора с увеличением угла его наклона. Однако 10 ноября 1997 г. Центробанк России, объявив целевые ориентиры курсовой политики на 1998–2000 гг. (расширив границы валютного коридора), на практике не воспользовался возможностями ускорения темпов обесценения рубля. Таким образом, Центральный банк РФ, подав рынкам негативный сигнал об увеличении курсового риска, продолжал поддерживать валютными интервенциями низкие темпы снижения курса рубля.

Очевидно, что рассмотренные меры (повышение процентных ставок при ускорении темпов снижения курса рубля) противоречиво влияли бы на финансовую ситуацию. Ряд инвесторов мог посчитать высокий уровень процента достаточной компенсацией повышенного риска, более консервативные инвесторы продолжали бы выводить капиталы из России. Тем не менее наиболее вероятным результатом такой политики стало бы установление на российских финансовых рынках нового равновесного состояния при не слишком резком сокращении внешних резервов.

Правительство не имело конкретной программы по сокращению государственных расходов и снижению уровня дефицита государственного бюджета. Дополнительным фактором, ухудшившим ситуацию на финансовых рынках, стали осуществленные в конце ноября 1997 г. изменения в составе правительства. Эти изменения означали окончательный отказ от программы реформ. Инвесторы потеряли веру в способность исполнительной власти проводить осмысленную, последовательную финансовую политику.

В последнюю неделю ноября 1997 г. Центральный банк, утратив более четверти международных резервов, отказался от попыток поддержания низких процентных ставок и ушел с рынка ГКО-ОФЗ. Средневзвешенная доходность государственных обязательств увеличилась до 40% годовых.

В это же время, в конце 1997 — начале 1998 г., происходило нарастание кризиса в Юго-Восточной Азии.

Это вызвало у крупных инвестиционных фондов перераспределение лимитов на инвестиции в различные страны, очередное падение цен на рынке акций и рост уровня доходности на рынке ГКО-ОФЗ.

В январе 1998 г. произошло серьезное падение котировок российских ценных бумаг, составившее около 30%. Общее падение индекса РТС-1 с 6 октября 1997 г. до конца января 1998 г. достигло 50,9%. Снижение котировок акций российских компаний приобрело самоподдерживающийся характер. Получив заказы на продажу значительных клиентских пакетов и предвидя пробитие уровня поддержки рынка, инвестиционные компании сами стремились продать ликвидные акции, усиливая кризис на рынке.

В результате оттока портфельных инвестиций из России усилившееся давление на рубль вызвало в начале 1998 года быстрый рост обменного курса доллара США и привело к росту форвардных котировок. Попытки ЦБ в январе поспособствовать ускорению темпов обесценения рубля привели к резкому росту процентных ставок на рынке ГКО. Рынок экстраполировал повышение темпов роста курса и реагировал на это увеличением процентных ставок, компенсирующим снижение доходности, исчисленной в валюте. Такая реакция рынка подтверждает тот факт, что проведение девальвации в условиях кризиса доверия при коротком государственном долге, высокой доле нерезидентов на этом рынке, низком уровне валютных резервов является сложно реализуемым решением.

Во второй половине января 1998 г. обострилась политическая ситуация. В правительстве произошло серьезное перераспределение полномочий: в ведении А. Б. Чубайса осталась экономика, финансовая сфера перешла под кураторство В. С. Черномырдина, Б. Е. Немцов потерял контроль над топливно-энергетическим комплексом. Ослабление позиций реформаторов еще больше ухудшило ожидания инвесторов.

В феврале—апреле 1998 г. на рынках наступил период относительной стабилизации. В значительной степени подобные положительные тенденции были следствием нескольких шагов президента и правительства, которые внесли ясность в ближайшие перспективы экономической политики. В частности, президент заявил об ужесточении бюджетной политики и достижении уже в 1998 г. первичного профицита федерального бюджета. Правительство после проведенных перестановок разработало 12 крупных мер по социально-экономической политике. Документ определял персональную ответственность всех членов правительства и представителей администрации президента за реализацию мероприятий в области оздоровления бюджета, нормализации ситуации с выплатой задолженностей по заработной плате и т. д.

В феврале МВФ принял решение о продлении на год 3-летнего кредита России. Исполнительный директор МВФ М. Камдессю дал понять, что Россия получит очередной транш кредита в объеме 700 млн долл. и при выполнении всех договоренностей будет получать кредиты до 2000 г. 24 февраля Россия и Великобритания полностью согласовали условия реструктуризации российского долга в рамках Парижского клуба.

10 марта 1998 г. рейтинговое агентство Fitch IBCA, несмотря на все колебания конъюнктуры отечественных финансовых рынков, подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте на уровне ВВ+ и оставило краткосрочный рейтинг России на прежнем уровне — В. Однако рейтинговое агентство Moody's на следующий день объявило о понижении кредитного рейтинга по внешним заимствованиям в иностранной валюте с Ва2 до Ва3 и по банковским депозитам в иностранной валюте — до В1.

23 марта 1998 г. президент отправил в отставку Кабинет министров России. Исполняющим обязанности премьер-министра был назначен С. В. Кириенко. Краткосрочная реакция финансовых рынков на реформирование правительства была позитивной, однако далее экономиче-

ских агентов дезориентировали пятинедельная задержка с назначением председателя правительства и соответствующая политическая неразбериха.

С приходом нового правительства главным направлением экономической политики стало оздоровление бюджета. Анализ бюджетной политики весной и в начале лета 1998 г. показывает, что Кабинету С. В. Кириенко удалось предотвратить дальнейшее углубление кризиса.

Ситуация с налоговыми поступлениями в I квартале 1998 г. складывалась несколько лучше, нежели в 1997 г. В то же время исполнение расходной части как федерального, так и консолидированного бюджетов в первом полугодии 1998 г. разительно отличалось от предшествовавшего. Фактическому сокращению подверглись практически все статьи, за исключением обслуживания государственного долга и расходов на государственное управление. Расходы федерального бюджета на оборону в течение первого полугодия 1998 г. были примерно на 11,5% ВВП ниже уровня предыдущего года.

Если рассмотреть реконструкцию бюджета расширенного правительства России (включая внебюджетные фонды) в первом полугодии 1998 г., то видно, что уровень налоговых поступлений в первом полугодии 1998 г., по сравнению с 1997 г. снизился (с 32,6 до 30,7% ВВП). Изменения в величине общих доходов были значительнее — 36,5 против 33,4% ВВП. Большее сокращение расходной части консолидированного бюджета (с 43,2 до 38,5% ВВП) привело к уменьшению дефицита консолидированного бюджета на 1,6% ВВП.

Кульминационная стадия финансового кризиса в России протекала в следующих условиях: при тяжелом положении в государственных финансах, коротком внутреннем долге, высокой доле иностранных инвесторов, обозначившемся банковском кризисе наблюдалось нарастание политической нестабильности, увеличивалось давление на валютные резервы. В такой ситуации даже при правильной, последовательной политике, направленной на оздоровление бюджета, соблюдение прав ин-

весторов и т.п., существует значительная вероятность дальнейшего углубления проблем.

В середине мая (сразу после утверждения Кабинета С. В. Кириенко) произошло резкое падение котировок государственных ценных бумаг. Возросли обороты вторичного рынка, на 40% упал фондовый индекс РТС-1, усилилось давление на обменный курс рубля. Валютные резервы за май сократились на 1,4 млрд долл. (почти на 10%).

Государственная дума приняла, а президент подписал закон об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России» и акциями других АО электроэнергетики, находившимися в федеральной собственности. Закон нарушал права собственников, так как ограничивал долю иностранных инвесторов (не более 25% акций).

В мае председатель Центрального банка РФ С. К. Дубинин на заседании правительства заявил об угрозе кризиса финансовой системы и катастрофическом нарастании государственного долга. Вызванный этим заявлением шок усиливался отсутствием прозрачной статистики, характеризующей денежную и валютную политику.

Появились тревожные симптомы начала банковского кризиса: в Токобанке, имевшем значительные кредиты от западных банков, было введено внешнее управление. 26 мая было объявлено об отмене продажи «Роснефти» (из-за падения стоимости акций), что лишило бюджет 2,1 млрд долл., став негативным сигналом для инвесторов.

Несмотря на разрастание кризиса на российских финансовых рынках, реакция правительства была замедленной. Лишь к концу мая правительство С. В. Кириенко начинает заниматься разработкой антикризисных мер. 17–19 мая были сделаны заявления правительства (о приверженности курсу на макроэкономическую стабильность), Центрального банка (о неизменности валютной политики и недопустимости эмиссионных методов финансирования бюджета), Министерства финансов (о плане жесткой экономии бюджетных расходов), Феде-

ральной комиссии по ценным бумагам (об обеспечении прав инвесторов). 29 мая правительство выступило с заявлением о немедленных мерах по стабилизации финансового рынка и о бюджетно-налоговой политике в 1998 г. Спустя несколько дней после своего назначения главой налоговой службы Б. Г. Федоров обозначил основные пути повышения уровня собираемости налогов в России. Определенный оптимизм на финансовых рынках начал появляться после визита А. Б. Чубайса в Вашингтон 29–30 мая, в ходе которого обсуждалась проблема предоставления России большого пакета финансовой помощи. В первую неделю июня доходность государственных обязательств снизилась до 51%, а во вторую неделю — до 46.

Тем не менее отсутствие систематических действий правительства по преодолению кризиса привело к нарастанию недоверия со стороны инвесторов. Негативным фактором развития ситуации в июне явилась медлительность в проведении переговоров российского правительства с МВФ о выделении крупного пакета финансовой помощи.

Массовый вывод средств инвесторов с финансовых рынков привел к новому повышению во второй половине июня процентной ставки по ГКО — до 50%. Снижение фондового индекса за июнь составило 20%. Это резко повысило давление на обменный курс рубля и потребовало масштабных интервенций со стороны Центрального банка на валютном рынке.

Несмотря на неблагоприятную ситуацию, 10 июня Россия разместила пятилетние облигации на сумму 1,25 млрд долл. под ставку 11,75%. 24 июня был размещен новый российский заем на 2,5 млрд долл. уже под 12,75%. Высокая цена заимствований послужила негативным сигналом для инвесторов и снизила котировки других обращающихся евробондов.

17 июня Б. Н. Ельцин назначил А. Б. Чубайса спецпредставителем президента по связям с международными финансовыми организациями в ранге вице-премьера, что было позитивно воспринято участниками финан-



сового рынка. 23 июня совет директоров МВФ утвердил выделение России очередного транша кредита в размере 670 млн долл. Кроме того, МВФ сделал заявление, в котором поддерживалась позиция российского правительства, принимавшего меры по недопущению резкой девальвации.

В июне 1998 г. правительство активно разрабатывало меры антикризисной программы, среди которых можно выделить планировавшееся снижение цен на газ и тарифов на электроэнергию, изменения налогового законодательства (переход на взимание НДС по отгрузке, введение плоской шкалы подоходного налога, снижение ставки налога на прибыль, увеличение ставок акцизов, ограничение числа расчетных счетов предприятий, введение налога с продаж и др.), продажи принадлежавших государству пакетов акций крупных российских корпораций (в частности, 5% акций РАО «Газпром» и государственного пакета акций АО «Связьинвест»). Пакет антикризисных законопроектов С. В. Кириенко представил Государственной думе по частям в начале июля 1998 г.

В эти дни средневзвешенная доходность на рынке государственных ценных бумаг достигла 126% годовых. 8 июля Министерство финансов РФ отменило аукционы по размещению ГКО и ОФЗ. 13 июля правительство России объявило о намерении предложить держателям ГКО конвертировать их в среднесрочные или долгосрочные облигации, номинированные в долларах, с погашением в 2005 и 2018 гг. Улучшение ситуации произошло после того, как 13 июля было объявлено: МВФ, МБРР и правительство Японии предоставят России 22,6 млрд долл. финансовой помощи, из них 5,6 млрд долл. должны были быть предоставлены сразу после завершения заседания совета директоров МВФ. С 13 по 19 июля средневзвешенная доходность ГКО снизилась до 53%. Индекс РТС-1 за эту неделю вырос на 34%. Однако 15 июля аукцион по размещению ГКО вновь не состоялся, и обслуживание государственного долга было произведено за счет государственного бюджета. 20 июля было объяв-



лено о прекращении выпуска государственных ценных бумаг сроком на один год.

Многие законопроекты, входившие в состав антикризисного пакета, предлагавшегося правительством в июне—июле, были отклонены Государственной думой. Поскольку принятие данных законов являлось составной частью обязательств российской стороны перед МВФ при получении финансовой поддержки, то можно было предположить некоторое снижение ее размеров. Тем не менее в результате переговоров А. Б. Чубайса с руководством МВФ размеры первого транша были снижены не очень существенно: с 5,6 млрд долл. до 4,8 млрд. 21 июля МВФ принял решение о выделении России нового пакета помощи.

Несмотря на снижение величины первого транша, финансовые рынки положительно отреагировали на это событие. Доходность государственных обязательств уменьшилась до 45%. Таким образом, дальнейшее развитие событий во многом зависело от четких сигналов рынку об очередных шагах российского руководства по нормализации ситуации. Однако мероприятия, демонстрирующие наличие у правительства обдуманного плана действий, не были реализованы.

Правительство сочло, что временная стабилизация рынка в 20-х числах июля является устойчивой тенденцией, и провело встречу председателя правительства с крупнейшими инвесторами для объяснения им плана действий правительства по погашению и обслуживанию государственных обязательств на ближайшую перспективу только через неделю, 27 июля. Однако убедительно показать на основе данных о повышении налоговых поступлений, об увеличении уровня международных резервов, что Россия справляется со своими обязательствами до конца 1998 г., правительству не удалось.

Кроме становившейся все более очевидной политической слабости правительства, не способного провести через Государственную думу пакет антикризисных законопроектов, следует отметить ряд дополнитель-

ных факторов, которые к первым числам августа вызвали перелом в развитии ситуации и придали ей неуправляемый характер.

Во-первых, ухудшение конъюнктуры на мировых финансовых рынках. Во-вторых, сезонное снижение доли рискованных активов в портфелях крупных институциональных инвесторов накануне летних отпусков. Важнейшей причиной явилось серьезное обострение банковского кризиса. Оно было спровоцировано ухудшением ситуации на финансовых рынках на фоне жесткой денежной политики первого полугодия 1998 г. Важную роль в обострении кризиса ликвидности банковской системы сыграло падение котировок российских государственных валютных ценных бумаг, служивших обеспечением кредитов, выданных российским банкам зарубежными. В результате такого падения возникли дополнительные депозитные требования к российским банкам по увеличению страховочных средств (*margin call*). Для доведения этих средств банки предприняли продажи имевшихся в их портфелях ГКО-ОФЗ, а также корпоративных акций с последующей конвертацией вырученных средств в валюту, что вызвало дополнительную nervoznost на финансовых рынках, в том числе на рынке российских бумаг, номинированных в валюте. Первыми банками, которые не смогли выполнить свои обязательства перед зарубежными кредитными учреждениями, стали «СБС-Агро» и «Империал».

В результате финансовая ситуация между моментом получения кредита МВФ и первыми числами августа резко ухудшилась. Доходность государственных обязательств увеличилась до 56%, ускорилось падение фондового рынка. Индекс РТС-1 за время, прошедшее от момента выделения стабилизационного кредита МВФ до 17 августа, упал почти на 30%. Началось быстрое уменьшение объемов международных резервов. Если на 23 июля их величина составляла 19,5 млрд долл., то на 31 июля — 18,4 млрд, на 7 августа — 16,3 млрд.

Подводя итоги кульминации кризиса, следует отметить, что наряду с фундаментальными причинами факторами, не позволившими России в августе избежать глубокой девальвации рубля, оказались два: отсутствие поддержки антикризисной программы правительства со стороны Государственной думы и недостаточный объем помощи со стороны МВФ. К середине августа ситуация, возможно, могла бы быть выправлена за счет срочной помощи стран «Большой семерки» в размере 10–15 млрд долл. Однако в существовавшей политической ситуации получение таких средств было нереальным. Единственным возможным выходом из создавшегося положения стала девальвация рубля.

План правительства, обнародованный 17 августа, включал три группы мер: введение плавающего курса рубля с его девальвацией до конца года примерно до 9 руб. за доллар; введение трехмесячного моратория на погашение внешних долгов российских банков; принудительная реструктуризация долгов по ГКО-ОФЗ.

15–16 августа план правительства был согласован с МВФ. Объявление 17 августа 1998 г. программы без схемы реструктуризации внутреннего государственно-го долга вызвало негативную реакцию на финансовых рынках. Фондовый рынок только за одну неделю упал на 29%. Схема реструктуризации была обнародована Правительством РФ с недельным опозданием. Общая сумма замороженного внутреннего долга России составила 265,3 млрд руб. (42,2 млрд долл. по курсу на 14 августа 1998 г.). В обращении остались ОФЗ на сумму около 75 млрд руб. со сроками погашения в 2000–2001 гг. Программа правительства С. В. Кириенко не была реализована в первоначальном виде. 23 августа произошли отставка правительства, а также назначение В. С. Черномырдина исполняющим обязанности председателя правительства. Такое решение имело серьезные экономико-политические последствия. Эта отставка и заявления о смене экономического курса практически аннулировали соглашения с МВФ в части как программы расши-

ренного кредитования, так и стабилизационного кредита (с учетом поддержанных МВФ мер по заявлению от 17 августа). Политический кризис резко увеличил неопределенность экономической политики.

Отмеченные факторы вызвали новую волну паники на финансовых и товарных рынках. 26 августа Центральный банк РФ, растратив значительные запасы резервов на поддержку рубля при низких ценах доллара, приостановил торги на ММВБ на неопределенный срок. С 28 августа были приостановлены торги на региональных валютных биржах. В дальнейшем ЦБ уже не мог удерживать рубль от понижения из-за снижения уровня валютных резервов (12,46 млрд долл. на 1 сентября). Трехкратная девальвация рубля, резкое увеличение скорости обращения денежной массы определили быстрый рост потребительских цен. В августе цены выросли на 3,7, а в сентябре — на 38,4%.

В дальнейшем темпы инфляции замедлились. Это в большей степени объясняется денежно-кредитной политикой, проводившейся Центральным банком РФ. В августе практически не произошло изменения денежной базы, несмотря на то что Банк России потратил тогда 5,95 млрд долл. из своих золотовалютных резервов. Очевидно, валютные интервенции были стерилизованы в результате операций с государственными обязательствами на открытом рынке и выдачи стабилизационных кредитов коммерческим банкам.

В сентябре денежная база выросла на 9,5% при резком замедлении темпов снижения внешних резервов. Одновременно инфляционное воздействие эмиссии в значительной степени компенсировалось сокращением денежно-кредитного мультипликатора вследствие изъятия вкладов населения из коммерческих банков.

При отсутствии рынка внутренних государственных заимствований единственным показателем процентных ставок по российским обязательствам стал рынок ОВВЗ и евробондов. Котировки ОВВЗ 3-й серии (погашение в 1998 г.) упали до уровня 40% от номинала по сравнению с 90% на начало августа, цены ОВВЗ других траншей упали

до 10% от номинальной стоимости. Евробонды котиrowались на уровне 20–30% от номинала (70–85% до кризиса).

В сентябре 1998 г. обменный курс доллара в системе электронных лотовых торгов (СЭЛТ) демонстрировал значительные колебания. Так, если на 31 августа курс доллара составлял 7,905 руб./долл., то на 9 сентября он вырос до 20,825 руб./долл. Необходимость снизить расчетные потери по форвардным контрактам с поставкой в середине сентября определила последующее снижение обменного курса доллара до уровня 8,67 руб./долл. После фиксации данного уровня курса на 15 сентября котировки доллара вновь выросли до уровня 16 руб./долл. По итогам сентября обменный курс доллара США вырос на 102,4%.

После августовского падения котировок в сентябре 1998 г. снижение цен российских акций несколько замедлилось. Если в августе индекс РТС-1 снизился на 56,2%, то в сентябре его уменьшение составило 33,2%. С начала 1998 г. индекс РТС-1 снизился на 89, а с начала октября 1997 г. — на 92,3%.

На рынке рублевых межбанковских кредитов процентные ставки по однодневным кредитам в середине сентября достигали 450% годовых, по кредитам на три дня — 130% годовых. Возвращение кредитов обеспечивалось высокой доходностью операций с валютой. Объем сделок в сентябре упал по сравнению с августом в 10 раз.

Это была наиболее острая фаза кризиса, после которой ситуация стала постепенно стабилизироваться. Начинался новый этап экономической жизни страны — и новый этап антикризисной политики российских властей.

## ГЛАВА 5

# Политическая природа финансового кризиса

### Бюджетный дефицит как проблема политическая и конституционная

**В**АЖНЕЙШЕЙ проблемой экономики посткоммунистической России после подавления инфляции оказался бюджетный дефицит. Превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делала необходимым заимствование финансовых средств на внутреннем и внешнем рынках, что значительно повышало уязвимость национальной экономики.

Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита было постоянное сокращение налоговых поступлений. Как показала практика 1996–1998 гг., периодически предпринимавшиеся попытки усиления политического и административного давления на экономических агентов с целью заставить их платить налоги давали лишь краткосрочные результаты. Можно выделить три группы причин, обуславливавших кризис доходной базы бюджета. Нетрудно заметить, что все они носят в значительной мере политический характер.

Во-первых, сохранение политической нестабильности в стране, ограничивавшее готовность и способность власти собирать налоги. Наиболее резкие скачки налоговых недоимок происходили как раз в моменты резкого ослабления политических позиций федеральной исполнительной власти, а улучшение сбора нало-

гов происходило тогда, когда власть временно консолидировалась<sup>1</sup>.

Во-вторых, угнетающее воздействие несбалансированности бюджета на состояние налоговой базы. Несбалансированность бюджета приводила к росту долгов федерального бюджета, что, в свою очередь, обуславливало быстрый рост общего уровня в экономике неплатежей, в том числе налоговых<sup>2</sup>.

В-третьих, принципиальная ограниченность возможности государства (и особенно демократического государства) собирать налоги сверх определенного уровня. Разумеется, количественное определение этого уровня может быть дано лишь весьма условно. Однако опыт разных стран мира показывает, что существует некоторая связь между уровнем экономического развития той или иной страны и налоговой (точнее, бюджетной) нагрузкой на экономику. Этот вопрос особенно важен для понимания характера переживаемого в настоящее время Россией кризиса, и потому мы рассмотрим его более подробно.

Достаточно убедительным является вывод о наличии прямой корреляции между уровнем экономического развития страны и долей бюджета в ВВП<sup>3</sup>. Экономически более развитые страны могут перераспределять через бюджет большую долю производимого в них продукта, причем ключевой здесь является именно возможность, а не необходимость такого перераспределения. США, будучи одним из лидеров по уровню экономического развития, перераспределяют через бюджет значительно меньше ВВП, чем, скажем, Испания. Противоположный пример — страны с устойчивыми социал-демократическими традициями (Швеция, Норвегия).

1. Подробнее см.: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1992–1997 / под ред. Е. Т. Гайдара. М.: ИЭПП, 1998. С. 297–302.
2. О связи между несбалансированностью бюджета и уровнем неплатежей см.: Там же. С. 1032–1033.
3. The World Bank. From Plan to Market. Washington: Oxford University Press, 1996. P. 114.



Однако при прочих равных условиях страны, заметно отстающие по уровню развития, характеризуются и меньшей долей бюджетной нагрузки.

Эта схема существенно искажается, если в анализ вводится политический фактор. Выясняется, что отмеченная закономерность действует для стран с более или менее демократическими режимами. Авторитарные режимы, отрицающие гражданские права и парламентский контроль за бюджетом, могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это возможно при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах, и именно поэтому все они, вступив на путь рыночной демократии, столкнулись с проблемой снижения бюджетной нагрузки или, иными словами, снижения социальных обязательств государства.

Отсюда становятся более понятными бюджетные проблемы России. Как мы уже подчеркивали, будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находилась на уровне США и уступала Великобритании<sup>1</sup>. Эта нагрузка невыносима для страны, экономические агенты которой являются одновременно и политическими агентами (избирателями).

Здесь, собственно, и коренится ошибка в определении сущности бюджетного кризиса и механизма его преодоления. Бюджетный кризис в посткоммунистической России являлся политическим не потому, что у правительства не хватало политической воли бороться с сокрытием налогов и налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражал несовместимость демократического режима, изъятия государством доходов и уровня экономического развития страны.

---

1. The World Bank. The State in a Changing World. Washington: Oxford University Press, 1997. P. 240–241; Россия в меняющемся мире /под ред. А. Илларионова. М.: ИЭА, 1997. С. 257–260.



Ошибочное понимание природы бюджетного кризиса предопределило и ошибочные действия по его преодолению. На протяжении 1996–1998 гг. акцент делался на улучшение собираемости налогов путем либо усиления налогового администрирования, либо совершенствования системы налогов и налогового законодательства. Данный вопрос стоял в центре внимания исполнительной власти, он выдвигался в качестве критериального представителями международных финансовых институтов при предоставлении России займов МВФ и Всемирного банка, к нему проявляли повышенный интерес руководители и аналитики ведущих инвестиционных банков.

Власти предпринимали немалые организационные и политические усилия по улучшению сбора налогов. Расширялись функции налоговой службы, а ее руководитель получил ранг министра, а затем и вице-премьера. Огромные усилия были затрачены на разработку и продвижение Налогового кодекса, который, впрочем, так и не был принят тогда Государственной думой. Предпринимались обходные маневры, нацеленные на расширение роли тех налогов, которые по техническим причинам собирались лучше. (Последнее особенно наглядно проявилось в провозглашенном премьер-министром С. Кириенко тезисе о целесообразности усиления обложения потребителя при облегчении налогового бремени производителя, что на деле означало лишь перенесение акцента с прямых налогов на косвенные.) Принимавшиеся меры если и давали результат, то весьма ограниченный (порядка одного процентного пункта ВВП) и краткосрочный, собираемость налогов вновь падала до прежнего уровня или ниже. И хотя решалась задача предотвращения дальнейшего резкого падения доходов бюджета, так и осталось невозможным обеспечить существенное и устойчивое приращение доходов до уровня, который приближался бы к расходным обязательствам государства.

Иными словами, ключевым моментом балансирования бюджета должна была стать реструктуризация и

повышение эффективности расходов, включая их сокращение, — вопрос исключительно болезненный как с политической, так и с социальной точек зрения. Правительство в рассматриваемый период (и особенно на рубеже 1997–1998 гг.) делало довольно решительные попытки по наведению порядка в расходовании средств федеральных и местных бюджетов, а Кабинетом С. Кириенко в июне — июле была даже разработана и одобрена специальная программа на этот счет. Однако по существу принимавшиеся в этом направлении меры носили характер упорядочивания расходов, представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблема была более сложной и одновременно ясной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение которых стало практически невозможно.

На пути решения этой задачи оказались особенности российской конституционной системы. Выяснилось, что заложенный в Конституции 1993 г. механизм формирования институтов власти препятствует такому решению. Режим сильной президентской республики закладывался, в частности, для того, чтобы ограничить популистскую и лоббистскую активность законодательного корпуса. Однако на практике независимость от Думы не столько ограждала правительство от популизма, сколько ставила депутатов в комфортную и политически выигрышную ситуацию, когда парламент не несет ответственности за результаты осуществляемого социально-экономического курса. И особенно болезненно это проявлялось при прохождении через Думу федерального бюджета.

Более того, в данных конституционных условиях у оппозиционного большинства Думы 2-го созыва не только не было желания разделить ответственность с правительством за социальные последствия осуществления реального бюджета по расходам, но и появлялся стимул к противоположным действиям. Экономическая неста-

бильность выступала важным фактором нестабильности политической и создавала благоприятные условия для успеха оппозиции на парламентских и президентских выборах.

Другая проблема — угнетающее воздействие бюджетного дефицита на состояние налоговой сферы. Несбалансированность бюджета воспроизводила в расширенном масштабе неплатежи, в том числе неплатежи в бюджет.

### Консолидация власти и политические конфликты в условиях финансового кризиса

Другая группа факторов резкого обострения финансового кризиса связана с кризисом социально-политической базы либерально-стабилизационного макроэкономического курса 1995–1997 гг. Среди влиятельных групп интересов, обеспечивавших поддержку этого курса, были эффективные экспортно ориентированные отрасли, а также банки<sup>1</sup>. Стабильность рубля создавала благоприятные условия для их бизнеса. Однако в 1997 г. ситуация начала меняться.

Во-первых, падение мировых цен на энергоносители и металлы обусловило заинтересованность экспортеров в снижении курса национальной валюты: тем самым они фактически оказались в рядах проинфляционно настроенных сил. Во-вторых, со стороны нефтяного лобби усилилось давление в пользу снижения акцизов, реализация чего не могла не сказаться негативно на состоянии федерального бюджета и, следовательно, на макроэкономической стабильности.

В таких условиях девальвация становилась практически неизбежной, если бы не ситуация, сложившаяся в банковской системе. Значительные валютные обя-

---

1. См.: Экономика переходного периода. С. 157–165.

зательства ведущих российских коммерческих банков ставили их в случае снижения курса рубля на грань банкротства, что становилось важным фактором, противодействовавшим девальвации. Реальная ситуация оказывалась еще более сложной, поскольку банковский и нефтегазовый бизнесы были в посткоммунистической России тесно переплетены.

Наконец, важным фактором внутренней дестабилизации стала обострившаяся борьба между различными группировками элиты российского бизнеса, в которую оказалось вовлечено и правительство. Бюджетный кризис заставил Кабинет министров в 1997 г. усилить внимание к собираемости налогов, с одной стороны, и к финансовым результатам приватизации — с другой.

Борьба за налоговую дисциплину осложнила отношения правительства с ведущими экспортно ориентированными и политически исключительно влиятельными компаниями, прежде всего с «Газпромом» и нефтяными компаниями. Именно от этих компаний, вносящих значительный вклад в федеральный бюджет, в первую очередь потребовали соблюдения налоговой дисциплины и погашения долгов перед государством. Одновременно были предприняты шаги по усилению реального государственного контроля за деятельностью «Газпрома» — организации, которая, несмотря на ее характер естественной монополии и при наличии у государства блокирующего пакета акций, фактически находилась под полным контролем высшего менеджмента (с которым формально был заключен трастовый договор по управлению госпакетом). От «Газпрома», как и от других компаний — экспортеров энергоресурсов, потребовали перехода на современные формы организации бухгалтерского учета, обеспечивавшие большую прозрачность хозяйственно-финансовой деятельности.

Закономерная негативная реакция на подобные действия правительства, непривычные и в принципе неприятные для них, была значительно усилена двумя группами факторов. Во-первых, высокий уровень неплатежей

в народном хозяйстве, и особенно неплатежей со стороны бюджетных организаций, позволял энергетикам утверждать, что задолженность по налогам является результатом неплатежей за поставку соответствующих энергоресурсов (в первую очередь это касалось «Газпрома» и РАО «ЕЭС России»). Во-вторых, усилия по снижению налогов накладывались на снижение мировых цен на нефть, что еще более осложняло положение соответствующих компаний и давало им повод обвинять правительство в целенаправленном подрыве нефтяной отрасли. Разумеется, усиление прозрачности отчасти способствовало бы, по-видимому, снижению издержек и повышению эффективности, но решительно противоречило бы интересам собственников и менеджмента этих фирм.

В 1997 г. произошел и пересмотр отношения власти к приватизации, когда на первый план вышли ее финансово-бюджетные задачи. Это существенно отличалось от характерной для предшествующего периода модели, когда приватизация рассматривалась преимущественно как инструмент укрепления политической базы исполнительной власти. Попытка государства получить максимальную выручку от продажи акций ряда крупных и весьма привлекательных компаний вызвала резкое недовольство среди банковской элиты, ранее ориентированной на поддержку исполнительной власти. Особо острые разногласия вызвали результаты продажи крупных пакетов акций «Связьинвеста» и «Норильского никеля», а также перспективы приватизации компании «Роснефть».

Результатом всех этих событий стало усиление политической борьбы внутри самого Кабинета. С декабря 1997 г. дееспособность правительства оказалась ослабленной, принятие практически любого значимого решения блокировалось. Наиболее типичный пример — история с попыткой ареста имущества некоторых крупных нефтяных компаний — неплательщиков налогов, решение о чем было принято первым вице-премьером А. Чу-

# КРИЗИС 1998 ГОДА



РИС. 6.1. Динамика численности участников забастовок и потерь рабочего времени  
Источник: Госкомстат.

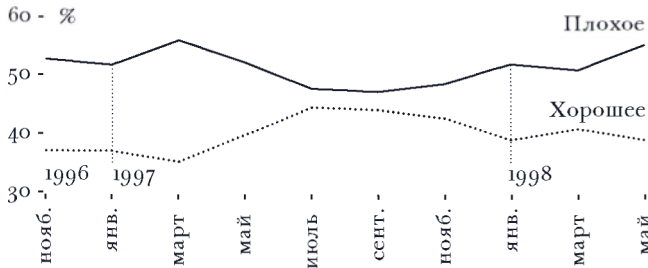


РИС. 6.2. Что бы вы могли сказать о своем настроении в последние дни?  
Источник: ВЦИОМ.

байсом и отменено В. Черномырдиным (декабрь 1997 г.). Аналогичные проблемы возникали при перераспределении обязанностей между руководителями правительства (январь 1998 г.).

Формирование Кабинета в марте 1997 г. породило определенные надежды, что отразилось как в снижении забастовочной активности, так и в положительных сдвигах в опросах общественного мнения (рис. 6.1–6.3).

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

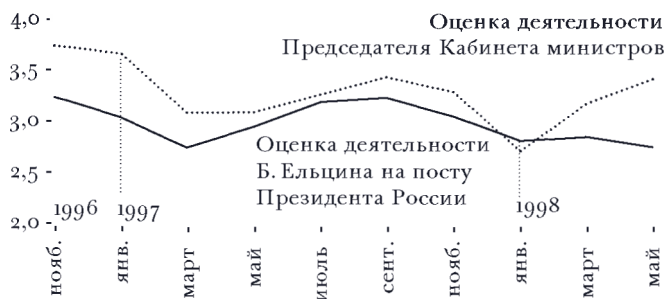


РИС. 6.3. Отношение к деятельности президента и правительства

Источник: ВЦИОМ.

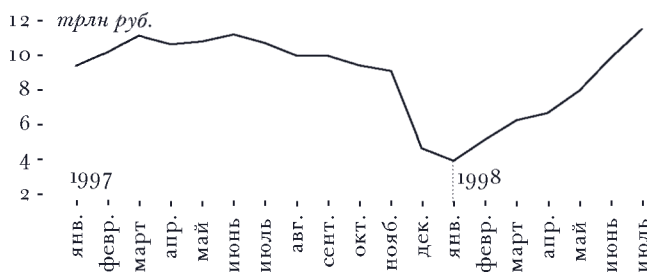


РИС. 6.4. Задолженность бюджета по выплате заработной платы

Данные по восьми секторам: промышленность, строительство, транспорт, сельское хозяйство, образование, здравоохранение, наука и искусство.

Источник: Госкомстат.

Однако с начала 1998 г. ситуация меняется. Ухудшение финансового положения и скандалы в высших эшелонах исполнительной власти привели к ослаблению ее поддержки в обществе. С 1998 года возобновился рост бюджетной задолженности, касавшийся в первую очередь военнослужащих и работников социальной сферы (рис. 6.4). Соответственно нарастает, хотя и не очень быстро, число участников забастовок. Увеличивается коли-

чество недовольных как своим положением, так и деятельностью властей.

Следствием этих событий стала отставка Кабинета В. Черномырдина в марте 1998 г.

### Финансовый кризис и правительство С. Кириенко

Одним из вопросов, встающих при анализе экономико-политических процессов 1998 г., является оценка отставки В. Черномырдина и формирования нового правительства. Объяснение целесообразности этого решения сводилось, по крайней мере, к следующим трем аргументам, впрочем, достаточно тесно связанным друг с другом.

Во-первых, излишняя политизированность Кабинета не позволяла сосредоточиться в должной мере на решении текущих хозяйственных проблем. Этот упрек прямо сформулировал Б. Ельцин, мотивируя свое решение об отставке. Особенно это касалось явно нацеленного на будущие президентские выборы В. Черномырдина.

Во-вторых, ухудшилась социально-экономическая ситуация, что нашло отражение в торможении начавшегося было роста производства, а также в восстановлении бюджетной задолженности по зарплатам и пенсиям.

В-третьих, резко снизилась эффективность работы правительства, что связано с обострением внутривнутриполитической борьбы. Стало ясно, что Кабинет, в котором одновременно присутствуют два потенциальных претендента на президентский пост (В. Черномырдин и Б. Немцов), не может в полной мере обеспечить вывод страны из кризиса.

Приведенные аргументы достаточно очевидны, и поэтому коренная реорганизация правительства была неизбежной. Хотя здесь остается открытым вопрос: должна ли была эта реорганизация проводиться путем замены премьера или же, напротив, укрепления его позиций за счет отставки других членов Кабинета? Был выбран



вариант в пользу командного подхода и профессионализма (или технократизма) в ущерб политическому весу. Он имел как преимущества, так и недостатки, которые вскоре проявились в полной мере.

Новое правительство должно было стабилизировать ситуацию в стране и добиться смягчения воздействия на российскую экономику мирового финансового кризиса. Основными задачами, которые ставил в связи с этим перед собой Кабинет С. Кириенко, были следующие:

- недопущение девальвации рубля;
- недопущение дефолта по государственному долгу;
- преодоление платежного кризиса и выплата долгов государства перед бюджетополучателями;
- осуществление промышленной политики с целью поддержания начатого в 1997 г. экономического роста.

Нетрудно увидеть противоречивость перечисленных задач. И вполне естественно, что в условиях обострившегося финансового кризиса основные усилия были сосредоточены на решении макроэкономических проблем, которые, впрочем, создавали базовые предпосылки и для проведения осмысленной промышленной политики.

Задача недопущения девальвации была в этом ряду ключевой. Такая постановка проблемы вызывает многочисленные возражения, поскольку падение цен на нефть и, соответственно, ухудшение торгового и платежного балансов ставили вопрос о девальвации на повестку дня. Однако правительства В. Черномырдина и С. Кириенко концентрировали усилия на недопущении резкого снижения стоимости рубля. Причины такого выбора стратегии кроются в первую очередь в сфере социально-политической: девальвация привела бы к резкому скачку инфляции прежде всего на рынке потребительских товаров, а также повлекла бы крушение банковской системы. И то и другое могло иметь непредсказуемые социальные последствия. Кроме того,

# КРИЗИС 1998 ГОДА

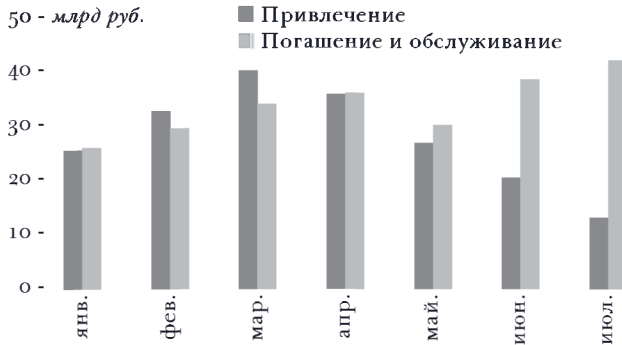


РИС. 6.5. Заимствования на внутреннем рынке и объем погашения и обслуживания внутреннего долга

зависимость российского бюджета от внешних заимствований надолго бы подорвала доверие международных финансовых кругов к российскому рынку. Наконец, девальвация привела бы к резкому удорожанию обслуживания внешнего долга с высокой вероятностью дефолта. Политическими последствиями этого могли быть не только резкий рост социального недовольства, но и смена существующего политического режима.

Реорганизация правительства совпала с переходом финансового кризиса в России в качественно новую фазу. В марте — апреле поступления федерального бюджета начинают устойчиво отставать от потребностей по обслуживанию и погашению внутреннего долга, а доходы от ГКО окончательно перестают быть источником дополнительных ресурсов бюджета, т. е. новое размещение ГКО полностью идет на покрытие выплат по предыдущим заимствованиям (рис. 6.5).

В этих условиях для реализации своих идей правительство разрабатывает программу по стабилизации финансовой ситуации и восстановлению доверия инвесторов. Основными компонентами этой программы

являются повышение собираемости налогов, ужесточение контроля за деятельностью естественных монополий, получение дополнительных финансовых ресурсов от приватизации. Расчет строился и на возможности получения дополнительных ресурсов от международных финансовых организаций, поддержка которых стала бы дополнительным фактором восстановления доверия к России со стороны иностранных и отечественных держателей госдолга.

Таким образом, налицо попытка возвращения к курсу Кабинета образца весны — лета 1997 г., связанному прежде всего с именами Б. Немцова и А. Чубайса. Этот курс получает окончательное оформление с фактическим возвращением последнего в правительство в качестве спецпредставителя президента на переговорах с международными финансовыми организациями.

Однако реальная ситуация стала развиваться не так, как в 1997 г. Не только не удалось увеличить собираемость налогов, но, напротив, в мае в доходах федерального бюджета произошел резкий спад, который так и не был компенсирован в дальнейшем. Провалились попытки осуществления крупных приватизационных проектов, что обернулось новыми потерями для федерального бюджета. Борьба с естественными монополиями не была столь успешной, как годом ранее, а инвесторы продолжали бежать из страны. Эти отличия обусловил ряд факторов объективного и субъективного характера.

К внешним факторам относятся продолжение мирового кризиса и дальнейшее ухудшение экономической ситуации в Азии, и особенно в Японии. Отношение к развивающимся рынкам ухудшалось, и Россия была лишь одним из звеньев в цепи этого кризиса. Дополнительные проблемы создавали слухи о вероятном повышении ставок Федеральной резервной системы США, и, хотя они так и остались слухами, портфельные инвесторы все более склонялись к менее рискованным вложениям в Северной Америке и Европе.

В такой ситуации новый премьер не смог обеспечить стабильность действий и заявлений членов команды. Отношения между Министерством финансов и Центральным банком оставались крайне напряженными. Заявления руководителей обоих ведомств нередко были противоречивыми и приводили к дестабилизации обстановки в стране: от них поступали сигналы, которые лишь усиливали сомнения мирового финансового сообщества в компетенции российских денежных властей. (Примерами этого могут быть заявления тогдашнего председателя Центробанка С. Дубинина о грядущем долгом кризисе России, тогдашнего министра финансов М. Задорнова о незаинтересованности в получении помощи от МВФ и т. п.)

С. Кириенко так и не смог добиться хотя бы внешней корректности и согласованности действий. Когда же сразу по получении займа от МВФ 20 июля Центробанк пошел на арест счетов Минфина, а последний объявил о намерении занять на внутреннем рынке за один день сумму, превышающую месячные налоговые поступления федерального бюджета, кризис власти в Москве стал очевидным практически для всех инвесторов. Подчеркнем, это было отношение прежде всего к политической стороне дела, к неспособности политического руководства обеспечить стабильность и последовательность действий денежных властей, а не только (и даже не столько) реакция на конкретные финансово-бюджетные проблемы.

Политическая слабость правительства проявилась и в уязвимости по отношению к нефтяному лобби. Необходимость сбора налогов сочеталась со стремлением помочь руководству нефтяных компаний в ситуации дальнейшего падения мировых цен на нефть. Попытка связать уплату налогов с доступом к экспортным поставкам вызвала резкое сопротивление нефтяников, чьи политические позиции резко укрепились благодаря появлению их представителя на посту министра топлива и энергетики.

Будучи политически ослабленным, правительство не смогло оказать воздействие на естественные монополии по усилению их прозрачности и возвращению долгов государству. Давление, как обычно, началось с «Газпрома», тем более что его политический вес снизился после отставки В. Черномырдина. «Газпрому» пришлось заплатить, однако руководство Кабинета так и не смогло добиться ни смены руководства компании, ни согласия на ее реструктуризацию. Это стало еще одним фактором дальнейшего снижения общего уровня доверия к Кабинету, в том числе со стороны участников фондового рынка.

Все это отразилось и на способности правительства осуществлять приватизационные сделки, используя их в бюджетных целях. Разумеется, обстановка финансового кризиса существенно ухудшает возможности по привлечению ресурсов от приватизации. Однако на это общее ограничение накладывался и дополнительный фактор — борьба потенциальных участников сделок за снижение цены приватизируемых объектов. Последнее достигалось как отказом выставлять заявки при объявлении торгов (инвестиционных конкурсов), так и попытками вывести из игры потенциальных конкурентов. Наиболее наглядным примером последнего было решение о возможности ареста имущества «Газпрома» как раз в тот момент, когда его руководитель вел переговоры с зарубежными партнерами о создании консорциума для приобретения «Роснефти».

В начале лета 1998 г. на финансовых рынках появились первые явные признаки дефолта. Ряд субъектов Федерации не смогли в срок выполнить обязательства по ценным бумагам. Были просрочены региональные выплаты по агробондам. Хотя формально федеральное правительство не имело отношения к этим выплатам, сам по себе дефолт региональных бумаг стал дополнительным фактором усиления политической нестабильности. А предпринятые в ответ шаги федерального правительства по ограничению впредь возможностей

заимствования региональных властей на внешних финансовых рынках лишь обострили его отношения с политическими элитами страны.

Наконец, тяжелыми оставались отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти. Преодоление кризиса предполагало объединение их усилий для принятия комплекса антикризисных законодательных актов, требовавших одобрения Федеральным собранием. Однако отношения с Думой, и без того весьма напряженные из-за того, что С. Кириенко был утвержден в должности премьера под сильнейшим нажимом Кремля, продолжали ухудшаться по мере осложнения социально-политической обстановки в стране. Непросто складывались отношения и с верхней палатой из-за невозможности выполнять обязательство по выплате региональных трансфертов и отмеченных выше попыток ограничения финансовой самостоятельности местных властей. А неспособность властей договориться между собой по вопросу антикризисного пакета мер ставила под вопрос и перспективы помощи со стороны международных финансовых организаций.

## ГЛАВА 6

# Антикризисная политика

### Первые шаги

**О**СТРАЯ фаза финансового кризиса имела ряд важных последствий экономического и социально-политического характера, которые сформировали новые условия для выработки и реализации антикризисной политики правительства.

Среди экономических последствий августа 1998 г. можно выделить следующие.

- Снижение доверия как внешних, так и внутренних инвесторов к правительству, Центральному банку и Министерству финансов РФ означало утрату возможностей занимать деньги как на внешних, так и на внутренних рынках, а также отток зарубежных инвестиций и, как следствие, дальнейшее отдаление перспектив экономического роста.
- Закрывание как внешних, так и внутренних источников финансирования дефицита государственного бюджета означало в сложившейся ситуации переход к инфляционному характеру финансирования и возвращение к практике кредитования Центробанком Правительства России. Это, в свою очередь, повышало темпы роста денежной массы и неизбежно сказывалось на росте потребительских цен и приводило к общему смягчению денежно-кредитной политики.
- Кризис отечественного банковского сектора, происходивший не только из-за потерь на финансовых рынках<sup>1</sup>,

---

1. Пакет ГКО-ОФЗ в активах российских банков на момент дефолта со-

но и из-за самого факта ликвидации основного источника и взаимосвязанных источников получения доходов — рынка ГКО-ОФЗ, привел к обострению кризиса неплатежей.

- Обвал на российском рынке акций, отразивший степень реальной привлекательности портфельных инвестиций в российский корпоративный сектор (индекс РТС-1 с начала октября 1997 г.<sup>1</sup> до начала сентября 1998 г. упал на 90%), привел к дальнейшему снижению возможностей российских предприятий по привлечению финансирования.

Социально-политические последствия проведенной 17 августа 1998 г. девальвации также достаточно очевидны.

- Во-первых, из-за инфляционного скачка произошло усиление социального недовольства, причем сильнее пострадали как раз те слои и группы населения, которые являлись сторонниками существующей социально-экономической и политической системы: новый средний класс (работники быстрорастущей сферы услуг), мелкий бизнес и вообще жители крупных городов.
- Во-вторых, произошло ослабление политических позиций президента. Настаивая на утверждении С. В. Кириенко на посту премьера, Б. Н. Ельцин фактически взял на себя ответственность за результаты деятельности нового Кабинета. Девальвация и дефолт стали мощным ударом по президенту, а роспуск Кабинета и переплетение политического кризиса с финансовым привели к новому снижению уровня

---

ставил около 40 млрд руб. (без учета Сбербанка РФ). Потери российских банков, хеджировавших курсовые риски иностранных инвесторов, в результате обвальной девальвации рубля составляли, по разным оценкам, от 15 до 22 млрд долл.

1. Максимальное за всю историю значение индекса РТС-1 6 октября 1997 г. составило 571,66.



доверия к Б. Н. Ельцину и укреплению политических позиций тех, кто требовал смены конституционного строя и переизбрания президента. Объективно это усилило позиции законодательной ветви власти, а назначение поддерживаемого Думой Е. М. Примакова на пост премьера сделало последнего сильной легитимной политической фигурой.

- В-третьих, произошли заметная перегруппировка и изменение влияния различных групп интересов. Прежде всего из-за фактического банкротства многих крупных банков и снижения финансовых возможностей энергетического экспорта резко ослабла политическая роль олигархов, в основном связанных с банковским и энергетическим бизнесом. Политически усилились ВПК и аграрное лобби.

### Экономико-политические альтернативы

Сформированное в сентябре 1998 г. правительство во главе с Е. М. Примаковым недвусмысленно заявило о своем стремлении к решительной смене осуществлявшегося в стране экономического курса. Подобных заявлений исполнительная власть не делала, по крайней мере, с конца 1992 г. И вот в сентябре 1998 г. речь открыто зашла о смене вех. Это было совершенно естественно.

Во-первых, правительство Е. М. Примакова было сформировано при активной поддержке и участии левых политических сил и фракций — прежде всего коммунистической и аграрной. Разумеется, представители КПРФ и аграриев не раз входили в состав предыдущих правительств, однако тогда они занимали в Кабинете второстепенные посты. Теперь ситуация существенно изменилась. Видные, знаковые деятели левых заняли в правительстве ключевые позиции, с которых можно было оказывать решающее влияние на деятельность Кабинета. Большинство из них соче-

тало принадлежность или близость к Коммунистической партии с принадлежностью к традиционному советскому хозяйственному истеблишменту, имевшему на протяжении последних десятилетий отчетливо выраженную лоббистскую природу. Типичными представителями нового правительства в этом отношении стали Ю.Д. Маслюков, В.А. Густов, В.В. Геращенко, Г.А. Кулик. В отличие от большинства стран Западной Европы, где происходит все большее фактическое сближение левых и правых, левые взгляды на экономику и политику в современной России радикально отличаются от представлений и опыта некоммунистических политиков.

Во-вторых, необходимость решительного поворота диктовалась масштабом и глубиной экономического кризиса. Взрыв августа 1998 г. являлся не только финансовым феноменом — он не мог не привести к тяжелым потрясениям социального и политического характера. Скачок цен и потеря сбережений населения, резкое расширение масштаба безработицы, причем среди слоев, наиболее активно включенных в рыночную экономику, кризис на потребительском рынке, сжатие спроса и ухудшение условий для предпринимательской деятельности — все это обрушилось на страну, как казалось многим, неожиданно. Требование смены курса стало всеобщим, хотя различные социально-политические силы вкладывали в это понятие совершенно разный смысл.

Однако открытыми оставались вопросы: в чем именно должен состоять поворот и какой курс должен прийти на смену предыдущему? Как показывает анализ, реальные варианты действий правительства были весьма ограниченны и достаточно очевидны. Они логически вытекали из практического опыта осуществления экономической политики в посткоммунистический период и особенно на протяжении 1995–1998 гг.

Итак, правительство Е. М. Примакова с самого начала своего существования было поставлено перед жестким политическим выбором, от которого нельзя было уйти

и между альтернативами которого не существовало компромиссов. Один путь состоял в возвращении к практике 1992–1994 гг. с характерным для того времени сочетанием мягкой денежной и мягкой бюджетной политики. Другой путь — в сохранении жесткой денежной политики и стабилизации валютного курса, дополняемых коренными бюджетными реформами, что позволяло обеспечить сбалансированность доходов и расходов казны, т. е. добиться взаимной согласованности между Минфином и Центробанком. И выбор пути имел исключительно политический характер.

Первый путь — инфляционный. В экономике проводится наращивание денежного предложения, за чем следуют рост цен и обесценение национальной валюты. Предполагается, что тем самым обеспечивается решение социальных проблем, преодоление кризиса неплатежей, пополняются оборотные средства предприятий, расширяется спрос на товары отечественного производства, благодаря чему последнее начинает расти. Этот путь хорошо известен России по 1992–1994 гг., когда после краткосрочной (на 2–3 месяца) стабилизации производства происходило ускорение инфляции и падение рубля. Принимая во внимание усиление коммунистического влияния на правительство, вероятной реакцией на рост цен могли быть попытки их замораживания, а также введение принудительного курса доллара. Последствия подобных экспериментов абсолютно предсказуемы: расцвет черного рынка и быстрое нарастание товарного дефицита. Поскольку обеспечить тотальный контроль за ценами уже не представлялось реальным, то вероятной перспективой становилось сочетание инфляции с товарным дефицитом.

Второй путь — стабилизационный (антиинфляционный). Здесь предполагается достижение жесткого бюджетного равновесия и макроэкономической стабилизации, которые являются базовыми предпосылками восстановления экономического роста. Предполагается проведение решительных мероприятий по обеспечению

профицита государственного бюджета, рестриктивной денежной политики (вплоть до введения режима *currency board*), более последовательной либерализации хозяйственной жизни. Следующие за этими шагами структурные и бюджетные реформы должны создать условия для адаптации экономических агентов к конкуренции и определения своей ниши на рынке.

Оба пути были озвучены в первые же недели после начала полномасштабного финансового кризиса. С последовательно инфляционистских и дирижистских позиций выступило большинство ученых Отделения экономики РАН во главе с Д. С. Львовым, опубликовавших открытое письмо правительству с изложением соответствующих взглядов и конкретных предложений. Противоположный курс — на жесткую стабилизацию — был сформулирован в программных предложениях группы либеральных экономистов во главе с Е. Т. Гайдаром<sup>1</sup>.

Вопрос о выборе между инфляционизмом и жесткой стабилизационной политикой является во многом политическим. В тот момент выбор курса, безусловно, зависел не только от выбора власти, от тех или иных идеологических, политических и социальных предпочтений правительства, но и от логики развития событий и обстоятельств. В частности, отсутствие источников внешнего и внутреннего финансирования после отставки правительства С. В. Кириенко толкало в сторону выбора инфляционного пути развития. Но тем не менее этот выбор сам по себе не был абсолютно предопределен предыдущим развитием, и именно правительству предстояло его сделать.

Главной политической проблемой выбора между инфляционным и стабилизационным путями являлся выбор тех социальных слоев и групп, которые заплатят

1. См.: Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту РФ, Федеральному собранию и Правительству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37; Гайдар Е. и др. Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 окт.

основную цену за тот или иной курс экономической политики. Эти две модели были принципиально различны с точки зрения социального контекста и последствий их осуществления.

При инфляционном пути выигрывают прежде всего банки. Банковский сектор России обязан своим расцветом именно инфляции 1992–1994 гг., и теперь, когда многие банки находились в исключительно тяжелом положении, спасены они могли быть за счет дешевых кредитных ресурсов Центробанка — «дешевых денег». Сильно потеряли бы предприятия, вписавшиеся в рыночную конкуренцию, причем как экспортеры, так и производители продукции, конкурентоспособной на внутреннем рынке. Отсутствие финансово-денежной стабильности разрушало основу их функционирования, не позволяя принимать инвестиционные решения, развиваться.

От инфляции сильно страдают крупные города — промышленные центры. Во-первых, ухудшается положение находящихся здесь предприятий, которые адаптировались к рыночной среде. Во-вторых, городское (и особенно столичное) население гораздо сильнее зависит от стабильности товарных потоков, чем жители деревень и малых городов. При обесценении денег прекращаются поставки продовольствия, поскольку сельскохозяйственные регионы начинают ограничивать вывоз продукции за свои пределы, а импорт резко сужается. А жители провинции, так или иначе связанные с сельским хозяйством, лучше адаптируются к продовольственным проблемам. Развитие событий после 17 августа продемонстрировало, что именно крупные города (прежде всего Москва) оказываются наиболее уязвимыми при резком скачке цен и дезорганизации товарных потоков<sup>1</sup>.

1. Нелишним будет напомнить, что основные политические катаклизмы в нашей стране в XX столетии были непосредственно связаны с дезорганизацией товарных потоков и их влиянием на положение столиц и крупных городов. Крушение монархии стало непосредственным результатом того, что в 1916 г. губернаторы стали

Иначе складывается ситуация при осуществлении жесткой бюджетно-денежной политики. Ее неразрывными частями являются ускорение структурной реконструкции народного хозяйства, банкротство и смена собственников у неэффективных хозяйственных агентов. Эта политика предполагает сохранение тесных связей стран с мировыми рынками товаров и капитала, поощрение конкуренции и ограничение государственного вмешательства в экономику.

Естественно, от этого курса выигрывают эффективные предприятия и крупные города. В условиях твердой валюты у первых появляются благоприятные возможности для реализации инвестиционных программ, а у жителей городов больше возможностей для активной трудовой или предпринимательской деятельности. При наличии значительных возможностей альтернативного трудоустройства безработица, неизбежно связанная со структурной перестройкой экономики, также оказывается менее болезненной для городских агломераций. Напротив, перед банками и неэффективными предприятиями со всей остротой встают задачи реорганизации, зачастую весьма болезненной. Вероятен рост безработицы, которая намного сильнее проявляется в провинции, где возможности найти работу меньше, чем в больших городах.

Впрочем, у описанных вариантов развития есть общие политические последствия — весьма неприятные, но практически неизбежные. В обоих случаях наблюдается снижение расходных, в том числе социальных,

---

жестко ограничивать вывоз продовольствия за пределы своих губерний, а затем проблему снабжения столиц резко усугубил транспортный кризис. В 1927–1928 гг. «великий перелом» был связан с тем, что крестьянство в условиях нарастающего товарного дефицита и реального обесценивания червонца потеряло интерес к поставке товаров населению и промышленности городов. Наконец, в 1990–1991 гг. именно товарный дефицит и отсутствие реальной валюты привели к быстрой дезинтеграции страны и продовольственному кризису.

обязательств государства. При жесткой финансовой политике это происходит непосредственно через урезание бюджетных расходов до уровня бюджетных доходов. Инфляция ведет к тем же результатам, обесценивая бюджетные расходы. Оба варианта болезненны, однако второй еще и несправедлив, поскольку от роста цен страдают в первую очередь беднейшие слои населения.

### Разработка экономической программы

Правительство Е. М. Примакова с самого начала не было политически нейтральным, оно не осуществляло чистого выбора между двумя вариантами экономического курса. В момент формирования от него ожидали поворота к инфляционизму и популизму, на вероятность чего указывали как явное доминирование в нем представителей аграрных и коммунистических сил, так и многочисленные заявления поддерживавших это правительство политиков и экономистов. Премьер обещал в считанные месяцы, если не недели, выплатить задолженность бюджетникам и пенсионерам, разрешить проблему неплатежей, обеспечить устойчивость рубля, навести порядок. О необходимости начала контролируемой и управляемой эмиссии, пересмотра итогов приватизации, осуществления национализации различных секторов хозяйства, введения принудительного обменного курса, а то и запрещения хранить иностранную валюту и т. п. можно было слышать практически ежедневно, причем от политиков самого высокого уровня.

У инфляционного пути были и объективные предпосылки, которые не сводились лишь к левому (коммунистическому) облику нового Кабинета. Значительный дефицит бюджета и отсутствие внешних источников его покрытия толкали правительство к использованию печатного станка. Конечно, возможен был и путь резкого сжатия расходов, однако он был для правительства не-



приемлем по политическим причинам, во всяком случае, в краткосрочной перспективе.

Предложения о включении печатного станка дополнялись своеобразными институциональными идеями, также вызывавшими серьезные опасения относительно адекватности оценки, которую формировавшийся Кабинет давал ситуации в стране, и возможных действий властей<sup>1</sup>.

Если бы новое правительство начало действовать строго в соответствии с этими ожиданиями, то последующие события было бы нетрудно предугадать. Ведь предлагавшаяся советниками из Думы и Академии наук модель не была оригинальна — она прошла апробацию на протяжении послевоенных десятилетий в десятках стран мира, и особенно в Латинской Америке. В специальной литературе эта модель получила название экономики популизма и была достаточно подробно изучена.

- 
1. Характерными являются предложения Председателя Государственной думы Г. Н. Селезнева по поводу мер, которые необходимо было бы принять в экономической политике буквально в ближайшие дни. Эти программные по существу тезисы были выдвинуты практически сразу же после назначения Е. М. Примакова, чью кандидатуру Председатель Думы активно поддерживал: «Необходимо временно приостановить деятельность валютной биржи и директивой Центробанка установить фиксированный курс рубля к доллару из расчета 7 рублей за доллар... Провести переговоры с финансовыми структурами Запада с просьбой временно приостановить хождение валютных кредитных пластиковых карт для того, чтобы валюта не уходила за границу... Временный запрет обменным пунктам продавать валюту населению. Эти пункты должны лишь покупать доллары... Имеющуюся у коммерческих банков валюту надо направлять исключительно на закупки продовольствия и товаров первой необходимости, медикаментов» (Коммерсантъ. 1998. 11 сент. С. 2). К этому можно добавить и предложения новых руководителей правительства осуществить ренационализацию убыточных предприятий военно-промышленного комплекса, что плохо сочеталось с элементарной логикой действий правительства в условиях бюджетного кризиса. (Характерным для оценки доктринальных установок Кабинета было то, что речь шла о национализации именно убыточных, а не прибыльных экспортно ориентированных предприятий.)



Экономическая политика популизма в ходе своей практической реализации включает четыре основные фазы, устойчиво, хотя и с некоторыми вариациями повторяющиеся от страны к стране.

На первой фазе правительство пытается ускорить промышленный рост путем перекачки ресурсов из экспортных секторов в сектора «национальной гордости» (обычно машиностроение) при одновременном наращивании денежного предложения. Экономика в ответ на эти меры действительно начинает расти, поднимается и благосостояние народа. Создается впечатление, что правительство добивается крупных успехов, а страна находится на пороге экономического чуда. Популярность власти заметно возрастает.

На второй фазе в экономике начинают наблюдаться дисбалансы. Выясняется, что подъем производства и благосостояния сопровождается ухудшением ряда макроэкономических показателей: ростом дефицита торгового и платежного балансов, сокращением валютных резервов, ростом внешнего долга. Однако эти негативные сдвиги до поры до времени видны только профессиональным экономистам (а в условиях длительного отрыва страны от реальной рыночной экономики — далеко не всем из них). Нарастают трудности с бюджетом, но внимания на «временные мелочи» в ситуации, когда налицо ускорение темпов роста промышленности, обычно не обращают.

На третьей фазе происходит быстрое нарастание товарного дефицита в контролируемом государством секторе и ускоряется инфляция свободных цен. Попытки заморозить цены ведут к углублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции. Ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет. Что бы ни предпринимало правительство, уровень жизни начинает снижаться, сжимается производство.

На четвертой фазе происходит падение правительства и принятие новыми (нередко военными или чрез-

вычайными) властями радикальных мер по стабилизации социально-экономической ситуации<sup>1</sup>.

Представления о том, какие ожидания господствовали как внутри страны, так и за рубежом в связи с формированием нового Правительства России, были достаточно четко изложены позднее самим Е. М. Примаковым перед иностранными предпринимателями — участниками сессии Давосского форума в Москве: «Нам предрекали еще совсем недавно: национализация как основной путь движения правительства — нет этого, отмену результатов приватизации... фиксирование курса рубля нам предрекали — нет этого, мы не фиксируем этого курса, он плавающий. Нам предрекали неконтролируемую эмиссию — нет этого, нам предрекали запрет на хождение доллара в стране — нет этого, нам предрекали прекращение импорта — нет этого... нам предрекали поддержку отечественного производства в ущерб иностранным капиталовложениям — нет этого, говорили, что мы не будем платить долги, — нет этого». Перечень является весьма показательным, поскольку подобного рода ожидания действительно имели место: основанием для них служили как менталитет пришедшего к власти вместе с Е. М. Примаковым традиционного советского истеблишмента, так и риторика и традиции коммунистов посткоммунистической России.

На практике правительство Е. М. Примакова стало действовать более осторожно по сравнению с тем, чего от него ожидали. Однако сам факт ожиданий подобного рода не мог не сыграть негативную роль и еще более осложнить и без того непростое положение Кабинета. Ведь инфляционные ожидания могли оказаться самореализующимся прогнозом, влияя не только на настроения, но и на поведение экономических агентов. Кроме того, эти ожидания (опасения) действительно имели определенные основания, поскольку входили органиче-

---

1. The Macroeconomics of Populism in Latin America. P. 7–13.

ской частью в проекты программных документов правительства.

Программотворчество Кабинета Е. М. Примакова, да и экономические идеи самого премьера, претерпели за время руководства страной заметные изменения. На первых этапах в программных документах господствовали откровенно инфляционистские и дирижистские настроения, причем очень конкретные, когда вещи называли своими именами и о необеспеченной эмиссии считали возможным говорить открыто. В более же поздних вариантах речь уже шла о массе технических деталей, конкретных решений, но вопросы эмиссии, бюджетного дефицита авторы старательно обходили.

В исходном пункте деятельности правительства лежали идеи, разработанные в Отделении экономики РАН. О серьезности отношения к этой программе свидетельствовало уже то, что именно из авторов этих документов была образована первая группа правительства по разработке его экономической программы и именно с академиками — членами этой группы Ю. Д. Маслюков проводил регулярные консультации на протяжении примерно первого месяца существования нового Кабинета.

«Программа академиков» представляла собой документ, воплощавший в наиболее последовательной и жесткой (если не сказать крайней) форме идеи популизма, инфляционизма и дирижизма. По форме это была достаточно целостная и последовательная система мер, которые могли быть легко формализуемы в нормативные документы. Причины кризиса виделись авторам программы в порочности всего проводившегося с конца 1991 г. экономического курса и прежде всего в либерализме экономической политики, неиспользовании широких административных возможностей государства, преувеличении роли макроэкономического регулирования по сравнению с проведением институциональных преобразований.

Программа предполагала значительные денежные вливания для решения социальных проблем, повыше-

ния спроса как фактора преодоления спада, расшивки платежной системы, борьбы с банковским кризисом. Причем была даже высказана мысль о целесообразности введения механизма «автоматического» включения печатного станка для недопущения в будущем возникновения неплатежей (любых, не только бюджетной задолженности). Словом, печатный станок рассматривался здесь в качестве универсального средства решения практически всех экономических проблем страны. Одновременно предполагалось ввести меры жесткого валютного контроля, включая отсечение спроса населения на валюту.

С самого начала своего появления программа была подвергнута жесткой критике, причем не столько за ее откровенный инфляционизм, сколько за очевидную оторванность от реальных экономических процессов. Многие из содержащихся в ней мер открывали невиданное доселе поле для злоупотреблений со стороны как госаппарата (при раздаче дешевых кредитов), так и бизнеса. Идея автоматического кредитования экономических агентов при возникновении неплатежей означала, что практически любой предприниматель обретал неограниченный доступ к «дешевым деньгам». А тотальное гарантирование вкладов населения давало возможность банкиру собрать средства под любые проценты и объявить себя банкротом.

К началу октября в правительстве появился и собственный вариант экономической программы. Этот документ, не получивший официального подтверждения, был разработан в Министерстве экономики и разослан заинтересованным лицам в Кабинете в последних числах сентября. Документ вызвал резко негативную реакцию в обществе, включая средства массовой информации, что обусловило фактическое дезавуирование его Е. М. Примаковым. Между тем этот вариант программы заслуживает специального рассмотрения, поскольку по сравнению с более поздними версиями он является наиболее последовательным и конкретным.

И по форме, и по сути этот вариант очень близок к «программе академиков». Он также ориентирован на активное использование печатного станка для решения экономических и социальных проблем в сжатые сроки, резкое ужесточение государственного вмешательства в экономику, включая меры по запрету на использование доллара в качестве не только средства накопления, но и средства сбережения. Предполагалось введение масштабного государственного регулирования цен и тарифов («на продукцию базовых отраслей промышленности, продовольственные и непродовольственные товары первой необходимости» и т. д.), протекционизма и господдержки импортозамещающих отраслей.

Однако здесь появляется и некоторое новшество. Руководство правительства явно начало бояться собственных инфляционных намерений и еще более всеобщих инфляционных ожиданий. Не спешило с эмиссией и руководство Центрального банка. Уроки прошлого не прошли бесследно, и понимание прямой связи между эмиссией и инфляцией было усвоено в достаточной мере для того, чтобы от разговоров о благотворности эмиссии не переходить немедленно к включению печатного станка. Председатель Центробанка В. В. Геращенко не желал брать на себя ответственность за раскрутку инфляции и поэтому настаивал на принятии Думой соответствующих решений в области денежной политики.

Умеряя эмиссионные аппетиты, правительство стремилось сделать больший упор на свои административные возможности. Идеи ужесточения валютного контроля прописаны весьма четко. Одновременно с неофициальной публикацией программы прозвучало и предложение губернатора Свердловской области Э. Э. Росселя о запрете хождения в России доллара, поддержанное, по его словам, президентом. Это совпадение не было случайным, хотя вряд ли являлось преднамеренным. Просто подобные настроения в тот момент господствовали среди той части политической элиты,

которая была тесно связана с правительством. Упование на Центробанк, валютный контроль и иные формы государственного вмешательства приходит на смену идеям безграничного инфляционизма и как бы прикрывает их.

Здесь следует отметить, что лозунг сильного государства является одним из самых популярных в настоящее время. Однако его активные сторонники, как правило, ошибочно оценивают причины слабости государственной власти в посткоммунистической России. Считается, что слабое государство является результатом реализации либеральной идеологии, стремящейся к выведению государства за рамки экономической жизни, в результате чего страна лишилась эффективного рычага реализации экономической политики, борьбы с «провалами рынка». Отсюда следует, что для восстановления экономической и политической мощи государства необходимо признать ошибочность предыдущей доктрины и начать работать над укреплением власти, особенно через расширение ее функций в хозяйственной жизни страны.

Между тем реальная ситуация существенно иная. Дело не в либерализме, поскольку либеральная идеология как раз предполагает сильное, но находящееся в жестких правовых рамках, ограниченное законом государство. Отсутствие такого государства является как раз препятствием на пути либеральной экономической политики. Первейшим признаком слабого государства является его неспособность собирать налоги, навязать предприятиям жесткие бюджетные ограничения. Другим признаком слабости государства является преступность — коррупция в госаппарате, с одной стороны, и наличие мощных преступных групп, которые берут на себя выполнение многих функций государственной власти (арбитраж, обеспечение исполнения контрактов, защита собственности), — с другой. Расширение возможностей вмешательства государственных чиновников в хозяйственную жизнь в этих условиях означа-

ет не укрепление государства, а рост коррупции и бюрократического произвола.

Но вернемся в 1998 г. С конца октября программный документ правительства становится еще более умеренным и менее конкретным. Точнее, в нем присутствует огромное количество разрозненных мероприятий в социальной и производственной областях, в вопросах налоговой политики и межбюджетных отношений. Однако существо экономического курса здесь прописывается с явной неохотой. Среди анализа причин кризиса уже меньше говорится об ошибочном курсе прошлого и больше — о роли бюджетного кризиса и проблемах его преодоления. А Ю. Д. Маслюков даже говорил, что новое правительство намерено сделать все то, что намечали, но не смогли реализовать его предшественники (заявление на встрече с участниками Давосского форума в Москве 4 декабря 1998 г.).

В программе исчезает стержневая идея. Уже нет упования на эмиссию. Напротив, появляется осознание опасности эмиссионной накачки экономики, что находит отражение в фиксируемой проблеме «критического разрыва между потребностями оборота в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии», признается «опасность срыва в гиперинфляцию». Надежды на сильное и мудрое государство также оказываются сведены к ритуальным словам о необходимости «укрепления государственности как важнейшего ресурса повышения эффективности экономики». В результате решением премьера «программа» переименовывается в документ «О мерах по...», тем самым подчеркивается, что речь идет именно о совокупности разрозненных мероприятий.

Весьма специфичным моментом всех рассматриваемых программ является закладываемая в них микроэкономическая концепция роста. Прежде всего минимальное значение придается проблеме защиты частной собственности, которая в большинстве документов практически не упоминается. Показательно, например,



что в первой версии программы понятия «частная собственность», «частный» отсутствовали вообще, а из 14 упоминаний собственности в 13 случаях речь шла о той или иной форме государственной собственности. Полностью отсутствовало понятие «приватизация». И это при том, что правительство постоянно демонстрировало свое предпочтительное отношение к прямым инвестициям по сравнению с портфельными.

Впрочем, было бы неверно сводить программаторство правительства к набору программных документов и их проектов. Программную роль играли, безусловно, еще два документа: концепция налоговой реформы и проект федерального бюджета на 1999 г. Они заслуживают специальной краткой характеристики, которая приведена несколько ниже.

Таким образом, к концу 1998 г. правительство при осмыслении проблем, стоявших перед страной, и путей решения этих проблем оказалось в противоречивом положении. Оно пришло к осознанию опасности рецептов из арсенала экономической политики популизма, однако адекватной замены изначальной (популистской, эмиссионной) программе действий найдено так и не было. У Кабинета не было желания, а у премьера воли, признать неприятный факт наличия всего двух вариантов действия: жестко инфляционистского или жестко стабилизационного — и, соответственно, необходимость выбора именно из этих двух вариантов.

Нежелание делать выбор подтолкнуло Е. М. Примакова к тактике непринятия принципиальных решений, откладывания их на более долгий срок. Политический мандат, выданный премьеру, поддержка со стороны законодателей и значительной части общества позволяли использовать подобную тактику. Однако развитие реальных экономических процессов все более сужало поле для маневра. А практическая деятельность правительства, какой бы приземленной, неидеологизированной она ни была, все равно не являлась политически нейтральной и объективно подталкивала к выбору принципиального курса.



## Контуры антикризисной экономической политики

Реальный курс правительства характеризуется как конкретными действиями в экономической сфере, так и набором принимаемых нормативных документов. Действия Кабинета Е. М. Примакова могут быть объединены в две группы. С одной стороны, это традиционные для советского хозяйственного истеблишмента меры, ориентированные на поиск компромисса между ведущими и также традиционными для советской системы группами интересов: аграрным и машиностроительным лобби. С другой — это действия по демонтажу решений, принятых предыдущими Кабинетами, и особенно правительством С. В. Кириенко, касающихся в основном налогово-бюджетной сферы и упорядочивания финансовых потоков. Впрочем, эти группы имеют и точки пересечения. Правительство отменяло те нормативные акты, которые не вписывались в политику установления баланса сил между основными группами интересов, но принимало те, что им были выгодны. Примерами последнего могут быть подтверждение решений, направленных на снижение налогов, разрешение продажи продукции ниже себестоимости и тому подобные меры, которые интерпретировались как шаги по поддержанию реального сектора экономики.

При анализе бюджетной политики можно выделить два принципиально различных подхода и две группы решений, оказывавших существенно разное воздействие на перспективы экономического развития страны: с одной стороны, решения, подрывавшие доходную базу бюджета и связанные прежде всего с действиями в области налоговой политики, с другой — формирование бюджета на 1999 г., в основу которого были заложены принципы минимального эмиссионного финансирования дефицита. Конфликт этих двух подходов в значительной мере объяснялся эволюцией макроэкономических воззрений Кабинета от инфляционизма сентября — октября к пони-

манию необходимости ужесточения курса в ноябре — декабре 1998 г. Однако у этого конфликта была и очевидная практическая основа — стремление Кабинета избежать резких действий, обеспечить максимальную политическую поддержку даже непопулярных решений. Ведь обеспечение политической поддержки являлось императивом деятельности Е. М. Примакова и важным фактором принятия им решений в экономической области.

Таким образом, решения и действия правительства распадалась на две группы и, соответственно, на две фазы в его практической деятельности. Первая — популистские решения первых трех месяцев, вторая — разработка осторожного бюджета на 1999 г., опубликование и принятие которого стало самостоятельным фактором развития экономической ситуации.

В поисках политической поддержки правительство пошло по пути заключения индивидуальных соглашений с крупнейшими налогоплательщиками относительно сроков и механизмов выполнения их обязательств перед бюджетом. Первый такой договор был заключен с «Газпромом», и было объявлено о готовности и далее развивать подобную практику. Более того, по заявлению руководства налоговой службы, «Газпром» получил право увязывать свои платежи бюджету с объемом задолженности перед ним со стороны бюджетных организаций.

Одновременно были приняты решения о целесообразности проведения масштабных зачетов долгов предприятий и бюджетов всех уровней, что соответствовало всем программным документам нового правительства. Практика 1996–1997 гг. показала, что даже упоминание о взаимозачете приводит к резкому снижению поступления налогов в казну. В том же направлении действовали и многочисленные заявления о намерении объявить налоговую амнистию.

В налоговой области было отменено решение о переходе на уплату НДС по методу начислений<sup>1</sup> и осу-

1. См.: Решение Верховного суда РФ от 2 октября 1998 г. № ГКПИ 98–448.

ществлен возврат к широкому списку товаров, облагаемых НДС по ставке 10%. Несмотря на то, что осуществление более серьезных изменений налоговой системы было приурочено к принятию бюджета на следующий год, начавшееся обсуждение предлагаемых налоговых послаблений уже осенью 1998 г. явилось сигналом, дающим понять, что производственная деятельность предприятия важнее уплаты налогов.

В качестве меры по стабилизации обменного курса рубля указанием Центрального банка от 11 сентября был восстановлен порядок обязательной продажи 50% валютной выручки предприятий. В краткосрочной перспективе такая мера дала определенный положительный эффект. Однако она создала дополнительные стимулы по занижению валютной выручки, переводимой в Россию.

Противоречивыми по характеру, но одинаковыми по последствиям для бюджета стали решения правительства в области агропромышленного комплекса и продовольственного обеспечения страны. С одной стороны, были предприняты шаги по облегчению положения сельских товаропроизводителей и связанных с ними предприятий промышленности. Прежде всего правительство в соответствии с устойчивой коммунистической традицией последних четырех десятилетий реструктурировало на 5 лет под 5% годовых (т.е. фактически списало) бюджетную задолженность сельхозпроизводителей бюджету. Тем самым всем было дано понять, что не платить государству можно и экономически оправданно, а добросовестные плательщики в очередной раз смогли убедиться в нерациональности своего поведения. С другой стороны, правительство решительно пошло на снижение импортных пошлин, которые были подняты правительством С. В. Кириенко в целях расширения доходной базы федерального бюджета. Не дожидаясь официального утверждения «программы мер», пошлины были снижены на многие продукты питания, прежде всего на мясную и молочную

ТАБЛИЦА 5.1. Динамика промышленного производства в 1998 г., % к предыдущему месяцу

	Январь	Февраль	Март	Апрель
Промышленность в целом	93,2	101,2	100,4	95,8
Электроэнергетика	96,8	91,4	92,7	84,4
Топливная	99,4	93	106,1	
Черная металлургия	104,5	95,1	107,3	98,3
Цветная металлургия	116,9	97,2	106,5	92,1
Химическая и нефтехимическая промышленность	99,5	98,5	113,1	102,5
Машиностроение и металлообработка	103,5	108,4	112,1	98,5
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	96,1	111,3	113,1	88,1
Промышленность строительных материалов	87,9	100,1	115,9	112,6
Легкая	109,5	109,5	102,3	98,3
Пищевая	93,2	113	117,2	98,2

Источник: Госкомстат.

продукцию<sup>1</sup>. Эти решения могли быть объяснены и типичным для советского хозяйственного руководства опасением продовольственного дефицита (что обычно происходит в результате подобной экономической политики), и снижением конкурентоспособности импортной продукции в результате девальвации, и давлением связанных с продовольственным импортом групп интересов, и сложностями обеспечения повышенного тарифа в условиях Таможенного союза.

Свою роль должна была сыграть и необходимость платить по политическим счетам. Новые контуры политики предполагали укрепление тесного союза с Бе-

1. См.: постановление Правительства РФ от 21 октября 1998 г. №1226.

# АНТИКРИЗИСНАЯ ПОЛИТИКА

Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
93,2	100,9	94,5	99,3	96,9	110,1	100	110,1
76	86	98	98,2	110,5	131,3	126,4	110,3
98,9	97	103	98,9	96,8	107,4	97	104,9
102	89,5	100,1	97,8	96,8	104,2	94,6	117,1
106,5	113,2	111,5	99,2	92,8	95,1	92,1	103,2
93	88,2	98,1	96,2	100	114,1	99,4	104,5
78,5	115,4	87,2	95,7	93,4	118,2	93,3	111,4
74,8	120,6	100,3	95	92,9	100,5	92,6	140,1
99,5	110,2	98,8	98,7	98,1	100,2	86,7	101,3
71,8	102	81,1	105	107,9	7	95,7	107,1
98,8	97,7	98,6	95,2	98,1	112,1	91,6	102

лоруссией. Посетив с первым официальным визитом Минск, Е. М. Примаков заявил о готовности учитывать в своей деятельности позитивный опыт этой страны. Стремление к интеграции с Белоруссией предполагало готовность поступиться собственными экономическими интересами ради союзника. Здесь отчетливо просматривались, по крайней мере, два направления. Во-первых, было принято решение об уплате белорусских долгов России продукцией, прежде всего сельскохозяйственной, что было равнозначно отказу от части денежных налоговых поступлений от «Газпрома». Во-вторых, предстояло закрыть глаза на наличие «таможенной дыры» на границе с Белоруссией, чье правительство отнюдь не демонстрировало готовность координировать свою таможенную политику с Россией.

Среди других решений правительства, имевших во многом символическое значение, можно назвать восстановление механизма предоставления государственных гарантий отдельным видам хозяйственной деятельности, обращение к западным правительствам с настоятельной просьбой об оказании гуманитарной продовольственной помощи, отмену решения С. В. Кириенко о переводе счетов учреждений культуры в органы государственного казначейства.

## ГЛАВА 7

# Результаты финансового кризиса 1998 г.

### Экономические результаты

**П**ОСЛЕ кризиса 1998 г. произошло улучшение целого ряда макроэкономических и институциональных параметров, и ситуация в России через год после дефолта стала более стабильной. В значительной мере это результат решений 17 августа 1998 г., дополненных ответственной макроэкономической политикой последующих правительств.

Среди основных положительных итогов можно выделить следующие.

1. Курс рубля более не считался завышенным. Таким образом исчезла одна из основных причин дестабилизации макроэкономической ситуации. Рубль стал достаточно стабильным, его динамика предсказуемой.
2. Практически была решена проблема короткого рублевого долга. Соотношение короткого долга и ликвидных резервов стало вполне удовлетворительным.
3. Бюджетный дефицит достиг минимального уровня.
4. В июне 1999 г. начался процесс реструктуризации банков. Сохранившиеся банки являлись в основном более здоровыми и устойчивыми финансово-кредитными институтами, чем те, которые доминировали в российской банковской системе до августа 1998 г. Они больше заинтересованы в работе с реальным сектором, чем в финансовых спекуляциях. Иными словами, после кризиса выжили наиболее ответственные, менее склонные к спекулятивным операциям банки.

5. Благодаря объявленному в августе дефолту из экономики исчез насос, откачивавший деньги из реального сектора. Хотя еще рано говорить о полномасштабном финансировании реального сектора со стороны кредитных организаций, краткосрочные кредиты уже стали доступны предприятиям.
6. По существующим оценкам, примерно вдвое сократилось бегство капитала (с 3 млрд до 1,2–1,5 млрд долл. в месяц, причем половина этой суммы — покупка иностранной валюты населением).
7. Рынок корпоративных акций в первом полугодии 1999 г. был самым быстрорастущим среди всех развивающихся рынков (более чем на 60% ежеквартально.) То есть восстановление рынка произошло гораздо быстрее, чем ожидалось. Разумеется, здесь сказывался «эффект базы» — низкий уровень, с которого начался рост. Но сам факт этого роста означал повышение доверия инвесторов к России, несмотря на августовские решения (а отчасти даже благодаря им).
8. Удалось быстро остановить инфляцию.
9. В стране заметно оживилось производство. Рост промышленности в первом полугодии 1999 г. составил порядка 6%.
10. Значительное положительное сальдо торгового и платежного балансов — явный результат августовских решений.
11. Начали расти прямые иностранные инвестиции, превысив уровень 1998 г. (648 млн долл. в I квартале 1999 г. против 546 млн долл. в среднем за квартал 1998 г.), однако еще ниже уровня 1997 г. (1,6 млрд в среднем за квартал). Впрочем, резкого роста инвестиций вряд ли следовало ожидать до новых президентских выборов и политической стабилизации.
12. Набор законодательных инициатив, внесенных при Е. Примакове и одобренных при С. Степашине, на практике являл собой комплекс мер, разработанных в июле 1998 г.



Макроэкономическая стабилизация в совокупности с девальвацией рубля активизировала процесс импортозамещения, в результате чего спад промышленного производства в октябре и ноябре оказался ниже, чем это прогнозировалось на основе инерционной оценки динамики производства<sup>1</sup>.

На протяжении ноября 1998 г. — января 1999 г. в ряде отраслей рост происходил по отношению не только к предшествовавшему месяцу, но и к соответствующим периодам 1997–1998 гг. В январе 1999 г. по сравнению с январем 1998 г. увеличился выпуск машиностроительной продукции на 2,3%, лесной и деревообрабатывающей — на 5,8, промстройматериалов — на 2, стекольной и фарфоро-фаянсовой — на 2,6, микробиологической — на 0,4%.

В конце 1998 г. правительству удалось в основном обеспечить стабильность макроэкономического курса (прежде всего не допустить раскрутки инфляции), относительно нормализовать систему платежей и расчетов.

### Социально-политические результаты

За обретение бюджетного равновесия правительство заплатило высокую цену. Практически вдвое обесценились государственные расходы. Такое сжатие расходов болезненно как с социально-политической, так и с экономической точек зрения. Вместе с тем уже с начала 1999 г. волна забастовочного движения идет на убыль, а уровень доверия населения к деятельности руково-

---

1. Индексы интенсивности промышленного производства (январь 1990 — октябрь 1998). М.: ЦЭК, 1998 (ноябрь); Деловая активность базовых промышленных предприятий России в ноябре 1998 г. М.: ЦЭК, 1998; Темпы динамики промышленного производства. Предварительные итоги 1998 г. Конъюнктурная оценка на 1999 год (по отчетным данным за январь — ноябрь 1998 г.). М.: ЦЭК, 1998 (декабрь).

# КРИЗИС 1998 ГОДА

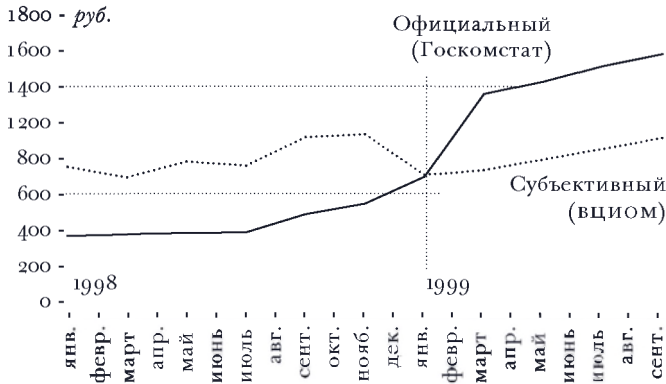


рис. 7.1. Официальный и субъективный прожиточный минимум

дителя правительства растет. Рассмотрим подробнее, в чем причины подобного феномена.

Обратимся к доходам населения. Интересна высокая отрицательная корреляция официальной и субъективной статистики доходов: так, коэффициент корреляции официального и субъективного прожиточного минимума составил  $-0,72$ , официального и субъективного среднедушевого дохода  $-0,85^1$  (рис. 7.1).

Как видно из рис. 7.1, начиная с января 1999 г. субъективный прожиточный минимум остается ниже официального.

Можно предположить, что в основе данного явления лежит влияние нескольких факторов.

Во-первых, обещанный «конец света» (паралич финансовой системы, гиперинфляция, возвращение к временам всеобщего дефицита, карточное распределение)

1. Субъективный прожиточный минимум — оценка респондентами величины прожиточного минимума. Субъективный среднедушевой доход — доход, декларированный респондентами как реально полученный ими в прошлом месяце в расчете на одного члена семьи. По данным ВЦИОМ.

# РЕЗУЛЬТАТЫ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА 1998 ГОДА

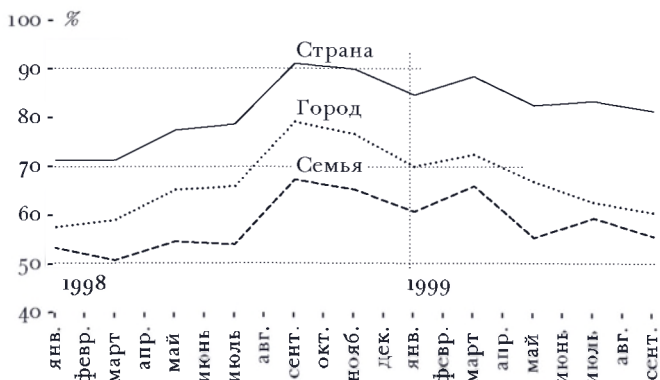


РИС. 7.2. Оценка материального положения семьи, экономического положения в городе (поселке) и в стране как *плохое* и *очень плохое*

не наступил. На рис. 7.2. показано, что, согласно данным ВЦИОМ, после пика начала осени 1998 г. (т.е. сразу после кризиса) доля респондентов, оценивающих экономическое положение как в своем населенном пункте, так и в России как плохое и очень плохое, в целом имеет тенденцию к снижению<sup>1</sup>.

Во-вторых, преобладавшие долларовые сбережения населения, несмотря на наметившуюся к 1998 г. тенденцию к росту других видов сбережений, после девальвации значительно «подорожали» в рублях, кроме того, возросла их субъективная ценность для владельцев.

В-третьих, рост производства и сокращение доли бартера (рост монетизации экономики), ставшие одним из следствий девальвации национальной валюты во второй половине 1998 г., в свою очередь, повлекли увеличение реальных доходов населения за счет как более стабильной выплаты заработной платы в денежной

1. При этом доля респондентов, считающих плохим или очень плохим материальное положение собственной семьи, ниже, чем доля тех, кто скептически настроен в отношении положения страны.

# КРИЗИС 1998 ГОДА

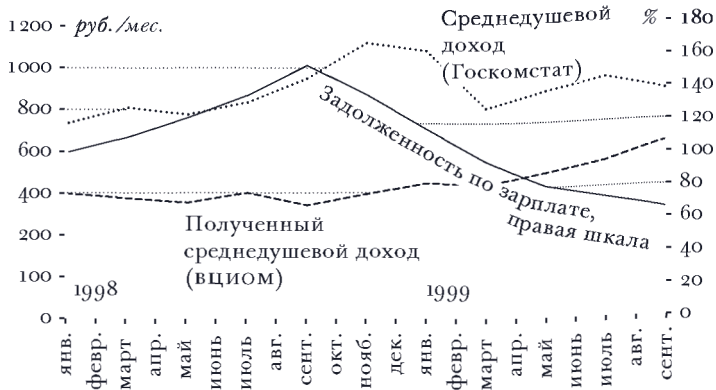


РИС. 7.3. Задолженность по заработной плате\* и динамика доходов населения

\* Реальная задолженность по заработной плате на конец месяца (дек. 1997 г. = 100%)

форме, так и сокращения задолженности по заработной плате. Так, сокращение реальной задолженности по заработной плате практически однозначно объясняется ростом промышленного производства (нормированный  $R$ -квадрат равен 0,97, отрицательная корреляция). Коэффициент корреляции между индексом интенсивности промышленного производства и величиной субъективного среднедушевого дохода положителен и достигает 0,73 (рис. 7.3).

В то же время официальная статистика из-за особенностей методики расчетов не фиксирует рост реальных денежных выплат населению. График показывает, что уже с осени 1998 г. снижение реальной величины задолженности по заработной плате сопровождается ростом доходов, декларируемых как реально полученные респондентами ВЦИОМ, в то время как, по данным Госкомстата, среднедушевые доходы начинают расти лишь к весне 1999 г.

К аналогичному выводу приводит и динамика забастовочного движения (рис. 7.4). После пика, достигнутого осенью 1998 г., по мере сокращения реальной задолженности

# РЕЗУЛЬТАТЫ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА 1998 ГОДА



РИС. 7.4. Динамика численности участников забастовок и потерь рабочего времени

сти по заработной плате, а также роста реальных полученных доходов с ростом производства численность участников забастовок и потери рабочего времени идут на убыль.

Динамика доли респондентов, высказавшихся в ответ на вопрос сотрудников ВЦИОМ одобрительно относительно деятельности руководителя правительства, в 1998 г., особенно во второй половине года, в значительной мере (коэффициент отрицательной корреляции более 0,8) определялась уровнем и динамикой реальной заработной платы. В 1999 г. связь ослабевает. С точностью до наоборот в течение 1998 г. рейтинг премьера практически не зависел от уровня номинальных среднедушевых доходов. Однако с начала 1999 г. положительная связь возрастает (рис. 7.5).

Показатель доверия премьер-министру тесно (отрицательно) взаимосвязан с динамикой реальной задолженности по заработной плате в течение всего 1998 г. и в период с января по май 1999 г. В период с июня 1999 г. статистически значимая взаимосвязь уже не отмечается (рис. 7.6).

# КРИЗИС 1998 ГОДА

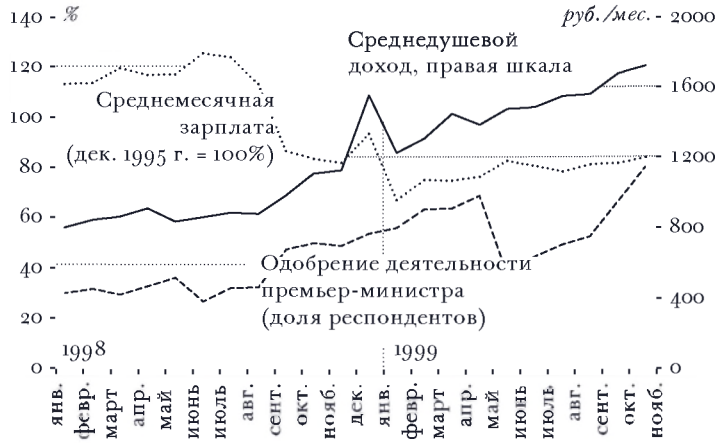


РИС. 7.5. Одобрение деятельности премьер-министра, динамика реальной заработной платы и номинальных среднедушевых доходов



РИС. 7.6. Одобрение деятельности премьер-министра и динамика реальной задолженности по заработной плате

# РЕЗУЛЬТАТЫ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА 1998 ГОДА



РИС. 7.7. Одобрение деятельности премьер-министра и динамика индекса РТС-1

Другими словами, есть основания предполагать, что с лета 1999 г. одобрение деятельности премьер-министра перестает, по существу, зависеть от реального состояния дел в экономике и превращается в чисто политический феномен. К аналогичному выводу приводит и анализ взаимосвязи между доверием премьеру и индексом фондового рынка. С сентября 1998 г. по май 1999 г. заметна чрезвычайно тесная положительная связь (коэффициент корреляции около 0,8) между одобрением деятельности премьер-министра (Кабинет Е. Примакова) и индексом фондового рынка. В то же время в периоды с января по август 1998 г., а также с июня по декабрь 1999 г. статистически значимой зависимости не фиксируется. Аналогичная ситуация наблюдается в отношении связи уровня доверия руководителю правительства и интенсивности промышленного роста (рис. 7.7–7.9).

Рост доверия к правительству (рис. 7.10) свидетельствовал о завершении кризиса. Страна вступала в новый этап развития.

# КРИЗИС 1998 ГОДА



РИС. 7.8. Одобрение деятельности премьер-министра и индекс интенсивности промышленного производства



РИС. 7.9. Индекс РТС-1 и индекс интенсивности промышленного производства



# РЕЗУЛЬТАТЫ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА 1998 ГОДА



РИС. 7.10. Доля респондентов, одобрявших деятельность премьер-министра, % к числу опрошенных



### III

## *Вызовы глобального кризиса*

Сейчас мы находимся в эпицентре величайшей катастрофы современного мира — величайшей катастрофы почти всецело экономического порядка. Говорят, что в Москве считают, что это последний и окончательный кризис капитализма и что наш общественный строй его не переживет.

*Дж. М. Кейнс (1931)*

Мы столкнулись с трудностями, которые до сих пор еще не встречались в нашей практике. У нас больше нет эйфории... когда мы возомнили, что знаем ответы на все вопросы, касающиеся управления экономикой.

*Пол Волкер (1979)*





## ГЛАВА 8

# Глобальный кризис: исторический контекст и непосредственные истоки

**Г**ЛОБАЛЬНЫЙ кризис, начавшийся в 2008 г., справедливо сравнивают с крупнейшими экономическими потрясениями прошлого. Перечислим наиболее значительные из них:

- Первый *глобальный* экономический кризис 1857–1858 гг. Естественно, глобальным он был по меркам своего времени, охватив страны с господствовавшей капиталистической системой. Иногда его называют любимым кризисом Маркса<sup>1</sup>, поскольку именно это событие стало решающим для построения экономической модели «неизбежной гибели капитализма». Спустя 10 лет в свет вышел первый том «Капитала».
- Первый масштабный финансовый кризис 1907 г., преодолеть который удалось благодаря целенаправленным действиям. Правда, за антикризисными мерами стояли не столько правительства, сколько Джон Пирпонт Морган и близкая к нему группа финансистов. Прежде реакция на кризисы была, как правило, пассивной: основные экономические агенты

---

1. Кризис 1857–1858 гг. характеризовался также беспрецедентными финансовыми спекуляциями в предшествовавшие ему несколько лет. Той эпохе принадлежит крылатая фраза: «Еще несколько лет назад у меня не было ни гроша, а теперь у меня долгов на пять миллионов». См.: *Аникин А.* История финансовых потрясений. М.: Олимп-Бизнес, 2000. С. 72.

предпочитали выжидать, пока все разрешится само собой. Фактически именно в 1907 г. возникло представление о принципиальной возможности формулировать и проводить скоординированные антикризисные мероприятия. Этот важный идеологический сдвиг predetermined направление теоретических и прикладных поисков в экономической науке XX в. Прямым следствием кризиса стало учреждение Федеральной резервной системы США.

- Кризис 1930-х гг., или Великая депрессия, лежащая в основании современной модели государственного регулирования экономики и экономической мысли как таковой. Это был системный кризис, который вышел далеко за собственно экономические рамки. Порожденное кризисом кейнсианство предложило универсальную формулу, обещающую конец глобальных экономических катастроф.
- Наконец, кризис 1970-х гг., познакомивший мир с невиданным прежде явлением стагфляции, т. е. сочетанием высокой безработицы с высокой инфляцией. Возник даже некий агрегированный показатель экономических тягот как сумма процентов безработицы и инфляции. Выход из этого кризиса был сопряжен с масштабным дерегулированием и отказом от финансового популизма — первоначально в наиболее развитых экономиках, а позднее и во многих развивающихся странах, включая посткоммунистические.

Среди общих черт системных кризисов можно назвать следующие.

Во-первых, любой такой кризис служит серьезным интеллектуальным вызовом, требующим глубокого переосмысления причин, механизмов распространения и путей преодоления. Методы экономической политики, выработанные в предыдущие десятилетия, оказались неприменимы к масштабным кризисам XX в.: слишком сложной стала природа новых проблем, а механизмы

эскалации кризиса, меры по его преодолению, масштабы и продолжительность — крайне неопределенными.

Во-вторых, в результате системного кризиса происходит смена социально-экономической модели. В 1930-е гг. завершился переход на индустриальную стадию развития и утверждение идеологии и практики «большого государства», сочетавшего рост налогов и бюджетных расходов с государственной собственностью и планированием, а в некоторых случаях и с управляемым ценообразованием. Напротив, кризис 1970-х гг. привел к масштабной либерализации и дерегулированию, снижению налогов и приватизации — словом, ко всему тому, что предполагал переход к постиндустриальной технологической фазе.

В-третьих, системный кризис является одновременно циклическим и структурным и связан с серьезными институциональными изменениями, переходом на новую технологическую базу (уклад), которая качественно повышает эффективность экономики и производительность труда. Системное обновление технологической базы с точки зрения новейших достижений науки и техники — важнейшее условие успешного выхода из кризиса. Возможным следствием кризиса является и существенная трансформация мировых экономических и политических центров силы.

В популярной ныне терминологии системные кризисы можно охарактеризовать как *инновационные*. Такими их делают и формирующиеся накануне, во время или после кризиса новые экономические и политические институты, и выдвигающиеся на ключевые посты представители нового поколения политиков, предпринимателей и экспертов, и технологическая база, обновляющая ту, что сложилась в результате предыдущего системного кризиса. Все это прекрасно описывает и нынешний глобальный кризис.

В 2005 году мир встал перед серьезным интеллектуальным вызовом: невозможно далее оставаться в исчерпавшей себя экономической парадигме предыдущих десятилетий. Возникли новые инструменты финансового

рынка, с регулированием которых государства справляются далеко не всегда. Дебаты о противодействии кризису вращаются вокруг традиционных для XX в. дилемм: кейнсианство vs. монетаризм, дирижизм vs. либерализм. На каждый аргумент в пользу того, что ответственность за происшедшее лежит на рынке, находится не менее убедительный контраргумент, доказывающий вину государства. Антикризисная экономическая политика также по-прежнему оперирует этими моделями, причем на практике кейнсианские методы бюджетного стимулирования спроса и монетаристские методы поощрения предложения через мягкую денежную политику применяются одновременно.

Все большую остроту, теперь и в глобальном масштабе, приобретает вопрос обновления модели регулирования. И хотя Кейнс остается самым популярным экономистом в современном мире, память прошлого столетия о тяжелом опыте огосударствления пока удерживает от призывов вернуться к регулированию производства, т. е. к модели середины XX в., конец которой положила неоконсервативная революция. Речь сегодня идет о регулировании глобальных рынков капитала со стороны государства или союза влиятельных мировых экономик.

Большое значение в современных дискуссиях о будущем глобальной экономики придается перспективам смены технологического уклада. Если 1930-е гг. знаменовали собой завершение перехода к крупному машинному производству (конвейер, другие индустриальные технологии), а 1970-е заложили основу развития микроэлектроники и современных компьютерных технологий, то сегодня, по мнению некоторых исследователей, началось освоение более глубокого слоя физической реальности: био-, нано- и информационно-коммуникативные технологии должны стать ключевыми направлениями развития науки и техники, полем острой конкурентной борьбы.

Неудивительно, что задачи структурного обновления в период кризиса ставят перед собой не только



страны догоняющего развития, но и наиболее развитые государства. Элиты большинства стран понимают, что игнорирование инновационных вызовов в условиях кризиса чревато утратой лидерских позиций и стратегическим поражением в глобальной конкуренции. Неслучайно администрация США настойчиво говорит о качественном обновлении страны при выходе из кризиса, причем имея в виду модернизацию не только технологий, но и социально-экономических институтов. По словам Л. Саммерса, «новая американская экономика будет в иной и лучшей форме, чем она была до того, как пузырь лопнул. Она будет больше ориентироваться на экспорт и меньше — на потребление, больше ориентироваться на экологию и меньше — на энергетику, больше ориентироваться на биоинженерию, разработку программного обеспечения и строительство и меньше — на финансовый инжиниринг и, наконец, больше ориентироваться на средний класс и меньше — на рост доходов непропорционально малой доли населения»<sup>1</sup>.

Обращаясь к причинам нынешнего глобального кризиса, следует указать как на системные фундаментальные проблемы современного развития, так и на специфические проблемы экономики тех или иных стран.

Самостоятельным фактором кризиса стали беспрецедентные темпы экономического роста. В ходе такого подъема неизбежно накапливаются системные противоречия, невидимые из-за роста благосостояния. И главное, даже при их осознании очень трудно вмешаться и что-то исправить: действительно, почему надо предпринимать какие-то ограничительные или корректирующие меры, когда и так все замечательно? Каждый раз, когда в подобных ситуациях бума кто-то начинает высказывать предостережения или сомневаться в пра-

---

1. *Freeland Ch.* Lunch with the FT: Larry Summers // *Financial Times*. 2009. July 11. URL: <http://www.ft.com/cms/s/2/6aco6592-6cco-11de-af56-00144feabdco.html>.

вильности проводимого курса, звучат уверенные голоса: «На этот раз все будет иначе»<sup>1</sup>.

Важную роль в возникновении и развитии кризиса сыграло стремительное распространение финансовых инноваций — новых инструментов финансового рынка, которые, как некоторым казалось, открывали возможность неограниченного роста с непредсказуемыми, как выяснилось, даже для самих гуру финансового мира последствиями. В результате объем, например, таких производных финансовых инструментов, как *CDS*, достиг к началу 2010-х гг. уровня 60 трлн долл., т.е. вчетверо превысил ВВП Соединенных Штатов. Таким образом, кризис стал своего рода бунтом финансовых инноваций против собственных создателей — случай неприятный, но не новый для мировой финансовой истории. Сегодня уже вполне очевидно, что ситуация с банком *Barings*, разоренным в 1995 г. единоличными действиями молодого трейдера из сингапурского отделения банка Н. Лисона, была предвестником кризиса, посланием финансовому миру, которое так и не было понято.

Одной из основных, глубинных проблем, приведших к кризису, является наметившееся в мире в последнюю четверть века доминирование интересов капитализации над интересами повышения эффективности факторов производства (или роста производительности труда). Возникла ситуация, когда именно капитализация (а не устойчивость производства, не объем дивидендов) стала в первую очередь интересоваться собственников-акционеров. Этот показатель стоял в центре их внимания, и по нему они судили об эффективности менеджмента. Естественно, показатель, формирующий целевую функцию, начинает доминировать над другими параме-

- 
1. Ловушка веры в то, что на этот раз «все будет иначе» (*«this time is different»*), убедительно рассмотрена на примере разных кризисов, начиная с Англии XIV в., в книге: Рейнхарт К. М., Рогофф К. С. На этот раз все будет иначе. М.: Сбербанк, 2014. Первоначально это была статья: Reinhart C. M., Rogoff K. S. This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises // NBER. 2008. No. 13882.

трами деятельности. В данном случае на второй план уходили показатели производительности труда, обновления производства. Точнее, эти два последних фактора играли свою роль, но лишь в том случае, если не противоречили росту капитализации. На практике это означало стремление к максимальной концентрации производства в руках нескольких глобальных игроков (фирм), невозможность закрытия неэффективных предприятий и, напротив, готовность включать их в большие холдинги как фактор расширения рынка и капитализации.

Мотивировка менеджеров крупнейших компаний все более напоминала мотивы «красных директоров» в советские времена. Необходимость постоянно отчитываться перед партийными и административными органами за выполнение плановых показателей (в рублях, в штуках) делала невозможным обновление производства, переход на более качественную продукцию, поскольку это привело бы к сокращению выпуска старой продукции, что было недопустимо с политической и административной точек зрения.

Следствием такой мотивированности современного менеджмента становятся рост монополизма (в результате слияний и поглощений), торможение повышения производительности труда, а в конечном счете и демотивирование инновационной активности.

В изменении мотивации собственников и менеджмента в пользу большего внимания к качественным аспектам развития фирм состоит главный вопрос регулирования, поставленный нынешним глобальным кризисом. По нашему мнению, это более глубокая проблема, чем регулирование финансовых рынков, которая при всей ее важности является производной от конфликта между капитализацией и эффективностью.

## ГЛАВА 9

### Антикризис: ярлыки, страхи, ловушки

**Н**АЧАВШИЙСЯ в 2008 г. глобальный кризис вызвал шок у мировой экономической и политической элиты. Никто не ожидал ни подобной его глубины, ни столь быстрого развертывания. Первоначальная реакция на кризис была довольно хаотичной; правительства развитых стран стремились затормозить его распространение. Основное внимание уделялось решению двух групп проблем: во-первых, не допустить коллапса кредитной системы, т.е. спасти финансовые институты; во-вторых, предотвратить или хотя бы ослабить рецессию, избежать глубокого спада производства.

Экономически развитые страны, опасаясь коллапса банковской системы и дефляционного шока, приняли агрессивные меры по ее поддержке и стимулированию производственной активности. Среди важнейших мер: предоставление ликвидности; расширение гарантий по банковским вкладам физических лиц; выкуп части банков государством; агрессивное снижение ставок рефинансирования; принятие «планов стимулирования» (бюджетных вливаний для стимулирования спроса в реальном секторе). Одновременно правительства многих стран пошли на снижение курса национальных валют по отношению к американскому доллару (рис. Б.1, с. 471), что должно было способствовать сохранению их международных резервов, а также стать дополнительным фактором стимулирования внутреннего производства.

Идеологически и концептуально эта политика уже в 2008 г. выразилась в ренессансе кейнсианства, столь же стремительном, как сам кризис. Внезапность последнего и его масштабы повлекли за собой антикризисные меры правительств, большинство из которых порывали с экономическими доктринами и политическими традициями, еще недавно казавшимися вечными и непреложными.

«Это был год, когда политические ярлыки потеряли смысл. Если правительства, придерживающиеся разных убеждений, национализируют банки и накачивают экономику деньгами, то что сегодня отличает левых от правых, либералов от консерваторов, социалистов от капиталистов, кейнсианцев от монетаристов?»<sup>1</sup>

Фраза «Сегодня мы все кейнсианцы» («*We are all Keynesians now*»), которую журнал *Time* вынес на обложку 31 декабря 1965 г., приписав ее М. Фридману, а спустя пять лет переименовав Р. Никсон, стала вновь актуальной. Как и полвека назад, сегодня имя Кейнса написано на знамени государственного интервенционизма, противоположного экономическому либерализму, безотносительно к тому, что великий экономист писал и думал на самом деле. Произносивший эту фразу Р. Никсон использовал авторитетное имя для введения государственного регулирования цен, хотя сам Дж. М. Кейнс едва ли подписался бы под экономической политикой американской администрации тех лет. Самостоятельно мыслящие политики восприняли подобное «коллективное окейнсианствование» скептически и насмешливо: П. Штайнбрюк, министр финансов ФРГ (2005–2009 гг.) по должности и социал-демократ по убеждениям, охарактеризовал действия партнеров по ЕС как вульгарное кейнсианство (*crass Keynesianism*).

Дискуссия по проблемам современного кризиса так или иначе вращается вокруг исторических прецедентов и даже генетических страхов, ими порождаемых.

1. Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic // Financial Times. 2008. Dec. 24. P. 6.

Прежде всего это Великая депрессия с длительной дефляцией и двузначной безработицей, полностью преодолеть которую удалось только в результате Второй мировой войны. Несколько реже упоминается кризис 1970-х гг., в ходе которого возник новый феномен — стагфляция. Собственно, имея в виду эти два исторических прецедента, и стоит рассуждать о современной экономической ситуации, при этом, разумеется, учитывая, что исторические прецеденты являются лишь удобным инструментом анализа, но необязательно дают исследователю какие-либо готовые решения.

Судя по принимаемым правительствами развитых стран мерам, они больше всего боятся дефляции, из которой приходится выбираться в течение как минимум десятилетия. Помимо Великой депрессии 1930-х гг. об этом же свидетельствует пример Японии 1990-х.

Дефляционная и стагфляционная модели кризиса суть альтернативы. И поэтому они предполагают принципиально различные механизмы его преодоления.

Противодействие дефляции требует стимулирования спроса, т. е. активной бюджетной политики, бюджетного экспансионизма. Здесь необходимо снижение процентной ставки и налогов при увеличении бюджетных расходов.

В случае со стагфляцией набор мер прямо противоположный: прежде всего необходим контроль за денежной массой, то есть ужесточение бюджетной политики и повышение процентных ставок. После десятилетия перманентного экономического кризиса 1970-х гг. выход был найден только тогда, когда вставший во главе ФРС П. Волкер решился на беспрецедентно жесткие меры, резко повысив ставку рефинансирования. В результате безработица перевалила за 10%, а процентные ставки превысили 20%. В США началась жесточайшая рецессия, за которую Дж. Картер заплатил президентским постом, но страна вышла из нее, имея обновленную и динамичную экономику.

Конечно, противопоставление этих двух моделей условно и нынешний кризис не будет точно копиро-

вать одну из них. Однако здесь для нас важно понимание того, что рецепты лечения болезни зависят от ее природы и могут требовать не схожих, а подчас диаметрально противоположных лекарств.

Применительно к современной ситуации опыт обоих кризисов может оказаться полезным. Строго говоря, развитые страны стали проводить политику, которую они на протяжении 1980–1990-х гг. считали недопустимой на развивающихся рынках (и, в частности, в посткоммунистических странах)<sup>1</sup>.

Мощные финансовые вливания, которые осуществляют США и Евросоюз, действительно могут предотвратить ухудшение их экономической ситуации до политически неприемлемого уровня. Однако при попытках применить эти меры в развивающихся странах надо проявлять крайнюю осторожность. Дело в том, что ситуация, в которой находятся денежные власти США, имеет две отличительные особенности.

Во-первых, в их руках находится печатный станок по производству мировой резервной валюты, и этот статус, хотя и был несколько поколеблен нынешним финансовым кризисом, никто всерьез не подвергает сомнению. Более того, большинство стран мира, хранящих свои резервы именно в долларах, заинтересованы в поддержании его относительной стабильности.

Во-вторых, именно в силу особого статуса доллара фирмы и домохозяйства США не имеют альтернативных инструментов для хеджирования валютных рисков — маловероятно, чтобы они бросились менять доллары на евро или иены даже в случае сомнения в правильности политики денежных властей. Вот почему, несмотря на бюджетно-денежный экспансионизм последних лет, скорость обращения денег в США не только не увеличи-

1. *Ferguson N.* Geopolitical Consequences of the Credit Crunch // *The Washington Post*. Sept. 2008; *Rogoff K.* America Goes from Teacher to Student // *Project Syndicate*. Feb. 2008; *Rodrik D.* The Death of the Globalization Consensus // *Project Syndicate*. July 2008.



вается, как это было бы в других странах, а по некоторым параметрам даже замедляется.

Совершенно другой была бы реакция на финансовую экспансию в большинстве развивающихся стран и особенно в России.

Иными словами, в условиях нынешнего кризиса вполне допустима ситуация сочетания дефляции в одной части мира и стагфляции — в другой. Именно последний риск является одним из самых серьезных для современной России.

Таким образом, мир может столкнуться с двумя параллельно разворачивающимися моделями кризиса, требующими противоположных подходов. Борьба с дефляцией в западном мире будет выталкивать инфляцию во внешний для него мир, в развивающиеся экономики. А последние, копируя западные рецепты борьбы с кризисом, рискуют оказаться в ловушке стагфляции.

Если не для всех, то для многих стран бюджетно-денежная экспансия чревата тем, что они могут попасть в замкнутый круг популизма. Логика его довольно проста и хорошо известна из опыта Латинской Америки XX в.: бюджетная и денежная экспансия ведет к оживлению экономики и одновременно к росту госдолга, ускорению инфляции и гонке процентных ставок. Это вызывает дестимулирование производственных инвестиций как из-за обесценения денег, так и в силу большей привлекательности госбумаг как объекта вложений. Далее происходит ужесточение бюджетной и денежной политики, ввергающее страну в рецессию. За рецессией может последовать очередное макроэкономическое смягчение — то есть круг замыкается. Особенно негативно подобные колебания сказываются на институтах государственной власти, безнадежно теряющих свою эффективность. В странах со слабыми институтами экономический цикл популизма нередко сопровождается политическими переворотами<sup>1</sup>, чередованием

1. Классическим считается следующее описание популистского ла-



популистских и консервативных диктатур. Разумеется, опыт XX в. не исчерпывает возможных сценариев кризисных событий, однако дает богатый материал для анализа логики их развития.

Конечно, латиноамериканизация не является единственным возможным исходом антикризисной борьбы. Многое зависит от эффективности и гибкости политических институтов, которые существенно различаются в охваченных кризисом странах.

Одним из следствий кризиса могла (и все еще может) стать массовая национализация — фактическая (скрытая) или явная (открытая), а также усиление дирижистских тенденций в экономической политике. Как показал опыт последних четырех столетий, именно гарантии прав частной собственности служат основой современного экономического роста, т. е. такого, который обеспечивает существенное увеличение среднедушевого ВВП. Однако этот тезис подвергся пересмотру: спасая должников, наполняя банки капиталом и увеличивая гарантии по частным вкладам, государство стало брать на себя риски, порожденные действиями всех основных экономических игроков — банкиров, вкладчиков и заемщиков (на практике это нередко одни и те же лица).

---

тиноамериканского цикла, сделанное в 1990-х гг. Р. Дорнбушем и С. Эдвардсом:

Фаза 1. Начало проведения популистской политики в ответ на депрессию или стагнацию оборачивается заметным ростом экономики и, соответственно, реальных доходов, обеспечиваемых за счет как внутреннего производства, так и импорта. Фаза 2. Появление в экономике «узких мест», вызванное товарным дефицитом или дефицитом платежного баланса при постепенном сжатии международных резервов, направляемых на поддержание валютного курса. Фаза 3. Стремительное раскручивание инфляции и (или) товарного дефицита, дефицита бюджета, отток капитала и демонетизация экономики неизбежно ведут к девальвации, существенному падению доходов населения и почти всегда к потере политического контроля со стороны правительства. Фаза 4 знаменует переход к ортодоксальной стабилизации, осуществляемой новым (нередко военным) правительством (The Macroeconomics of Populism in Latin America. P. 11–12).

В борьбе с глобальным кризисом правительства большинства развитых стран стали принимать меры, фактически подрывающие институт частной собственности как фундаментальную основу рыночной экономики, источник личной ответственности человека (и прежде всего предпринимателя) за собственные решения. Готовое принять на себя частные риски через национализацию убытков государство (а также общество) на следующем шаге делает неизбежной национализацию рисков.

Попавшие в тяжелое положение компании фактически национализировали посредством предоставления им финансовой помощи. Происходило это, по крайней мере, по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляции накопленных обязательств. Государства склонны принимать на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений за счет как гарантий, так прямого вливания капитала. Такая помощь финансовым институтам, разумеется, ведет к формальному или фактическому размыванию пакетов, находящихся в частной собственности, что ставит под сомнение саму ее неприкосновенность.

Национализацию начала XXI в. отличает одна существенная особенность — ее вынужденный характер. Национализации XX в. являлись идеологически мотивированными, а их авторы — от российских большевиков до британских лейбористов — были убеждены, что государственная собственность эффективнее частной. К концу XX в. мир расстался с этой иллюзией, и на смену массовым национализациям пришла политика дерегулирования и приватизации. Сегодня никто (или почти никто) не считает госсобственность институтом, обеспечивающим экономическую эффективность. Однако именно госсектор оказался основным бенефициаром антикризисной политики во всем цивилизованном мире.

Помимо прямого огосударствления (национализации) наблюдается общий рост дирижизма, т. е. рост чис-

ла индивидуальных решений институтов власти, выбор ими (а не рынком) правых и виноватых, а также готовность государства указывать экономическим агентам, какие услуги они должны оказывать и какие товары производить. Банкротство в 2008 г. *Lehman Brothers*, с одной стороны, и помощь *Bear Stearns*, *AIG* и *CitiBank* — с другой, плохо поддающиеся рыночной интерпретации, являются результатами индивидуальных решений, т.е. соответствуют логике централизованно управляемой экономики.

Следующим вполне естественным шагом стало принятие правительственных решений относительно характера деятельности фактически национализированных институтов. Премьер-министр Великобритании Г. Браун еще осенью 2008 г. заявлял, что он будет побуждать попавшие под его контроль банки вкладывать больше средств в малый бизнес. Того же требуют и от российских госбанков безотносительно к тому, как это отразится на качестве их портфелей. Поддержка малого бизнеса — конечно, святое дело, любимое всеми современными правительствами. Однако последствия такого рода решений нетрудно спрогнозировать: если власти дают указания, куда вкладывать деньги, то они должны будут оказать поддержку своему банку, когда эти политически заданные инвестиции окажутся неэффективными, т.е. и господдержка, и неэффективность вложений образуют замкнутый круг.

Наконец, системные риски связаны с появлением среди рыночных игроков «самых равных» — тех, про которых говорят, что они слишком велики, чтобы разориться (*too big to fail*). В современном русском экономическом языке этот феномен называется системообразующими предприятиями. Разумеется, во все времена существовали предприятия, крах которых вел к повышенным социальным и политическим издержкам для общества. Однако сам феномен современного экономического роста предполагает не только появление новых бизнесов (и фирм), но и уход их со сцены в результате

конкуренции. Конкуренция и отсутствие «неприкасаемых» являются основой современного экономического и — шире — общественного прогресса.

Между тем политика в современном мире в значительной мере нацелена на сохранение многих из тех гигантов, которые на самом деле являются рудиментами экономики прошлого. Существует, по крайней мере, два аргумента в пользу их поддержки. Во-первых, из-за важности производимых ими товаров или услуг. Во-вторых, из-за социальных (а то и политических) последствий, которые может повлечь их закрытие. Оба эти аргумента важны, однако решение встающих здесь проблем власти должны искать не в плоскости поддержания на плаву потенциальных банкротов.

В настоящее время большинство правительств полагает, что проблема системообразующих предприятий может быть решена путем лучшего регулирования их хозяйственной деятельности, более внимательного отношения к ним со стороны органов власти. Чаще всего такого рода предложения звучат применительно к банковскому сектору, хотя и к производственным отраслям (особенно инфраструктурным) они тоже вполне применимы. Эффективность подобного регулирования вызывает принципиальные сомнения: если раньше подобную систему построить не удавалось, то почему она окажется эффективной теперь? Гораздо более продуктивен (хотя и более сложен) путь преодоления однозначной увязки данной фирмы с оказываемой ей услугой, необходимой с национальной точки зрения. Государство должно обеспечить доступность активов и технологий для экономического агента, который может прийти на смену менеджменту и собственникам системообразующего банкрота, и именно в этом состоит реальное искусство политика<sup>1</sup>.

1. «Слишком большой, чтобы рухнуть — идет ли речь о банке или автопроизводителе, — это не тот статус, с которым мы можем смириться. И с политической, и с экономической точек зрения правильнее будет помочь наступлению краха, чем субсидировать его». (Kay J.

Социально-политические риски банкротства также должны быть предметом особого внимания государства. Речь — о помощи в социальной реструктуризации и адаптации к новым сферам приложения труда занятых на банкротящихся предприятиях. Достаточно хорошо известен успешный опыт такого рода действий, в том числе в России 1990-х гг.: реструктуризация угольной отрасли позволила закрыть большое число неэффективных шахт, переобучая и перепрофилируя высвобождаемых работников, которые находили себе дело в других секторах.

Наконец, надо подчеркнуть сложность и неоднозначность механизмов возникновения и развития рисков эпохи системных кризисов. На волне критики либеральной модели последних 30 лет стал популярен тезис о необходимости более активного вмешательства государства в экономику как источника преодоления рисков стихийного развития. Однако взвешенный анализ ситуации свидетельствует о неочевидности такого решения, поскольку государственное регулирование само по себе несет системные риски. «Высшее руководство призывает к созданию регулятора, который занимался бы системными рисками. Но американское правительство — это самый серьезный источник рисков», — небезосновательно утверждал профессор Станфордского университета Д.Тэйлор<sup>1</sup>. И слова эти справедливы не только по отношению к деятельности правительства США.

---

Why «too big to fail» is too much for us to take //The Financial Times. 2009. May 27. P. 9).

1. Taylor J. Exploding debt threatens America //The Financial Times. 2009. May 27. P. 9.

## ГЛАВА 10

# В поисках новой экономической модели

**М**ОЖНО сказать, что в 2010 г. завершился первый этап кризиса, начавшегося в 2008 г., — предотвращение экономического коллапса — и начался второй этап — выработка новой модели социально-экономического развития. Из первого этапа мир вышел ослабленным (рис. 10.1). Тем не менее ведущие страны и их институты, ответственные за экономическую и денежно-финансовую политику, научились скоординированно принимать антикризисные меры.

Важным итогом 2010 г. стал фактический отказ большинства ведущих стран от возникших иллюзий относительно возможностей и перспектив государственного регулирования экономики. Шок первого этапа кризиса сделал популярными обвинения в нем либеральной экономической модели и призывы вернуться к идеологии и практике «большого государства», т. е. активного вмешательства правительств в управление национальными экономиками. Вульгарному пониманию экономического либерализма (неолиберализма, или экономики предложения) как причины кризиса стали противопоставлять возрождение вульгарно понимаемого кейнсианства (экономики спроса). Впрочем, вскоре пришло понимание того, что кризис в той же мере может быть объяснен как *нехваткой* государственного регулирования, так и *неспособностью* государства обеспечить адекватное экономическое регулирование. Пришло понимание того, что ответом на кризис должно быть не усиление

## В ПОИСКАХ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ



РИС. 10.1. Валовый внутренний продукт, 2010 г., % к 2007 г.

вмешательства в экономику (и тем более в производство), а выработка новых инструментов государственного регулирования, причем с учетом двух принципиальных особенностей: во-первых, регулирования финансовых рынков и, во-вторых, регулирования глобально скоординированного рынка.

Решение сложных экономических проблем, с которыми столкнулся мир (и прежде всего развитые страны), требует глубоких структурных реформ, преодоления накопившихся в мире дисбалансов и появления новой модели роста. Именно в 2010 г. в мире начались и набрали силу дискуссии об этой новой модели.

Эти дискуссии тем более необходимы, что, по-видимому, мир ожидает длительный период неустойчивости. Системные риски, а также вызовы, стоящие перед экономической политикой ведущих стран, формируют основу нового этапа экономического развития — этапа, открытого с началом глобального кризиса. Мы вступили в «турбулентное десятилетие»<sup>1</sup> — период нестабиль-

1. А. Гринспен назвал книгу своих воспоминаний «The Age of Turbulence». Она была написана еще до кризиса и в основном посвящена 1987–2002 гг. — периоду бурного экономического роста. Ныне же

ности экономического и политического развития мира и отдельных государств.

«Турбулентное десятилетие» не означает постоянно-го спада и того накала страстей, через который мир проходил осенью 2008 г. Это будут колебания в темпах роста, период неустойчивого роста со своими локальными подъемами и спадами, с всплесками инфляции и попытками ее подавления.

Собственно, уже 2013-й, а особенно 2014 г. продемонстрировали некоторые важные перемены на мировой экономической карте. В 2014 г. проявилось расхождение в экономическом развитии ключевых стран и регионов мира. Предположение 2008–2009 гг. о новой роли стран с формирующимся рынком (*emerging markets*) как возможном локомотиве выхода из кризиса не подтвердилось.

Ключевым фактором формирования новой, посткризисной экономической и технологической структуры становятся США. В этой стране стали повышаться темпы экономического роста, возникают новые производственные сектора, сокращается разрыв между потреблением и сбережениями. Бюджетный дефицит сократился с 8,4% ВВП в 2011 г. до 2,9% ВВП в 2014 г., а безработица за тот же период — с 8,6 до 5,8%. Позитивная динамика позволила денежным властям США приступить к сворачиванию сверхмягкой денежной политики, что привело к укреплению курса доллара. В очередной раз проявился феномен бегства в качество: улучшение ситуации в американской экономике повышает спрос на ее валюту, несмотря на многочисленные предостережения о том, что доллар — «особо рискованная ценная бумага, не обеспеченная никакими материальными активами».

О серьезном структурном сдвиге говорит то, что высокотехнологичные компании (прежде всего IT и биотехнологии) становятся лидерами по капитализации,

---

понятно, что только сейчас, после выхода книги в свет, начался реальный «век турбулентности».



опережая традиционные корпорации, в том числе энергетические. И если раньше, 10–15 лет назад, в этом видели признаки «пузыря» (*dotcom crisis*), то теперь налицо уже устойчивый тренд. В десятке крупнейших по капитализации компаний девять американских, а компании *emerging markets* (включая китайские) теряют позиции.

Китай, сохраняя высокие темпы роста, не стал существенным фактором преодоления глобального кризиса. Здесь происходит важная трансформация: повышается роль внутренних факторов роста. Огромный китайский рынок становится значимым для национальной экономики, что свидетельствует об осознании политической элитой этой страны важности формирования новой модели экономического роста.

Еврозона продолжала демонстрировать признаки нездоровья. Ключевой проблемой оставались сложности модели, основанной на единой валюте без единой финансовой системы. Можно предположить, что со временем решение будет найдено и кризиса евро удастся избежать<sup>1</sup>. Ситуация отчасти напоминает выход из кризиса на рубеже 1970–1980-х гг., когда западноевропейские страны стали наращивать темпы роста вслед за США.

Важный элемент глобального тренда — перспективы цен на энергоносители. Практически двукратное падение цен на нефть за последние несколько месяцев 2014 г., формирует ключевой вопрос (или даже загадку) 2015 г.: носит ли этот сдвиг устойчивый характер (аналогично середине 1980-х гг.) или временный (аналогично 2008–2009 гг.), за которым последует отскок? Строгий («научный») ответ на этот вопрос вряд ли возможен: существуют аргументы в пользу обоих вариантов. Несомненно, что этот фактор станет значимым для формирования структуры посткризисной глобальной эконо-

1. Правда, как грустно пошутил журнал *The Economist*, «для преодоления кризиса евро требуются французские реформы, немецкая экстравагантность и итальянская политическая зрелость» (Europe's Achilles Heel // *The Economist*. 2012. May 12).

мики. Для Европы устойчивое снижение цен на нефть представляется предпочтительным, для США — нейтральным, поскольку они, скорее всего, могут получить преимущества (хотя и различные) при обоих вариантах.

Для развивающихся стран-импортеров дешевая энергия — очевидное благо. Наконец, для производителей нефти это — период непростых испытаний, который должен стимулировать проведение институциональных реформ. Однако вопрос о том, какого рода институциональный ответ будет дан, остается открытым. Вполне возможны два варианта институциональных преобразований — как в мобилизационной (административной), так и в либерализационной (экономической) логике.

По мере развертывания глобального кризиса возник ряд проблем национальной и глобальной повестки экономической политики, решение которых будет находиться в центре внимания исследователей и практиков в среднесрочной перспективе.

*Проблема темпов экономического роста.* В докризисное десятилетие мировая экономика росла беспрецедентно высокими темпами, казавшимися результатом вдруг обретенных экономико-политических инноваций, которые теперь будут действовать всегда. Это соображение лежало в основе нежелания денежных властей (особенно в США) сдерживать рост кредитования и тем самым тормозить перегрев экономики. Высокие темпы демонстрировали как развитые, так и развивающиеся страны, что было важным достижением экономической политики, хотя она все-таки привела к перегреву и кризису. Теперь, в условиях замедления роста, возникает ряд вопросов.

Например: станут ли низкие темпы роста частью «новой нормальности», о которой писали еще в начале кризиса? Тогда этот термин связывали преимущественно с особенностями денежной политики (количественными смягчениями и низкой процентной ставкой). Теперь речь идет о том, что ее результатом может стать устойчивый период низких темпов роста (*secular stagnation*

*hypothesis*)<sup>1</sup>. Иными словами, отражают ли нынешние темпы роста краткосрочные проблемы (еще не преодоленного кризиса, общей политической неустойчивости) или это характерная черта будущей посткризисной модели экономического развития<sup>2</sup>? Соответственно возникает вопрос о перспективах развивающихся стран, особенно тех, от которых ожидали экономического чуда.

*Нетрадиционная макроэкономическая (прежде всего денежная) политика.* Современная ситуация в развитых странах привела к существенному пересмотру понимания ключевых макроэкономических угроз. После stagflationных проблем 1970-х гг. основной макроэкономической задачей считалось сдерживание инфляции: она доминировала в развитых странах и выдвигалась в качестве основной макроэкономической рекомендации для развивающихся стран. Теперь, по прошествии нескольких десятилетий и в результате дефляционных проблем последних лет, инфляцию перестали воспринимать как главную макроэкономическую проблему. Все большей поддержкой пользуются предложения повысить целевые показатели инфляции в рамках инфляционного таргетирования.

Постепенно получают осторожное признание экономико-политические рекомендации, еще недавно казавшиеся старомодными и фактически табуированными в экономико-политических дискуссиях. В частности, все чаще речь заходит о возможности введения элементов валютного контроля. События последних лет показывают, что либерализация рынка капитала подчас создает существенные риски, которые нельзя игнорировать. Сыграл свою роль и положительный опыт использования валютного контроля рядом азиатских стран (особенно Малайзией) для преодоления кризиса 1997–1998 гг. При этом оговаривается, что ограничи-

1. Summers L. Reflections on the «New Secular Stagnation Hypothesis» // Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures / C. Teulings, R. Baldwin (eds.). A VoXEU.org eBook. London: CEPR Press, 2014.
2. Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures / C. Teulings, R. Baldwin (eds.). A VoXEU.org eBook. London: CEPR Press, 2014.

тельные меры на движение капитала могут оказаться оправданными при соблюдении двух условий: во-первых, если они нацелены не на структурное сдерживание потоков капитала, а на поддержание макроэкономической стабильности и устойчивости финансового сектора, на смягчение конъюнктурных колебаний; во-вторых, если они действуют непродолжительный период, в ходе которого проводятся институциональные реформы, повышающие эффективность финансового рынка и создающие благоприятные условия для инвесторов. Без соблюдения этих условий ограничения на движение капитала не дадут устойчивого результата и приведут лишь к коррупции и снижению эффективности экономики<sup>1</sup>. Как показывает исторический опыт, обеспечить реализацию этих условий на практике бывает очень сложно, и большинство соответствующих попыток последнего времени оказались неэффективными.

Более определенной становится ситуация с возможностями стимулировать экономический рост при помощи бюджетной политики. В условиях тяжелого бюджетного кризиса правительства ряда развитых стран стали проводить в качестве традиционной антициклической меры политику наращивания бюджетных расходов. Но, скорее всего, такую политику может позволить себе только страна, эмитирующая резервную валюту, то есть США. Европейский опыт показывает, что более успешны в политическом и экономическом отношении страны, которые проводят жесткую бюджетную политику на фоне мягкой денежной (прежде всего Великобритания и Германия, а также Португалия). Попытки проводить мягкую

1. Схожие выводы содержатся в исследовании МВФ (*Saborowski Ch. et al. Effectiveness of Capital Outflow Restrictions. Washington D. C.: IMF, 2014*). В нем показано, что введение ограничений на движение капитала может оказаться эффективным при наличии хотя бы одного из трех условий: здоровая макроэкономика (*strong macroeconomic fundamentals*), развитая институциональная среда, существование полноценной системы контроля на протяжении длительного времени.

бюджетную политику во Франции вряд ли можно признать успешными и для экономического роста, и для популярности социалистического правительства<sup>1</sup>.

*Перспективы глобализации и глобальных дисбалансов.* За минувшие с начала кризиса годы глобальные дисбалансы несколько смягчились, что связано и с развитием новых технологий на Западе, и с удорожанием труда в Азии (включая Китай). Однако здесь возникает другой, более сложный вопрос — о перспективах глобализации как важнейшего феномена последней четверти XX в. В результате роста благосостояния в ряде развивающихся стран сложилась новая реальность: они все менее способны конкурировать по цене труда с развитым миром. Теперь они должны конкурировать преимущественно за институциональные улучшения, за качество предпринимательского климата. Роль товарообмена между странами (и, соответственно, разделения потребления и сбережения) снижается.

Рост издержек в развивающихся странах, с одной стороны, и рост их внутреннего спроса — с другой, могут привести к замедлению темпов роста мировой торговли или даже некоторому сокращению мирового товарооборота. Иными словами, не исключена возможность деглобализации. В этом нет ничего беспрецедентного. Она происходила и раньше. По-видимому, периоды глобализации и деглобализации время от времени сменяют друг друга.

Фактором деглобализации может стать еще одна тенденция последнего времени — *реиндустриализация развитых стран*. Она представляет собой не возврат традици-

---

1. Поддерживая позицию социалистического руководства Франции, не желающего снижать в обозримом будущем бюджетный дефицит до Маастрихтского критерия в 3% ВВП, левый премьер-министр Италии М. Ренци заявил, что лучше более высокий дефицит, чем победа на выборах правых во главе с Марин Ле Пен (*Politi J. Berlin Has no Right to Lecture, Says Renzi // The Financial Times. 2014. Oct. 3*). Это один из примеров доминирования политики над экономикой, что становится характерной чертой современного глобального кризиса.

онных производств в развитые страны, а формирование новых отраслей промышленности, для которых характерны снижение доли труда в издержках и повышение значимости таких факторов, как близость исследовательской базы и основного потребительского спроса. Удорожание труда в ведущих развивающихся странах вносит лишь некоторый дополнительный вклад в этот процесс.

Важным фактором реиндустриализации выступает отмечающаяся трансформация рынка энергоресурсов. Удешевление энергии связано с новейшими технологическими решениями по извлечению нетрадиционных видов газа и нефти, а также с существенным расширением возможностей их транспортировки. Следствием становится «революция энергетических цен».

Разумеется, все сказанное не означает свертывания производства в «новых индустриальных странах». Они тоже представляют собой важные рынки сбыта для производимой продукции, в том числе высокотехнологичной. Однако из сказанного следует несколько важных выводов для посткризисной модели развития.

Во-первых, неизбежно обострение конкуренции в борьбе за инвестиции и размещение производства не только между развивающимися странами, но теперь уже между ними и странами развитыми. Решение о размещении производства в той или иной стране становится результатом большего числа факторов, чем альтернатива между большей прибылью при худших институтах или меньшей прибылью при институциональной надежности.

Во-вторых, развивающиеся страны должны не только создавать условия, благоприятные для производства (дешевый труд и сносные институты, т. е. обеспечивать должный инвестиционный и предпринимательский климат), но и стимулировать внутренний спрос. Внутренний (или региональный) спрос будет все более значимым фактором при принятии инвестиционных решений, особенно глобальными корпорациями. Это

станет существенным изменением принятой за последние 30 лет модели успешной экономической политики (от Германии до Китая).

В-третьих, идея новой индустриализации развитых стран выглядит довольно убедительной. На это обращали внимание некоторые политики и экономисты США еще в начале кризиса, об этом же периодически говорит и российское руководство. Речь идет не о воссоздании традиционных промышленных секторов, а о появлении принципиально новых, в которых интеллектуальная деятельность и собственно производство тесно переплетаются и размещение которых по миру (в зависимости от затрат на ресурсы) оказывается неэффективным. И тем более идея «нового индустриализма» несовместима с противопоставлением промышленного и финансового секторов, хотя она очень популярна среди левых политиков развитых стран (напомним, что в ходе своей предвыборной кампании Ф. Олланд объявил «войну против мира финансов»).

В-четвертых, окончательно уходит в прошлое разделение отраслей на прогрессивные и отсталые. В современном мире любая отрасль может быть как высокотехнологичной, так и старомодной. Отраслевая структура экономики сама по себе не является показателем отсталости или прогрессивности технологической базы данной страны<sup>1</sup>. Это же касается соотношения про-

---

1. Ситуация в известном смысле возвращается к доиндустриальной фазе, когда отдельные отрасли однозначно не ассоциировались с передовыми или отсталыми. Самыми сильными в экономическом и военном отношении тогда были аграрные монархии, а отнюдь не государства с развитой городской промышленностью и торговлей. Кстати, именно эта особенность технологической базы лежала в основе классического либерализма *laissez faire*, который рекомендовал странам пользоваться преимуществами свободной торговли, а не стремиться к искусственному развитию отдельных отраслей. В логике индустриализма XIX–XX вв. сторонников такого подхода обвиняли в консервации отсталости, не принимая во внимание, что для А. Смита синонимом прогресса было разделение труда, а отнюдь не промышленность сама по себе в противо-



изводства товаров и услуг, поскольку вторые являются все чаще продолжением первых и различие между ними стирается. Например, «Роллс-Ройс» продает теперь фактически не двигатель, а время, в течение которого двигатель обеспечивает полет самолета.

В-пятых, правительства должны стимулировать экономический рост и высокотехнологичные рабочие места, а не рост производства и поддержание занятости любой ценой. Это требует серьезной смены парадигмы экономической политики. Правительства всех стран — и развитых, и развивающихся — предпочитают поддерживать существующие предприятия, а не рискованных новичков. Более того, даже желая сделать ставку на технологические приоритеты, правительства всегда смотрят назад, на сложившиеся технологические тренды, что резко повышает вероятность ошибки при формировании бюджетных приоритетов. Обычной практикой являются финансовая помощь крупным фирмам и негативное восприятие попыток их руководителей увольнять сотрудников в процессе модернизации производства.

*Модернизация социального государства.* Еще одна крупная проблема нынешнего кризиса — необходимость коренного преобразования отраслей, связанных с развитием человеческого капитала. Иными словами, на повестке дня стоит формирование новой модели социального государства (*welfare state*).

Кризис индустриального социального государства является одной из фундаментальных причин современного глобального кризиса. Дисбалансы развитых стран стали результатом неуклонного роста бюджетов, направленного на перераспределение ресурсов в пользу отдельных категорий населения. Причем если в начале своей истории (на рубеже XIX–XX вв.) масштабы

---

поставление сельскому хозяйству (подробнее см.: May B. Постиндустриальная Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7).



перераспределения были невелики и распространялись на небольшие по численности группы населения, то к началу XXI в. ситуация качественно изменилась. Теперь подавляющая часть населения охвачена системами образования, здравоохранения и пенсионирования, и в значительной мере их функционирование основывается на перераспределении ресурсов через государственные бюджеты. А особенности демографического поведения многих развитых стран сегодня таковы, что доля тех, кто предоставляет ресурсы для перераспределения, сокращается, доля же реципиентов растет.

Анализируя географию распространения кризиса, нетрудно заметить, что ситуация тяжелее всего в тех странах, где нагрузка социального государства особенно высока (в Европе), а среди них больше всего страдают те, в которых высокие социальные обязательства накладываются на более низкую производительность труда (Южная Европа). Кризис относительно слабее в США и на постсоветском пространстве, где социальное государство менее развито. И наконец, кризис менее всего ударил по новым индустриальным странам (здесь речь идет не о рецессии, а о некотором замедлении темпов роста): они еще не успели создать социальные сектора, соответствующие стандартам индустриального общества.

Глобальный кризис поставил под сомнение не только перераспределительную модель социального государства. Неустойчивость финансовых рынков создает серьезные кратко- и среднесрочные проблемы для частных сбережений, основанных на инвестициях в ценные бумаги: сейчас трудно найти финансовые инструменты, которые обеспечивали бы одновременно надежность, ликвидность и доходность сбережений. Падение доходности от ценных бумаг ставит вопрос о ненадежности существующих форм социального страхования, о необходимости существенного пересмотра страховой модели социального государства, поиска новых инструментов его функционирования.

Таким образом, формирование современного социального государства — актуальная проблема для всех наиболее развитых стран современного мира. Поэтому, кстати, ее решение в минимальной мере может учитывать существующий в мире опыт: эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто не существует. Более того, страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит мощное преимущество в постиндустриальном мире.

Постиндустриальное социальное государство будет существенным образом отличаться от традиционного индустриального, и именно в настоящее время происходит поиск его основополагающих принципов. Уже сейчас можно выделить ряд характерных черт социального государства, к которым относятся:

- непрерывный и пожизненный характер, благодаря которому люди учатся и лечатся на протяжении всей жизни;
- индивидуализация, т. е. возможность человека определять собственные образовательные цели, а также траектории и механизмы поддержания здоровья, выбора из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг. А применительно к пенсионной системе это будет означать существенную диверсификацию форм поддержки старших возрастов;
- глобализация предоставления услуг и международная конкуренция за клиентов, когда образовательные и лечебные учреждения конкурируют не с соседними школами и больницами и даже с соответствующими заведениями не только в своей стране, а во всем мире;
- приватизация социальных услуг при возрастании роли частных расходов на развитие человеческого капитала — частные платежи или соплатежи являются не только естественным, но и неизбежным следствием технологической модернизации секторов и роста благосостояния населения;

- появление новых технологий, радикально изменяющих характер оказываемых этими секторами услуг<sup>1</sup>.

Особый интерес с этой точки зрения представляют перспективы развития быстрорастущих стран Азии. Они только сейчас подходят к тому уровню экономического развития, на котором в западных странах и в России в XX в. начинало бурно расти социальное государство, основанное на перераспределении. Ключевой вопрос здесь: пойдут ли они также по этому пути или, опираясь на накопленный опыт, попробуют сформировать новую модель, основанную уже на новых принципах? Интересный опыт предлагает Сингапур, который не повторил западную модель. Однако применительно к нему всегда остается аргумент об ограниченности модели, функционирующей в стране с населением 5 млн человек.

*Проблема неравенства.* По-новому начинают сегодня рассматриваться вопросы неравенства, в т. ч. неравенства в развитом мире. У этой проблемы два аспекта: динамика неравенства в ходе экономического роста и влияние неравенства на него. Очевидно, что в данном пункте проблемы неравенства пересекаются с темой длительного торможения роста, а также с вопросом о современных формах социального государства (или государства всеобщего благосостояния, *welfare state*), соответствующего демографическим и политическим реалиям XXI в., о чем говорилось выше.

Особое внимание к этой теме было привлечено после выхода книги Т. Пикетти<sup>2</sup>. Он отметил, что в современном мире помимо межстранового неравенства наблюдается тенденция к усилению неравенства в распределении доходов и особенно сбережений. Причем последнее характерно как для развитых стран, так и для «верхней» группы развивающихся экономик.

---

1. Подробнее этот вопрос рассматривается в главе 20.

2. *Пикетти Т.* Капитал в XXI веке. М.: Ад Маргинем Пресс, 2015.

Неравенство в распределении сбережений, по мнению Пикетти, играет важную роль в наблюдаемом замедлении экономик. Концентрация большого объема сбережений (формируемого в том числе за счет доходов от операций по всему миру) у небольшой доли населения создает на внутреннем рынке условия для превышения предложения ресурсов над спросом на инвестиции. Это толкает процентные ставки вниз, однако в условиях замедления экономической активности и низкой инфляции лишает денежные власти возможности проводить стимулирующую политику за счет низких процентных ставок (номинальная ставка процента не может быть ниже нуля — так называемое ограничение нижней нулевой границы, *zero lower bound*).

Для решения поставленных вопросов нужно переосмыслить теоретические основы современной экономической политики и общепринятые практические рекомендации (включая так называемый «Вашингтонский консенсус»). При всей важности обеспечения макроэкономической стабильности перед экономистами и политиками теперь стоит задача — найти дополнительные инструменты регулирования экономического развития, которые позволили бы избежать длительной стагнации на фоне низкой инфляции.

## IV

### *Глобальный кризис в российском исполнении*

Все вообще теперь идет со скрипом.  
Империя похожа на трирему  
в канале, для триремы слишком узком.  
Гребцы колотят веслами по суше,  
и камни сильно обдирают борт.  
Нет, не сказать, чтоб мы совсем застряли!  
Движение есть, движение происходит.  
Мы все-таки плывем. И нас никто  
не обгоняет. Но, увы, как мало  
похоже это на былую скорость!  
И как тут не вздохнешь о временах,  
когда все шло довольно гладко.  
Гладко.

*И. Бродский. Post aetatem nostram (1970)*





## ГЛАВА 11

### Драма 2008 г.: от экономического чуда к экономическому кризису

**О**СНОВНОЙ чертой 2008 г., которая гарантирует ему особое место в мировой и российской экономической истории, стала скорость развертывания экономического кризиса. Всего за несколько месяцев в России и ряде стран — лидеров развивающегося мира вера в экономическое чудо сменилась ожиданием коллапса.

Нельзя сказать, что кризис наступил неожиданно. В начале 2008 г. уже можно было заметить неустойчивость двух главных факторов российского экономического роста: высоких цен на энергоресурсы и дешевых денег на мировых финансовых рынках. Причем институциональная среда, которая служит устойчивой основой экономического роста, очень плохо развита в России, где институты (равно экономические и политические) едва ли способны смягчать и исправлять последствия ухудшения экономической и политической конъюнктуры.

Важнейшими источниками кризиса в России послужили начало глобальной рецессии, падение цен на нефть и другие товары российского экспорта, дефицит платежного баланса и закономерное усиление зависимости страны от притока иностранных инвестиций, быстрый рост внешней задолженности российских компаний и высокий риск неплатежей в случае отказа государства от мер антикризисной поддержки, а также сомнительная эффективность многих инвестицион-

ных проектов, запущенных на волне бума и нежизнеспособных в условиях кризиса. Немаловажно и то, что за 8 «тучных» лет в России выросло поколение политиков, привыкших «управлять ростом благосостояния» и не имеющих опыта кризисного управления, а граждане привыкли жить в условиях растущих доходов<sup>1</sup>.

И вот пессимистические прогнозы оправдались. Более того, реализовался самый жесткий из сценариев: исчерпанными оказались одновременно два главных источника роста российской экономики — упали цены на основные продукты российского экспорта и исчезли дешевые финансовые ресурсы на мировом рынке. Кризис наступил. Готова ли была к нему Россия и насколько?

### Особенности кризиса в России

Российская политическая и экономическая элита на протяжении 8 предкризисных (2000–2007) лет тщательно готовилась к дефолту образца 1998 г., стремясь избежать ошибок прошлого. В значительной мере это удалось, однако сам разразившийся кризис оказался иным. 1998 г. в России был порожден внутренними причинами — слабостью российских властей, не способных на ответственную макроэкономическую (прежде всего бюджетную) политику. Теперь, впервые за последние 100 лет, Россия столкнулась с мировым кризисом, будучи частью глобальной экономической и финансовой системы. В этом можно увидеть признак ее окончательного превращения в нормальную рыночную страну.

Внешне все выглядело парадоксально: кризис стремительно распространился в стране, отличавшейся особенно благоприятной макроэкономической ситуацией. Она характеризовалась двойным профицитом (бюдже-

---

1. См.: *Май В.* Экономическая политика 2007 г.: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2.



# ДРАМА 2008 ГОДА

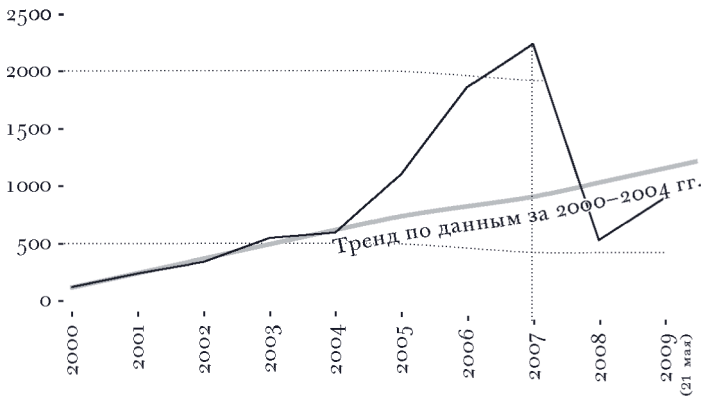


РИС. 11.1. Динамика индекса РТС (заккрытие)

та и платежного баланса), который стал фактором привлечения капитала, активно притекавшего в Россию, расширяя плечо заимствований. Естественно, возникновение кризиса привело к противоположному эффекту: произошло сжатие кредитного плеча, что немедленно привело к падению фондового рынка.

Параллельно выяснилось, что российский фондовый рынок, несмотря на бурный рост в 2004–2007 гг., пребывает еще в зачаточном состоянии. Он способен быстро сдуться до минимальных значений. Правда, они имеют определенную внутреннюю логику. Как видно на рис. 11.1, в результате падения рынка фондовые индексы пришли примерно в ту точку, где они могли бы находиться в отсутствие скачка 2005 г. Представленная на графике фигура, напоминающая треугольник, наглядно отражает формирование «пузыря» на финансовом рынке, что стало результатом бума, вызвавшего нарастание диспропорций.

Сказалась здесь и неэффективность структуры экономики и экспорта. При доминировании сырьевых и инвестиционных товаров в экспорте платежный баланс страны испытывает более жесткую зависимость

от циклических колебаний, чем в диверсифицированной экономике. Замедление роста и спад инвестиционной активности в странах-импортерах способны при мультипликативном эффекте привести к резкому торможению сырьевой экономики, запустить сценарий «жесткой посадки» (*hard landing*).

Таков зеркальный эффект явления, с которым Россия столкнулась после кризиса 1998 г. Ускорение развития мировой экономики создавало спрос на продукты российского производства, что привело к буму тогда, когда начался рост цен на энергоносители. О необходимости структурной диверсификации, естественно, много говорили в предшествующие годы, но в условиях бума всерьез этим вопросом никто заниматься не собирался.

Большей проблемой стал быстрый рост корпоративных внешних заимствований. Особую остроту придавало то, что большая их часть фактически была квазигосударственной. Многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством и действуют в логике «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут опереться на поддержку федерального бюджета. Таким образом, возникает ситуация морального риска (*moral hazard*), известная со времен азиатского кризиса 1997 г., когда одни могут безответственно занимать деньги, а другие — давать их без достаточных оснований. Но именно государству придется в случае экономического кризиса спасать должников. Можно говорить о нарастании тенденции «чеболизации» ряда ведущих российских компаний, если использовать пример южнокорейских чеболей — фирм, находящихся под фактическим государственным контролем и исповедующих принцип «приватизация прибылей и национализация убытков».

В 2007 г. произошло важное изменение в динамике внешней задолженности страны: если до этого со-

# ДРАМА 2008 ГОДА

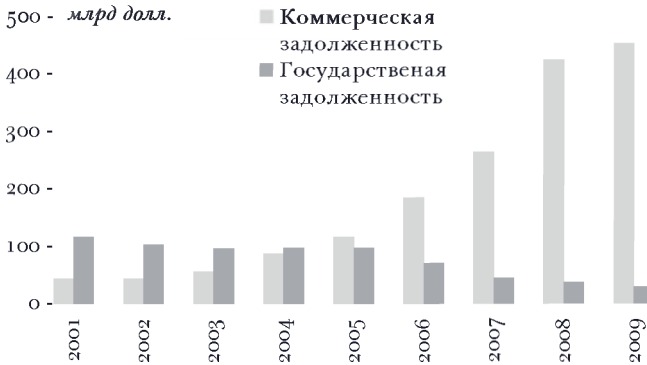


РИС. 11.2. Динамика внешней задолженности, 2001–2008 гг. (внешний долг Российской Федерации на начало периода)

Источник: Госкомстат.

вокупная долговая нагрузка (государственная и корпоративная) снижалась, то теперь она начала расти. Это существенно усилило зависимость России от колебаний мировой финансовой конъюнктуры, а вскоре привело к развертыванию полномасштабного кризиса (рис. 11.2). Укажем на еще одну ошибку в деятельности отечественных заемщиков: они легко соглашались на залоговые схемы, хотя успехи российской экономики последних лет позволяли во многих случаях обходиться без залогов. В результате в условиях кризиса они столкнулись с быстрым падением стоимости залогов (начал действовать механизм *margin calls* — требования о пополнении залогов при их обесценении) и реальной угрозой лишиться своих активов.

Эта ситуация оказала серьезное влияние на выработку бюджетной и курсовой политики. С одной стороны, наличие значительной задолженности влиятельных (в том числе околобюджетных) игроков, нередко обладавших стратегически важными активами, ограничивало возможности снижения валютного курса руб-

ля, что привело бы к резкому удорожанию обслуживания их внешнего долга. С другой стороны, необходимо было использовать государственные ресурсы для оказания заемщикам финансовой помощи по его покрытию или выкупу.

## Борьба с кризисом в России

Меры по смягчению последствий кризиса, которые предложили в 2008–2009 гг. российские власти, отчасти повторяли шаги наиболее развитых стран, но в некоторых существенных пунктах расходились с ними.

Были приняты меры по предотвращению коллапса кредитной системы. Банкам предоставили значительные финансовые ресурсы для преодоления кризиса ликвидности. Это должно было способствовать поддержанию производственной активности. Именно доступность кредитных ресурсов является в России источником роста реального сектора, а вовсе не фондовый рынок. При этом сохранение устойчивости банковской системы непосредственно связано и с задачей обеспечения социально-политической стабильности в стране. Потери граждан в банках будут неизмеримо болезненнее и политически опаснее, чем убытки от падения фондовых индексов.

Разумеется, не обошлось без сомнительных схем. Банки, которым государство предоставляло ликвидность, предпочитали переводить ее в иностранную валюту, чтобы застраховаться от валютных рисков или использовать ее для уменьшения собственной задолженности перед иностранными кредиторами, — поведение экономически вполне оправданное, но не соответствовавшее намерениям денежных властей при предоставлении денежных средств. Кроме того, в ряде случаев перераспределение выделенных государством средств стало сопровождаться взятками, что неудивительно в условиях ограниченного доступа к дефицитному ресурсу по за-

ниженной цене. (Предполагалось, что деньги от первичных получателей будут предоставляться заемщикам второго уровня не по рыночной, а по заниженной ставке, немного превышающей процент, по которому происходит их первичное распределение.)

Государство в какой-то мере попыталось поддержать и биржевые индексы, но быстро отказалось от этой затеи. В сложившихся условиях подобные попытки означали только одно: помощь бегущим из страны инвесторам в получении больших сумм за продаваемые ими ценные бумаги. Конечно, падение стоимости акций неприятно для их держателей и создает проблемы с залогом (*margin calls*), но решение последней проблемы лежит в другой плоскости.

Началось обсуждение проблем предотвращения производственного кризиса. Быстрый экономический рост последних лет был в значительной мере связан с наличием на мировом рынке дешевых денежных ресурсов, которые охотно занимали отечественные компании. Однако дешевизна денег не способствует их эффективному инвестированию, особенно когда речь идет о фирмах, связанных с государством. Им дают деньги охотнее, т. к. понимают: государство в случае чего окажет этим компаниям поддержку.

Потом ситуация изменилась. Доступных кредитов не было, а заложенные в обеспечение кредитов бумаги быстро дешевели. До конца 2008 г. предстояло выплатить по этим долгам порядка 43 млрд долл. Государство выразило готовность предоставить через ВЭБ средства в размере 50 млрд долл. для разрешения этой проблемы.

Неоднозначной оказалась и валютная политика. По политическим причинам в 2008–2009 гг. власти не решались полностью отказываться от поддержки валютного курса рубля и пошли на поэтапную, растянутую во времени девальвацию. Причины осторожности в этом вопросе понятны: третье за 20 лет обесценение рублевых сбережений вряд ли способствовало бы укреплению доверия к национальной валюте.

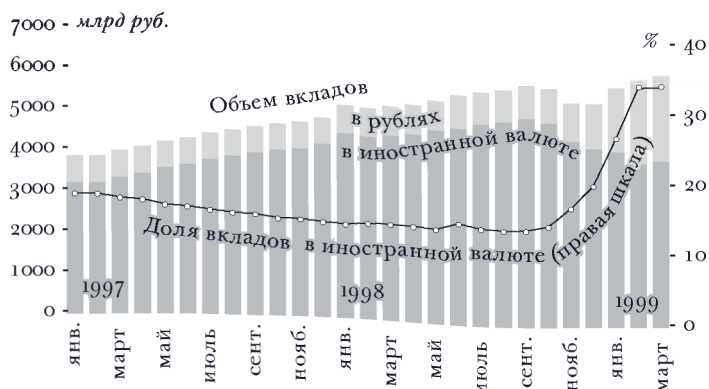


РИС. 11.3. Структура банковских вкладов населения (данные об объемах привлеченных кредитными организациями вкладов (депозитов) физических лиц)

Источники: Центробанк России, расчеты автора.

У такой политики был один позитивный аспект и по крайней мере ряд серьезных негативных последствий. Позитив состоял в том, что населению была дана возможность застраховаться от обесценения рубля. Практически все, кто этого желал, смогли обменять рубли на доллары или евро (рис. 11.3, 11.4).

Однако плавная девальвация усилила панические настроения на рынке и привела к значительному снижению золотовалютных резервов. В результате новый равновесный уровень валютного курса оказывался ниже, чем могла бы дать резкая девальвация. Кроме того, неопределенность в отношении валютного курса парализовала активность кредитных институтов. В ожидании падения национальной валюты банки предпочитали отказываться в предоставлении рублевых кредитов, а займы в иностранной валюте по той же причине не интересовали потенциальных заемщиков. Резкое же снижение курса рубля является важным фактором поддержки внутреннего производства, защиты отечественного

# ДРАМА 2008 ГОДА



РИС. 11.4. Объем операций с наличной иностранной валютой между уполномоченными банками и физическими лицами (по всем валютам)

Источники: Центробанк России, расчеты автора.

рынка от импортных товаров, помощи экспортерам, а также дополнительным стимулом будущего притока иностранного капитала в форме прямых инвестиций.

Наконец, правительство предложило большой пакет стимулов, прежде всего налоговых, для развития реального производства, включая снижение налогов, меры по поддержке малого бизнеса, формирование списка пользующихся особой заботой государства системообразующих предприятий. Эти меры вызывали неоднозначную реакцию. Несомненно, поддержка малого бизнеса важна как по экономическим, так и по социальным соображениям — этот сектор способен внести существенный вклад в снижение безработицы. Однако проблемы малого бизнеса лежат не в экономической или правовой, а в правоприменительной и политической плоскостях. В России традиционно скептически относятся к мелкому предпринимательству, наиболее незащитному перед лицом бюрократического произвола и вымогательства. Развитие малого бизнеса требует глубоких изменений

в ценностной ориентации российского общества и особенно его элиты.

Существуют серьезные сомнения в эффективности мер прямой помощи крупным предприятиям. Основные проблемы развития производства состоят не столько в нехватке денег, сколько в нарушении функционирования экономических механизмов, а в конечном счете в неэффективности многих производственных секторов. Обильные финансовые вливания не решают проблем повышения эффективности производства, структурного обновления экономики. Вместе с тем текущие социальные сложности такие меры могут ослабить.

Антикризисная политика России должна была ориентироваться прежде всего на предотвращение макроэкономических дисбалансов в системе. Даже допуская бюджетный дефицит в 2009 г., необходимо было задействовать здоровые источники его покрытия, использовать внутренние заимствования, не прибегая к печатному станку. Опасной была уверенность в том, что искусственное подстегивание спроса — вульгарное кейнсианство — сможет решить ключевые проблемы социально-экономического развития страны.

Там, где отсутствует длительная «кредитная история» национальной валюты, а сама она, естественно, не является резервной, ослабление бюджетной и денежной политики с высокой вероятностью может привести к бегству от национальной валюты, росту скорости обращения денег и инфляции. А на фоне мировой рецессии такой вариант будет неизбежно означать stagflation.

Особенно опасна подобная политика в странах с доминированием сырьевых отраслей в структуре экспорта. Зависимость таких экономик от мировой конъюнктуры исключительно высока, поскольку даже небольшое снижение спроса на внешних рынках оборачивается существенным падением производства в странах — экспортерах сырья. При сохранении низкой деловой активности в развитых странах и слабого спроса на экспортные то-



вары развивающихся экономик депрессия в последних может сопровождаться бегством от национальной валюты. Бюджетная экспансия не сможет компенсировать падение внешнего спроса, что приведет к инфляции, не сопровождающейся ростом производственной активности<sup>1</sup>. Риск стагфляции остается одним из самых серьезных для России.

- 
1. «Сегодня наблюдается опасное сходство между странами с формирующимися рынками и миром богатых стран в 1970-е гг., когда началась эпоха великой инфляции» (Inflation's back//The Economist. 2008. May 24. P. 17).

## ГЛАВА 12

# Экономическая политика 2009 г.: между кризисом и модернизацией

**К**ЛЮЧЕВОЙ характеристикой экономического развития 2009 г. явилась неопределенность. Год начинался с ожидания катастрофического, невиданного по глубине экономического кризиса, включая финансовый коллапс, падение цен на нефть до уровня ниже 30 долл. за баррель, неуправляемое падение рубля, глубокий спад производства, массовую безработицу и социальную нестабильность. Ничего этого не произошло. Более того, помимо собственно антикризисных мер в 2009 г. проявились некоторые новые положительные тенденции, среди которых снижение инфляции.

### Главный итог кризисного года: институциональная устойчивость

Результаты 2008 г. очень важны с точки зрения характера функционирования экономико-политических институтов. Это был второй крупный кризис, через который должна была пройти политическая система посткоммунистической России, основанная на Конституции 1993 г. В обоих случаях система продемонстрировала достаточную устойчивость и гибкость, способность принимать вызовы кризиса и отвечать на них, не допуская политических потрясений. Причем наблюдался даже некоторый прогресс. В 1998 г. политические институты еще не могли своевременно предотвратить драматическое

развертывание кризиса, и правительство начало проводить активную антикризисную политику лишь тогда, когда страна оказалась на грани (или даже за гранью) финансовой катастрофы. В 2009 г., напротив, политическая система оказалась способна быстро, буквально в первые дни кризиса, адаптироваться к резкому изменению конъюнктуры и сразу же начать функционировать в режиме антикризисного управления.

Можно перечислить множество недостатков и проблем российской антикризисной политики 2009 г., можно было предложить и альтернативные варианты действий. Все это интересно с точки зрения теоретических дискуссий и особенно с позиций экономических историков будущего. Однако нельзя отрицать тот факт, что элита смогла консолидироваться и не потерять контроль над ситуацией, хотя поначалу многим казалось, что слабость российских институтов и незрелость политического класса обернутся тяжелыми экономическими, социальными и политическими потерями.

Глобальный кризис вновь подчеркнул необходимость осуществления комплексной модернизации — технологической, экономической, социальной. Россия оказалась страной с наиболее неустойчивой экономикой и по параметрам производства (спад ВВП и промышленности был одним из самых глубоких), и по параметрам фондового рынка. Разумеется, глубина спада отчасти компенсировалась высокими темпами роста до кризиса и ожиданием высоких темпов восстановления (что особенно наглядно демонстрировал фондовый рынок). Однако серьезные угрозы для долгосрочного развития требовали поиска инструментов, обеспечивающих долгосрочную стабильность экономического развития. Такую стабильность могли дать модернизация и диверсификация.

Впрочем, 2009 г. продемонстрировал и отсутствие реального спроса на модернизацию со стороны российского общества. Политические заявления о необходимости комплексной модернизации не встречали,

разумеется, возражений, однако натывались на господствовавшие в элите ожидания восстановления старой модели роста, основанной на освоении ренты от топливно-энергетического комплекса. На словах все были согласны с важностью диверсификации, однако произошедший в 2009 г. рост цен на нефть, резко контрастировавший с пессимистическими ожиданиями конца 2008-го, никак не стимулировал реальную политику модернизации.

### Контурь антикризисной политики

Специфика антикризисной политики России в 2009 г. определялась следующими обстоятельствами.

Во-первых, высоким уровнем инфляции, сложившимся к началу кризиса: Россия была единственной страной «двадцатки» с двузначной инфляцией. С учетом быстрого спада производства страна попадала в ловушку стагфляции, т. е. с макроэкономической точки зрения характер кризиса оказывался существенно иным, чем в большинстве стран мира, для которых главной угрозой являлась дефляция. Соответственно Центробанк в первую очередь должен был повысить реальную процентную ставку до положительного значения и лишь по мере снижения инфляции понизить ее.

Во-вторых, высоким уровнем монополизма в российской экономике, снижавшим эффективность бюджетных стимулов. Опыт докризисных лет убедительно свидетельствовал, что расширение бюджетного спроса приводило к росту не предложения, а цен. Следовательно, роль классических бюджетных стимулов (прежде всего инвестиций в инфраструктуру и строительство) не могла быть существенной. Скорее определенную стимулирующую роль могло сыграть снижение налогов, которое и было осуществлено в конце 2008 г.

В-третьих, слабостью политико-правовых институтов (и особенно институтов, обеспечивающих исполне-

ние законодательства), что еще более ослабляло эффективность мер бюджетной поддержки<sup>1</sup>.

В-четвертых, кризис вновь и максимально наглядно продемонстрировал структурную уязвимость российской экономики, ее однобокость и неэффективность. Глобальный кризис является не только циклическим, но и структурным. Для России же проблема модернизации была поставлена кризисом более остро, что требовало сочетания в экономической политике антикризисных и модернизационных мер.

### *Роль социальной политики*

В России среди антикризисных мер доминировали социальная поддержка населения (увеличение пенсий, создание института общественных работ, организуемых по месту основной занятости) и поддержка отдельных предприятий. Причем даже при оказании помощи отдельным предприятиям причины и направления этой помощи также, как правило, имели социальную окраску (табл. 12.1).

Российский антикризисный бюджет оказался одним из наиболее социально ориентированных в сравнении

ТАБЛИЦА 12.1. Антикризисные меры, 2009 г., млрд руб.

	План	Факт
Отраслевые меры	1625,80	1734,90
Поддержка населения	593,70	652,60
Взнос в антикризисный фонд ЕврАзЭС	24,50	24,50
ВСЕГО	2244,00	2412,00

Источник: Минэкономразвития.

1. Подробнее о качестве российских политико-правовых институтов см.: *Фрейнкман Л., Дашкеев В.* Россия в 2007 г.: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.

с другими странами. Этому есть не только политическое, но и экономическое объяснение. Спрос, генерируемый социальной помощью, исходит прежде всего от бедных слоев населения и поэтому концентрируется преимущественно на товарах отечественного производства (относительно подешевевших в результате девальвации), которые в основном производятся в более конкурентных секторах экономики. Можно предположить, что расширение спроса здесь имеет больший стимулирующий эффект, нежели бюджетный спрос на инфраструктурные объекты или жилищное строительство.

Отдельной проблемой стали моногорода. Правительство видело в них особую опасность, прежде всего социально-политическую, а также возможность именно с их реструктуризации начать осуществление реальной (и точечной) модернизационной политики. Универсальных решений здесь быть не может, а потому было предложено разрабатывать индивидуальные программы их развития и преобразования — от диверсификации до полной ликвидации (последнее в исключительных случаях).

#### *Поддержка реального сектора*

Правительство стало оказывать поддержку ряду предприятий, сформировав список системообразующих. Основным инструментом поддержки стали государственные гарантии по кредитам. Этот механизм очень долго прорабатывался и начал работать только с середины 2009 г. Это, с одной стороны, позволило стабилизировать социальную ситуацию, а с другой — стало препятствием на пути реструктуризации и обновления.

Таким образом, одними из эффектов антикризисных мер в России оказались фактическая защита интересов и поддержка собственников и менеджмента компаний, попавших в тяжелое положение. В отличие от ряда других стран, собственники и менеджеры российских компаний, спасенных государством, не были смещены и по-

страдали в минимальной степени. Понятно, что в реальности правительство должно было прикладывать немало сил для поддержки системообразующих предприятий, однако это имеет и негативный социально-психологический эффект: продемонстрировано, что они могут позволить себе шантажировать власть (эффект, по-английски определяемый как *too big to fail*). Этот эффект необходимо минимизировать и не слишком препятствовать модернизации.

Макроэкономического стимулирования экономики в классическом виде в России не применяли. Антикризисный бюджет приняли только в конце апреля 2009 г., причем вливания ликвидности в экономику через бюджетный канал стерилизовались через денежно-кредитный: коммерческие банки возвращали Банку России кредиты периода девальвации в объеме, практически равном денежной эмиссии, связанной с бюджетными расходами. В результате ликвидность оставалась до последнего времени в дефиците, что привело к снижению запасов готовой продукции до 7,5% ВВП, а инфляция во втором полугодии 2009 г. снизилась.

### *Банковский сектор*

Важным направлением политики стало принятие ряда мер по поддержке банковского сектора, позволивших российской банковской системе удержаться на плаву без серьезных потрясений. Упор сделали, как и в реальном секторе, на сохранение текущих институтов и текущих собственников. Главным направлением действий здесь было предоставление ликвидности. Центральный банк впервые в полной мере выступил в качестве кредитора последней инстанции, не допустив какой-либо дестабилизации банковского сектора. Банковскую панику решительно пресекли, что радикальным образом отличает ситуацию от 1998 г.

Однако эта политика должна была иметь в среднесрочной перспективе и негативные последствия, по-

скольку не произошло очищения банковской среды, сохранились практически все те же институты, которые существовали и до кризиса. Впрочем, можно предположить, что Центробанк просто не стал на пике кризиса решать структурные задачи.

Это тем более важно, что существенных сдвигов в ситуации с плохими долгами не произошло. Ослабление стандартов регулирования капитала позволяло маскировать ситуацию, поддерживать видимость устойчивости банковского сектора при ухудшении качества активов.

### *Денежная политика*

В области денежной политики Россия пошла по пути плавной девальвации, завершившейся в январе 2009 г., и отказа (в значительной мере) от таргетирования валютного курса. Это было очень важное и очень сложное решение. На протяжении всей посткоммунистической истории России денежные власти уделяли экономическому росту гораздо большее внимание, чем это требует от них Конституция. Начиная с низких ставок рефинансирования и технических кредитов 1992 г. и кончая сдерживанием укрепления валютного курса в 2000-е гг., денежные власти всегда приносили задачу снижения инфляции в жертву поддержке реального сектора. Негативные эффекты этой политики стерилизовались действиями Министерства финансов<sup>1</sup>. Теперь были предприняты попытки выстроить антиинфляционную политику при сглаживании колебаний валютного курса.

Впрочем, развитие ситуации в 2009 г. показало, что девальвация не является универсальным лекарством от низкой конкурентоспособности. Многие ожидали по-

1. О парадоксах российской экономической политики, при которой Центральный банк заботится об экономическом росте, а Министерство финансов — о стабильности валюты, см.: Юдаева К., Годунова М. Уроки кризиса для России: макроэкономическая политика // Экономическая политика. 2009. № 6. С. 39–40.



вторения чуда десятилетней давности — начала бурного импортозамещающего роста благодаря снижению курса рубля. Однако этого не произошло.

Хотя проводимая антикризисная политика позволила стабилизировать ситуацию и не допустить неуправляемого развития событий, налицо некоторые ее серьезные недостатки и ограничения. Главное из них — отсутствие реальных шагов в направлении антикризисной модернизации. На рубеже 2008–2009 гг. много говорили о необходимости воспользоваться кризисом для ускорения модернизации, выделить модернизационный аспект антикризисных мер. Однако на практике основное внимание уделялось недопущению дестабилизации, а, по сути, сохранению статус-кво. На это были нацелены поддержка занятости на предприятиях и практически полное отсутствие их банкротств, консервация банковского сектора при отсутствии системных решений по плохим долгам.

Впрочем, сочетание антикризисной (или даже восстановительной посткризисной) и модернизационной политики — задача очень сложная и практически нерешаемая в рамках календарного года. Ведь антикризисные меры должны быть запущены быстро, они не предполагают тщательно выверенной стратегии долгосрочного развития. Модернизация же требует серьезной концептуальной проработки.

## Барьеры и риски

Более очевидными по итогам 2009 г. стали барьеры на пути модернизации и риски, которые возникают при ее отсутствии. Политика в современном мире в значительной мере нацелена на сохранение многих из тех гигантов, которые на самом деле являются рудиментами экономики прошлого. Это хорошо видно на опыте предоставления государственных гарантий российским правительством в 2009 г. Практически никто из полу-

чивших гарантии или деньги не предложил в ответ сколько-нибудь внятную программу модернизации.

Еще одной серьезной проблемой, связанной с парадигмой *too big to fail*, является возрождение идеологии «большого государства». Причины глобального кризиса объясняют недостаточным регулированием, в связи с чем звучат призывы расширить государственное вмешательство в хозяйственную жизнь.

Правда, пока в основном говорят о необходимости более жесткого регулирования финансовых рынков и институтов, в том числе в международном масштабе. Однако за этим вероятен и возврат к практике регулирования производства и торговли. Особенно уязвима в этом отношении может быть Россия с ее традициями государственного участия в экономике. Во всяком случае, принятый в 2009 г. закон «О торговле» и стремление государства активно вмешиваться в ценообразование создавали опасный прецедент, особенно с учетом отечественной «кредитной истории» дирижизма.

Не только в России, но и в развитых рыночных демократиях на волне критики либеральной модели последних 30 лет стал популярен тезис о необходимости более активного вмешательства государства в экономику как условия преодоления рисков стихийного развития. Наконец, налицо отсутствие спроса российского общества на серьезное обновление, на модернизацию. Стремление к статус-кво применительно к современной России означает ожидание восстановления цен на товары российского экспорта (топливно-энергетические ресурсы и металлы) и возврат к докризисной модели роста. Именно с динамикой цен на нефть (газ и металлы) связывало экономический подъем 1999–2007 гг. господствующее мнение, равно как и начало нынешнего кризиса. Естественно, что выход из кризиса ассоциировался с повышением цен на энергоресурсы. Надежда, что «все образуется» и мы опять вернемся к политике «управления ростом благосостояния», оставалась в минувшем году доминирующей.

Между тем сохранение ресурсной зависимости является опасным, причем опасность эта за последние 40 лет приобрела угрожающий характер. Российская экономика всегда была зависима от экспорта ресурсов. Однако с 1970-х гг. в стране сложилась принципиально новая реальность — зависимость от природных ресурсов, доходы от которых оторваны от экономического развития страны и производительности труда. Такого не было на протяжении предыдущих столетий. И здесь-то таится главная стратегическая угроза. Эта ресурсная зависимость качественно отличается от сырьевого характера российской экономики прошлого, когда основу экспорта составляли продукты сельского хозяйства. Политические риски современной ресурсной зависимости очень велики, поскольку ее результатом становится деградация основных общественных институтов. Это принципиально новое явление. Ресурсная зависимость уже привела к краху Советского Союза, который начался именно в тот момент, когда страна вновь стала сверхдержавой и, казалось, ей уже ничего не угрожает<sup>1</sup>.

---

1. На этот феномен обращал внимание еще А.Смит, когда писал: «Норма прибыли не повышается... вместе с процветанием общества и не понижается вместе с его упадком. Напротив, она обычно низка в богатых странах и высока в бедных, а на самом высоком уровне она всегда держится в тех странах, которые быстрее всего идут к разорению и гибели» (Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. С. 282).

## ГЛАВА 13

### Экономическая политика 2010 г.: в поисках инноваций

**В** 2010 ГОДУ в России в основном продолжалась экономическая политика предшествующего года. Однако акцент теперь был сделан не на спасение отдельных экономических агентов (предприятий, банков), а на поддержание условий для обеспечения экономической и социальной стабильности. Банки и фирмы стали возвращать долги государству, и одновременно вновь начался рост внешних заимствований большого бизнеса (в отличие от предыдущих лет теперь кредиты брали преимущественно предприятия нефинансового сектора).

В России восстановился экономический рост (рис. 13.1). Темп роста был существенно ниже, чем в 2000–2007 гг.: как и в предыдущие годы, рост был выше, чем в развитых странах, но ниже, чем в Китае, Индии и Бразилии. Правда, из-за существенного спада в разгар кризиса (9% ВВП и почти 15% по промышленности) задача восстановления экономики стала гораздо острее. Существенно более сложной стало и решение задачи вхождения России в пятерку самых крупных по ВВП стран к 2020 г.

#### В центре экономической политики

Следующие проблемы являлись наиболее важными в экономическом развитии России в 2010 г.

*Первое.* Существенное обострение финансовой (бюджетной) ситуации. В Россию вновь вернулся бюджетный дефицит, которого страна не знала на протяжении почти десятилетия (рис. 13.2). После финансового кри-

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2010 ГОДА

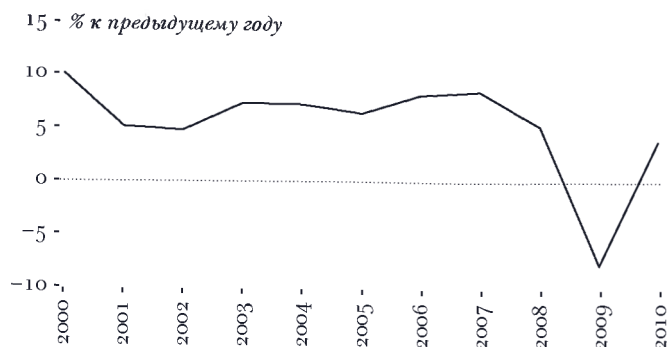


РИС. 13.1. Валовой внутренний продукт

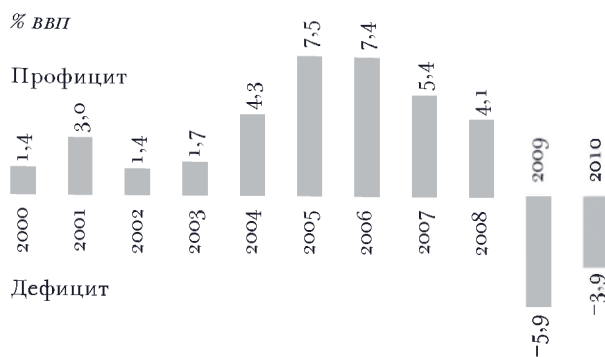


РИС. 13.2. Профицит (дефицит) федерального бюджета

зиса 1989–1998 гг., достигшего острейшей фазы дефолта в 1998 г., правительство стало особенно чутко относиться к бюджетным проблемам и добивалось балансирования бюджета. Этому способствовал и рост цен на нефть. Сбалансированный бюджет стал на какое-то время символом посткоммунистической России и предметом почти консенсуса новой элиты. Интенсивное погашение внешнего долга сделало Россию к началу кризиса страной с одной из самых низких в мире долговых нагрузок.

Разумеется, были силы, которые настаивали на росте бюджетных расходов, однако они имели ограниченное политическое влияние.

Но ситуация изменилась. Страна попробовала жить с дефицитом в 2009 г., и никакой катастрофы не произошло. Элита поняла, что она может получить доступ к гораздо большим денежным средствам, чем дают производительность труда и благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура, тем более что этим занимаются все наиболее развитые страны мира. В результате возникла парадоксальная ситуация: бюджет стал дефицитным при цене на нефть 80 долл. за баррель, тогда как еще несколько лет назад и цена 30 долл. позволяла сводить федеральный бюджет с профицитом (рис. 13.3).

Формально ситуация не выглядела тревожной. Уровень государственного долга остается низким, и страна имела широкие возможности для заимствований как в рублях, так и в иностранной валюте (рис. 13.4, 13.5). Бюджетный дефицит не очень большой по сравнению с развитыми странами — 3,5–4% ВВП. Однако при выведении из расчетов рентной составляющей бюджетный дефицит оказывается выше 13% ВВП, т.е. страна попадает в исключительную зависимость от колебаний мировых цен на энергоресурсы, от факторов, ни в коей мере не зависящих от России.

*Второе.* После снижения инфляции в 2009 г. и в первой половине 2010 г. индекс потребительских цен вновь стал расти, достигнув по итогам года 8,7%. Иными словами, инфляция у нас оставалась одной из самых высоких в странах «двадцатки» и была сопоставима только с инфляцией в Индии и Турции (табл. 13.1 и рис. 13.6).

Отчасти это естественный процесс, сопровождающий возобновление экономического роста. На волне экономического спада динамика цен стала тормозиться, однако российская экономика все равно оставалась высокоинфляционной — на минимуме инфляция снизилась до 8,8% в годовом исчислении. От этого уровня и начался ее рост по мере преодоления рецессии.

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2010 ГОДА



РИС. 13.3. Стоимость нефти *Urals*

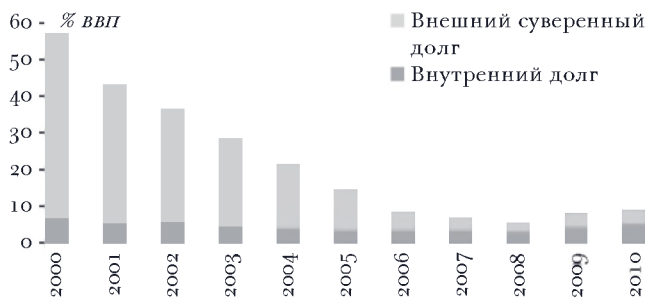


РИС. 13.4. Государственный долг

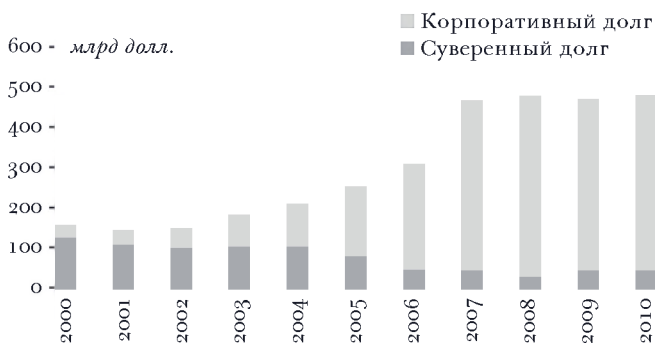


РИС. 13.5. Внешний долг (на конец года)

ТАБЛИЦА 13.1. Инфляция, рост потребительских цен,  
% к предыдущему году

	2007	2008	2009	2010
Россия,				
по данным OECD	9,0	14,1	11,7	—
по данным Росстата	11,9	13,3	8,8	8,8
G7	2,2	3,	-0,1	—
Турция	8,8	10,4	6,3	8,6
Индия	6,4	8,3	10,9	
Китай	4,8	5,9	-0,7	4,6 (РБК)
Бразилия	3,6	5,7	4,9	5,0
Испания	2,8	4,1	-0,3	1,8
Греция	2,9	4,2	1,2	4,7
США	2,9	3,8	-0,4	1,6
Великобритания	2,3	3,6	2,2	3,3
Канада	2,1	2,4	0,3	
Франция	1,5	2,8	0,1	1,5

Источники: OECD, IMF, РБК, Росстат.

Однако есть и два других, так сказать, негативных источника раскручивания инфляции. С одной стороны, это фактор засухи и исключительно низкого урожая зерновых, что отражалось на всем индексе сельскохозяйственного производства (рис. 13.7). С другой стороны, фактор бюджетной политики, поскольку мощное наращивание бюджетных расходов не могло не сказаться на ценах. Можно говорить и о монетарных факторах инфляции, поскольку происходило эмиссионное финансирование бюджетного дефицита — за счет резервного фонда и валютных интервенций в период притока капитала в начале года. Свою роль играли и инфляционные ожидания, которые экспансионистская бюджетная политика естественным образом порождала.



# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2010 ГОДА

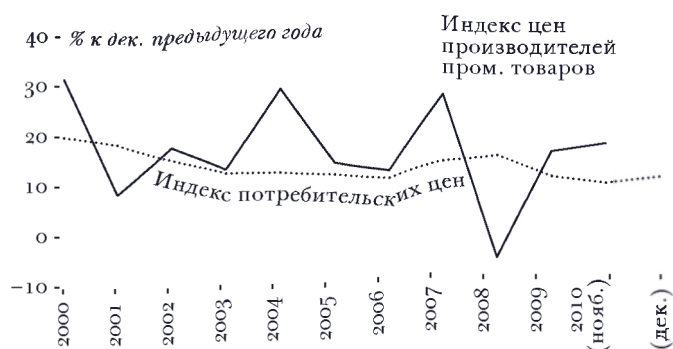


РИС. 13.6. Инфляция

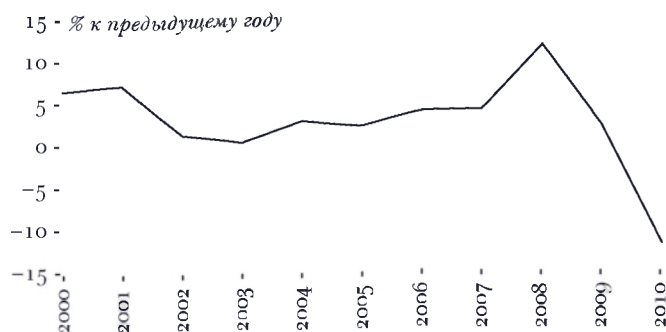


РИС. 13.7. Сельхозпродукция  
в хозяйствах всех категорий

Рост инфляции в российской ситуации является фактором гораздо более проблематичным, чем в развитых странах. Там инфляция стала бы фактором (и показателем) оживления производства, и даже следующее за инфляцией ужесточение денежной политики осталось бы в пределах нескольких процентных пунктов. В России инфляция должна привести к повышению процентных ставок и сохранению их на двузначном уровне, что является серьезным фактором, препятствующим экономическому росту.

В этой ситуации следовало ожидать развертывания заимствований российских фирм на внешних рынках, предлагающих более дешевые финансовые ресурсы. Эти заимствования в 2010 г. действительно стали нарастать, причем особенно активны были здесь нефинансовые институты (в отличие от докризисного времени).

*Третье.* Россия столкнулась со значительным оттоком капитала, который в 2010 г. составил 32,8 млрд долл. В этом отношении ситуация диаметрально противоположна другим странам, составляющим аббревиатуру БРИК: в Бразилии, Индии и Китае наблюдался мощный приток капитала. В обоих случаях возникает вопрос о целесообразности ограничения свободы перемещения капитала и введения контроля капитала, но только для решения противоположных задач — ослабления стимулов притока для смягчения волатильности (собственно, Бразилия ввела так называемый «налог Тобина») или для недопущения опасного оттока капитала (рис. 13.8).

Отток капитала происходил, несмотря на то что российский фондовый рынок был в мире одним из самых быстрорастущих. Однако его небольшие масштабы (приток портфельных инвестиций составляет малую долю в динамике капитала), небольшая глубина, а также волатильность (колебания в разы, а не на проценты) привели к ослаблению интереса к нему крупных международных инвесторов. Прямых же инвестиций в 2010 г. было мало (рис. 13.9).

По-видимому, причин оттока капитала было несколько: это и общая неопределенность перспектив развития экономического кризиса, и неопределенность, связанная с предстоявшими в России выборами, и сохранение высокого уровня коррупции, когда часть расходуемых бюджетами всех уровней средств остается в руках чиновников, предпочитающих помещать накопленное в безопасные места (последнее подтверждается относительно небольшими суммами разовых переводов средств за границу, что стало характерным именно для 2010 г.). Применительно к последнему явлению можно сказать,

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2010 ГОДА

млрд долл.

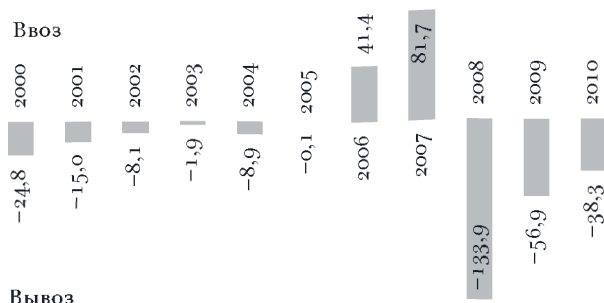


РИС. 13.8. Чистый ввоз — вывоз капитала частным сектором, по данным платежного баланса

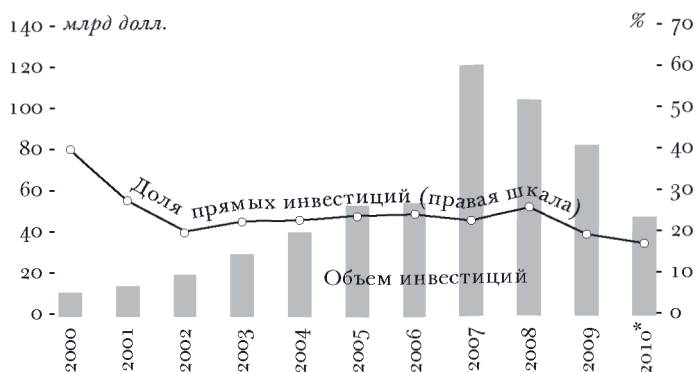


РИС. 13.9. Иностранные инвестиции

что коррупция из феномена микроэкономического стала макроэкономическим фактором.

Одновременно сокращалось сальдо платежного баланса по текущим операциям в связи со значительным ростом импорта, что, в свою очередь, является реакцией на рост социальных расходов бюджета (рис. 13.10). Большой платежеспособный спрос трансформировался в спрос на дешевые товары, которые сегодня преимуще-

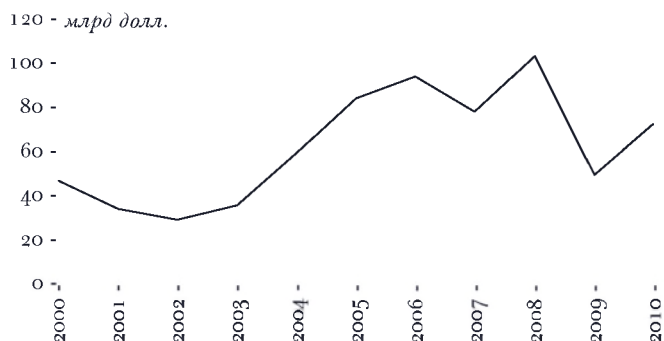


РИС. 13.10. Платежный баланс,  
счет текущих операций

ственно импортные. Ситуация 1999 г., когда рост номинальных выплат населению обернулся ростом спроса на отечественные товары (импортозамещением), возможна, как теперь уже очевидно, только при радикальной девальвации национальной валюты в разы (так было в 1998 г.), а не на проценты (в 2010 г.)<sup>1</sup>.

Из сказанного можно сделать вывод: 2010 г. продемонстрировал, что Россия перестала быть дешевой страной, какой она была в 1990-е и на протяжении части 2000-х гг. Это касается стоимости и активов, и товаров, и услуг. В условиях кризиса при относительной стабильности валютного курса соотношение доходности операций на рынке и страновых рисков (*risk/return*) существенно изменилось из-за сохранения высоких рисков и снижения доходности: другие развивающиеся рынки оказались более надежными при сопоставимом уров-

1. В связи с этим первый заместитель председателя Центрального банка России А. Улюкаев заявил в ноябре 2010 г., что продолжение политики наращивания социальных расходов может привести к возникновению структурного дефицита текущего счета, на который почти невозможно будет повлиять через курс рубля (см.: Гайдаровские чтения. 13 октября 2010 г. <http://www.iet.ru/images/READINGS/ulukaev.pdf>).

не доходности. Отечественные потребительские товары по соотношению цена/качество (*price/quality*) также, как правило, не выдерживают конкуренции с импортом. Эти обстоятельства обусловили отток капитала и снижение сальдо платежного баланса по текущим операциям.

Опасения выхода текущего сальдо в отрицательные значения имели под собой основания. Но такое развитие событий не являлось неизбежным, так как рост спроса на импорт привел к ослаблению курса рубля, что, в свою очередь, станет фактором ограничения импорта. Это зависит как от действий денежных властей, так и от фискальной политики. Центробанк способен влиять на курсообразование, плавно ослабляя рубль, чтобы сдерживать приток импорта. Правда, это будет противоречить задачам таргетирования инфляции и вновь подчеркнет, что проблемы отечественного производства для Центробанка остаются более важными, чем обеспечение стабильности цен и валюты.

Перспективы платежного баланса зависят и от характера бюджетной политики. Неумеренная бюджетная экспансия (особенно в части социальных выплат) может стать фактором устойчивого роста спроса на импорт, т. е. появления двойного дефицита (бюджета и текущего счета платежного баланса).

*Четвертое.* Ситуация на рынке труда к концу 2010 г. оказалась значительно лучшей, чем это ожидалось в начале года. К декабрю 2010 г. безработица снизилась на 0,7 млн человек и достигла 5,7 млн человек, зарегистрированная безработица снизилась на 183,1 тыс. человек — до 1,9 млн. Можно сказать, что феномена *jobless recovery* (восстановление производства при отставании в восстановлении занятости), характерного для системных кризисов, в нашей ситуации не наблюдается. С точки зрения социально-политической стабильности такую ситуацию можно только приветствовать. Однако у нее есть два возможных объяснения, которые не позволяют оценивать решительное восстановление рынка труда однозначно позитивно (рис. 13.11).

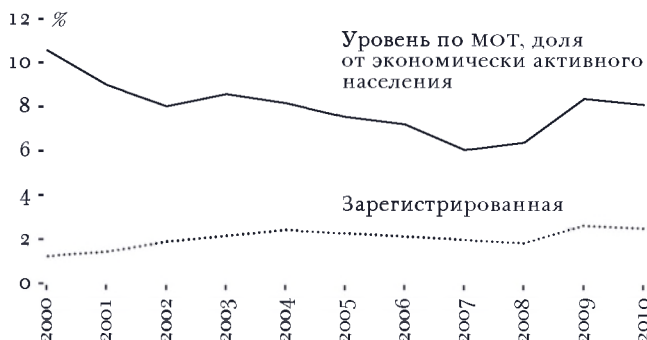


РИС. 13.11. Безработица

Во-первых, феномен *jobless recovery* является оборотной стороной, индикатором структурной трансформации экономики. Он означает усиление структурной безработицы, т.е. появление новых рабочих мест и нехватку для них людей с имеющейся квалификацией. Иными словами, *jobless recovery* — это неперенный фактор модернизации, с которой связан выход из кризиса. Отсутствие этого феномена требует специального обсуждения вопроса о наличии или отсутствии модернизации на выходе из кризиса. В этом же направлении воздействует на экономику и политическое давление на бизнес и регионы с требованием обеспечить занятость.

Во-вторых, в специфической демографической ситуации современной России отсутствие отставания по занятости от восстановления экономики может свидетельствовать о более активном выходе на пенсию, т.е. о снижении безработицы за счет не только роста занятости, но и сокращения рабочей силы в трудоспособном возрасте.

Оба объяснения не противоречат друг другу, и, скорее всего, на практике 2010 г. они имели определенное влияние на реальное развитие ситуации. Разумеется,

с точки зрения социальной стабильности такое развитие событий полезно. Однако с точки зрения решения задач модернизации ситуация на рынке труда не поддавалась однозначной интерпретации.

*Пятое.* В России были сделаны важные шаги в направлениях международной интеграции — как по линии «Таможенный союз — единое экономическое пространство», так и присоединения к ВТО. На обоих направлениях налицо существенные продвижения. Они сейчас связаны с чисто политическими, а не экономическими или техническими решениями. Станет ли Россия членом ВТО, заработают ли институты интеграции на постсоветском пространстве — эти вопросы сейчас уже зависят от политического руководства стран, которые втянуты в названные процессы. Для России оба процесса важны как способы стимулирования конкуренции и товаропроизводителей, и юрисдикций<sup>1</sup>.

Стремясь сочетать антикризисные меры с модернизацией, российское правительство стало задействовать некоторые новые элементы в своей экономической политике, существенно отличные от характерных для 2000–2008 гг.

Прежде всего это *новая макроэкономическая реальность* — устойчивое сохранение бюджетного дефицита и наращивание бюджетных заимствований. Этому способствовали наличие значительных резервов, а также низкий уровень государственного долга, сложившийся к началу кризиса.

Другой новацией, естественным образом вытекающей из предыдущего, в 2010 г. стал *поворот к политике роста налогов*. На протяжении практически всей посткоммунистической истории России после установления принципиально новой налоговой системы в 1992 г. налоги только снижались (в отличие от акцизов на углеводороды, табак и алкоголь). Решительные меры по сниже-

1. О конкуренции юрисдикций см.: *Шувалов И.* Россия на пути модернизации // Экономическая политика. 2010. № 1.

нию налогов были приняты в 2000–2001 гг. Важно учитывать, что одной из важных, хотя и не декларируемых, причин снижения налогов было стремление установить их на том уровне и при той модели, которую государство было способно администрировать, т. е. устанавливать ставку налога на уровне, близком к эффективной.

В 2010 г. изменилась тенденция. Были существенно повышены социальные отчисления (прежде всего в Пенсионный фонд), а также усилилось налогообложение производства углеводородов. Фискальная логика этих мер понятна — в условиях курса на рост расходов бюджета повышение налогов практически неизбежно. По словам руководства Минфина, повышение налогов предполагалось и в дальнейшем. Однако налицо и то, что повышение налогообложения труда дестимулирует структурную модернизацию, так как наиболее болезненно влияет на отрасли с высокой долей затрат труда в отличие от отраслей сырьевых.

Стремясь к некоторому смягчению негативного воздействия роста налогов, власти стали более активно за-действовать *дискретные (точечные) меры экономической политики*. Наиболее яркий пример — инновационная зона «Сколково», для резидентов которой был предложен беспрецедентный набор налоговых и административных льгот — от низкой ставки социальных отчислений до введения собственных (выделенных из общей системы) правоохранительных, налоговых и таможенных органов. По сути, это попытка создать точку инновационного роста, администрируемую так, как это должно быть в современном развитом постиндустриальном обществе.

Согласно этой логике начала трансформироваться и модель особых экономических зон. Изначально ОЭЗ рассматривались как точки роста, определяемые в результате конкурса региональных заявок, предлагающих лучшие условия для стимулирования деловой и инновационной активности. Теперь налицо тенденция «назначения ОЭЗ» — создания ее в том месте, которое представ-



ляется целесообразным с точки зрения формирования определенного технологического кластера. Примером этого может стать «Титановая долина» в Свердловской области.

Стремясь компенсировать рост социальных налогов для малого бизнеса (и понимая, что часть бизнеса уйдет в тень), правительство в конце 2010 г. приняло решение о снижении на два года страховых взносов в Пенсионный фонд с 26 до 18% для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере производства и оказания социальных услуг.

Наконец, в 2010 г. вновь актуальной темой стала *приватизация*. Правительство приняло масштабную программу приватизации: речь шла как о пакетах акций предприятий, в которых государство является миноритарием, так и о миноритарных пакетах акций крупнейших государственных компаний или компаний с абсолютным доминированием государственного пакета — «Роснефти», «РЖД», «РусГидро», Сбербанка, «ВТБ» и др. По-видимому, задачами приватизации будут привлечение стратегических инвесторов (соответственно получение инвестиционных ресурсов и улучшение корпоративного управления), а также пополнение доходов бюджета. Однако первая задача в современной ситуации должна быть ключевой, хотя только время покажет, удастся ли ее решить на практике<sup>1</sup>.

---

1. Приватизация может преследовать три цели — политическую, экономическую и фискальную. Первая состоит в укреплении политического режима путем расширения его социальной базы. Вторая — в привлечении эффективных собственников, ускорении и повышении качества экономического роста. Третья — в пополнении доходов государственного бюджета. В ситуации 1990-х гг., как и в любой крупномасштабной революции прошлого, доминировала первая цель. В условиях политической стабильности доминирующей становится экономическая, хотя две другие также играют свою роль — здесь они вполне сочетаемы (подробнее см.: Мау В. Экономика и революция: уроки истории // Вопросы экономики. 2001. № 1).

## Новая модель роста

Одной из иллюзий начала структурного кризиса являлось ожидание восстановления «старого доброго времени» — преодоления неурядиц и возврата старой модели роста. Это ошибочная стратегия. Системный кризис предполагает формирование новой модели экономического развития, и лишь с ее появлением начинается преодоление кризиса. А преимущества на выходе из кризиса получают те страны, которые способны сформировать эту модель и наиболее последовательно и решительно реализовать ее на практике. Именно в обретении новой модели роста — стимулирующая роль структурного кризиса и шанс отдельных стран в результате кризиса совершить рывок в развитии.

Перед Россией открываются два варианта социально-экономической политики, причем выбор остается за политической элитой и должен быть сделан в ближайшее время.

*Первый вариант* предполагает развитие существующей модели роста и ее адаптацию к появляющимся вызовам. Государство в этой конструкции является главным стимулятором роста и как источник финансовых ресурсов, и как нейтрализатор рыночной стихии, и как держатель ключевых институтов, необходимых для экономического роста. Оно определяет приоритеты, концентрирует на них политический и финансовый ресурсы, выстраивает финансовую систему, опираясь на принадлежащие государству банки и биржи, напрямую руководит ключевыми производственными компаниями (контролирует «командные высоты»). Государственный спрос не только на товары и услуги, но и на институты оказывается здесь системообразующим. От государства же зависит в значительной мере спрос домохозяйств.

*Второй вариант* предполагает усиление роли частных источников роста (частных фирм и домохозяйств), которые будут постепенно замещать и вытеснять госу-

дарство из предпринимательской зоны. Государство должно создавать максимально благоприятные условия для функционирования частных экономических агентов, стимулировать их интерес к развитию, т. е. предложение товаров и услуг на рынке.

Эта дихотомия хорошо известна из экономической теории и экономической истории. Она возникла задолго до современного глобального кризиса. Выбор между экономикой спроса и экономикой предложения лежит в основе характерной для всего XX в. дискуссии между кейнсианскими и неоклассическими моделями экономического роста.

Еще более актуальна эта тема для стран с развивающейся экономикой (или стран догоняющей модернизации). Анализируя опыт Германии и России второй половины XIX — начала XX в., А. Гершенкрон показал, что в условиях догоняющего развития государству надо брать на себя компенсацию рыночной неопределенности и особенно слабости только зарождающихся рыночных институтов<sup>1</sup>. Однако последующее развитие событий показало, что за это избыточное вмешательство государства обществу впоследствии приходится платить немалую цену — политическую и экономическую. «Большое государство» закостенеет и с какого-то момента становится препятствием для современного экономического роста, и преодоление этого препятствия требует немалых ресурсов, а то и жертв.

*Действующая модель роста — экономика спроса.* Основными элементами этой модели являются обеспечение высокого уровня социальной и политической стабильности в обществе в качестве ключевой цели, к которой стремится правительство; наличие высоких и растущих цен на углеводороды; наращивание бюджетных расходов как важнейшего источника спроса; постепенное повышение налогов; сохранение значительного инфля-

1. Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе. М.: Дело, 2015.

ционного потенциала; усиление роли индивидуальных (адресных) решений в противовес созданию общих правил игры.

Сложившаяся в 2000-х гг. и действующая поныне модель экономического роста основывается на наличии значимых, дешевых и «незаработанных» финансовых ресурсов, источником которых является не рост производительности труда, а благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура. Собственно, такая модель с некоторыми модификациями существует в России с 1970-х гг., и до последнего времени она являлась почти столь же популярной, как в то первое десятилетие ее эксплуатации. Быстрорастущие расходы государственного бюджета или требуют еще более быстрого роста цен на энергоресурсы, или оборачиваются бюджетным дефицитом.

Государство выступает важнейшим источником спроса в экономике. Прежде всего это спрос со стороны средних и бедных слоев населения, связанных с государственным бюджетом, — пенсионеров, безработных, государственных служащих и военных, а также примыкающих к ним работников госкорпораций. Существенную роль играет финансирование силовых структур в части как содержания военнослужащих, так и закупки вооружений.

Другой сферой мощного государственного спроса являются инвестиции в инфраструктуру, однако, понимая высокий уровень коррупции в этом секторе, правительство весьма осторожно в своих инфраструктурных вложениях в отличие от социальных расходов.

Выбор между приоритетом инфраструктурным и социальным является непростым. Социальные расходы попадают на более конкурентный рынок, и они действительно могут обеспечить рост потребления. Инфраструктурные сектора более монополизированы, и инвестиции в них приводят больше к повышению цен (тарифов), чем к росту предложения соответствующих товаров и услуг.

В то же время социальные расходы в значительной мере влияют на рост инфляции, а также предъявляют

повышенный спрос на товары дешевого импорта. Как показала практика последних лет, рост спроса на дешевые товары и услуги удовлетворяется не отечественным товаропроизводителем, а поставками из стран с дешевым трудом (прежде всего из Азии)<sup>1</sup>. Это ограничивает стимулирующий потенциал бюджетных расходов.

В какой-то мере такой спрос можно было бы компенсировать курсовой политикой, т. е. сдерживанием укрепления рубля, однако возможности денежных властей в этой сфере весьма ограничены, особенно при данном высоком уровне цен на углеводороды.

Еще одной проблемой социальных расходов является их необратимый характер. Отказаться от взятых социальных обязательств можно только в условиях тяжелого политического и экономического кризиса. Здесь нельзя прибегнуть к аргументам отсутствия должного уровня доходов бюджета. Расходы на инфраструктуру в этом смысле менее политизированы, от них легче отказываться.

Приоритет социальной стабильности в этой модели подталкивает к проведению консервативной политики на рынке труда — политики, препятствующей высвобождению занятых, а значит, и структурному обновлению. Высвобождение станет допустимым, но очень осторожным и под контролем государства. Это даст серьезные позитивные результаты, как продемонстрировал АвтоВАЗ в 2010 г. Однако тиражирование подобного опыта в массовых масштабах практически невозможно.

Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности при отказе от структурных реформ потребует роста налогов.

---

1. По расчетам А. Ведева, 75% прироста внутреннего спроса оборачивалось инфляцией и ростом импорта и лишь 25% стимулировало внутреннее производство (см.: Развитие банковской системы России в 2010–2011 гг.: На пути к «дешевым деньгам». Центр стратегических исследований Банка Москвы. 2010. Май).

Наконец, экономика, основанная на государственном спросе, принципиально более склонна к сохранению и поддержанию монополий, а также к инфляции. Монополии будут обеспечивать стабильность экономикополитической ситуации, хотя и ценой более низкого качества товаров и услуг при более высокой инфляции.

Доминирование государственного спроса смягчит потребность экономических агентов в снижении инфляции, поскольку государственные инвестиции станут более важны, чем частные, а именно для частного инвестора важнее низкая инфляция как предпосылка снижения процентных ставок.

Государство, по-видимому, усилит индивидуальный (адресный) характер своих решений, предоставляя стимулирующие льготы для отдельных типов инвесторов и производителей — льготы, компенсирующие повышение налогов, процентные ставки и административные барьеры.

*Рост при структурной модернизации — экономика предложения.* В ходе модернизации необходимо сделать основной акцент не только (и даже не столько) на темпы роста, но и на его качество. Это требует выработки новой модели роста, основанной на стимулировании предложения товаров и услуг, т. е. на создании условий для успешного функционирования и развития агентов экономической жизни.

Можно выделить следующие основные элементы этой модели.

Во-первых, снижение, а не рост бюджетной нагрузки к ВВП, т. е. снижение расходов бюджета и налогов. Практически все успешные примеры догоняющего развития в постиндустриальном мире наблюдались в странах с бюджетной нагрузкой ниже, чем в странах самых передовых. (В этом состоит принципиальное отличие современного догоняющего развития от догоняющего развития в индустриальную эпоху XIX–XX вв.) Особенно важно недопущение роста (и постепенное снижение) налогов на труд.

Во-вторых, восстановление макроэкономической сбалансированности, т. е. сокращение бюджетного дефицита при рационализации и повышении эффективности бюджетных расходов.

В-третьих, благоприятная для инвестиционного процесса валютная политика. Это означает поэтапное продвижение к превращению рубля в региональную резервную валюту. В связи с тем, что существенно снижается эффективность стимулирования внутреннего производства путем сдерживания укрепления курса национальной валюты, необходимо на практике перейти к таргетированию инфляции, что позволит удерживать процентные ставки на приемлемом для инвесторов уровне.

В-четвертых, обеспечение открытости экономики как важнейшего условия стимулирования внутренней конкуренции. Развитие Таможенного союза, единого экономического пространства, присоединение к ВТО и ОЭСР. В перспективе продвижение к единому экономическому пространству с ЕС, что может рассматриваться в качестве стратегической цели внешнеэкономической политики. Все это не отрицает мер по текущей поддержке несырьевого экспорта.

В-пятых, нейтрализация конъюнктурных доходов. Возвращение к идеологии и практике формирования стабилизационного фонда из средств, вырученных от продажи углеводородов выше определенной (и неизменяемой на протяжении нескольких лет) цены.

В-шестых, глубокое реформирование отраслей человеческого капитала (социального сектора), прежде всего пенсионной системы и здравоохранения. Приведение их в соответствие с демографическими и финансовыми реалиями постиндустриального времени. Усиление частных и индивидуальных принципов функционирования этих секторов, а также увязка их развития с формированием источников долгосрочных инвестиций.

В-седьмых, последовательное проведение приватизации с доминированием в ней не фискальных, а социальных и политических задач — формирование широко-



го слоя неолигархических собственников средств производства (среднего и крупного бизнеса), среднего класса и привлечение стратегических инвесторов. Такого рода приватизация будет создавать спрос на модернизацию, макроэкономическое оздоровление и структурные реформы, о которых речь шла выше. (Именно так и произошло в 1990-е гг., когда начало приватизации открыло путь и для макроэкономической, и для политической стабилизации.)

Разумеется, все сказанное не умаляет роли реформ в политической и правоприменительной сферах, направленных на защиту прав собственности, развитие конкуренции и преодоление коррупции, т. е. в решении проблем, о которых за последние годы сказано и написано очень много.

### Структурная модернизация в условиях рентной экономики

Как показал 2010 г., восстановление экономического роста не стало выходом из кризиса. Экономическая ситуация оставалась неустойчивой, зависящей в значительной мере от государственного спроса. Необходимость поддержания высокого уровня бюджетных расходов при ограниченной возможности повышения налогов предполагает наращивание государственных заимствований, что создает для правительств всех стран проблемы не только текущего, но и долгосрочного характера — по долгам придется платить, причем в течение долгого времени.

Преодоление кризиса не отражается в цифрах роста — так же как начало кризиса не совпадало с началом спада. Вопрос стоит о новом качестве роста, о новой модели роста и о новой модели регулирования социально-экономических процессов — теперь, по-видимому, в глобальном масштабе. Для этого нужна ответственная, консервативная бюджетная политика — политика, которая



стимулирует обновление, а не помогает традиционным предприятиям сохранить свое место на рынке.

Иными словами, выбор между ужесточением и стимулированием не сводится к вопросу о предпочтительности экспансионистской или консервативной бюджетной политики. Главное здесь — в сигнале для экономических агентов: должны ли они сохраняться или модернизироваться. Жесткие бюджетные ограничения при всей их социально-политической проблематичности создают условия для обновления, тогда как мягкие бюджетные ограничения, смягчая текущие проблемы, ведут к тяжелому структурному кризису в будущем. Советский Союз сделал выбор в пользу стимулов в середине 1980-х гг. — результат хорошо известен.

В современной России ситуация осложняется сохраняющейся вот уже полвека зависимостью от притока «дешевых денег». Ресурсная зависимость исключительно опасна, поскольку ведет к постепенной деградации общественных (политических и экономических) институтов, к деградации системы образования, создавая тем самым барьеры для модернизации. Эта ресурсная зависимость качественно отличается от сырьевого характера российской экономики прошлого, когда основу экспорта составляли продукты сельского хозяйства. Вопрос о том, как можно нейтрализовать эту зависимость и тем самым стимулировать спрос на модернизацию, должен находиться сейчас в центре политической и экономической дискуссии.

## Экономическая политика 2011 г.: глобальный кризис и поиск новой модели роста

### Экономическая динамика

**С**ОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ развитие России в 2011 г. определялось двумя основными факторами: предстоявшими выборами Государственной Думы и Президента РФ, с одной стороны, и глобальным экономическим кризисом — с другой. Это были существенно разные группы факторов как по силе, так и по направленности воздействия. Однако именно они предопределяли поведение всех субъектов экономической и политической жизни.

При этом глобальный кризис не оказывал прямого негативного воздействия на российскую экономику (табл. 14.1).

Налицо три основных механизма влияния мировой экономики на современную Россию: через спрос на экспортные товары, через доступность инвестиционных ресурсов (прямые инвестиции и кредиты) и через спрос на российские ценные бумаги на фондовом рынке. Медленный рост мировой экономики тормозил спрос на товары российского экспорта, однако цены на основные экспортные товары оставались высокими, хотя и не росли в темпе, который был привычен для ряда докризисных лет. Фондовый рынок России исключительно уязвим перед лицом внешних шоков, что продемонстрировали события августа — сентября, однако он пока не играет существенной роли в обеспечении экономиче-

**ТАБЛИЦА 14.1. Макроэкономические показатели России по сравнению с рядом других стран (2010–2011 гг.)**

Страна	ВВП	Безраб., %	Инфл., дек./дек., %	Бюдж., деф. (–), % к ВВП	Госдолг, % к ВВП
2010					
Россия	4,3	7,5	8,8	–3,2	9,2
США	3,0	9,6	1,7	–10,3	94,4
ЕС:	1,8		2,5	–6,4	79,8
Франция	1,4	9,8	1,7	–7,1	82,3
Германия	3,6	7,1	1,9	–3,3	84,0
Великобритания	1,4	7,9	3,4	–10,2	67,7
СНГ:	4,6		8,9	–2,6	14,5
Казахстан	7,3	5,8	8,0	1,5	10,7
Белоруссия	7,6	0,7	9,9	–1,8	26,5
Украина	4,2	8,1	9,1	–5,7	40,1
Китай	10,3	4,1	4,7	–2,3	33,8
Бразилия	7,5	6,7	5,9	–2,9	66,8
Индия	10,1	9,3	9,5	–8,4	64,1
2011					
Россия	4,2	6,7	6,1	0,8	11,7
США	1,5	9,1	2,5	–9,6	100,0
ЕС:	1,7		2,8	–4,5	82,3
Франция	1,7	9,5	2,1	–5,9	86,8
Германия	2,7	6,0	2,2	–1,7	82,6
Великобритания	1,1	7,8	4,5	–8,5	72,9
СНГ:	4,6		10,2	–0,6	14,9
Казахстан	6,5	5,7	9,5	1,8	12,9
Белоруссия	5,3	0,7	108,7	–0,7	46,3
Украина	4,7	7,8	10,7	–2,8	39,3
Китай	9,5	4,0	5,1	–1,6	26,9
Бразилия	3,8	6,7	6,3	–2,5	65,0
Индия	7,8	9,7	8,9	–7,7	62,4

ского роста страны. Внешние же заимствования корпоративного сектора продолжали расти, превысив докризисный уровень (рис. 14.1).



РИС. 14.1. Внешний долг России и международные резервы

Впрочем, сам глобальный кризис, осознание его затяжного характера с непредсказуемыми геополитическими и геоэкономическими последствиями стали важным фактором формирования повестки экономической политики современной России на среднесрочную перспективу.

Стандартные механизмы влияния выборов на экономическую жизнь общества — это рост неопределенности относительно будущей экономической политики, а также рост популизма действующей власти, стремящейся к переизбранию. Оба механизма оказались актуальными и для России в 2011 г., несмотря на то что вероятность сохранения власти в руках правящей партии и ее лидеров представлялась всем исключительно высокой, причем поддержание стабильности не требовало дополнительных финансовых ресурсов. Это, впрочем, не мешало руководству страны объявить о намерении осуществлять крупномасштабные финансовые вливания на протяжении предстоящих нескольких лет преимущественно в социальную сферу и в силовые структуры.

В 2011 г. Россия продемонстрировала достаточную устойчивость экономического развития. Экономиче-

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2011 ГОДА



РИС. 14.2. Цена на нефть за 40 лет

ский рост оставался умеренным и, в общем, вполне естественным для страны среднего уровня экономического развития: российский рост был выше, чем в Германии, но ниже, чем в Китае.

Макроэкономические параметры формально оставались благоприятными: бюджет по итогам года был исполнен с профицитом почти в 1% ВВП, а инфляция достигла своего исторического минимума за все 20 лет существования посткоммунистической России.

Успехом денежной политики стал переход Центрального банка к политике плавающего валютного курса с перспективой таргетирования инфляции. Это важнейшее институциональное завоевание последнего десятилетия.

Вместе с тем макроэкономическая стабильность оставалась крайне уязвимой. Она основывалась на доходах бюджета от высоких цен на нефть, которые находились в точке исторического максимума в постоянных ценах, сопоставимых с уровнем рубежа 1970–1980-х гг. (рис. 14.2).

Формирование расходных обязательств бюджета, предполагающих гарантированность этого уровня конь-

юнктурных доходов бюджета, крайне опасно, что продемонстрировал опыт Советского Союза 1980-х гг. Между тем нефтефтяной дефицит федерального бюджета составил в 2011 г. порядка 10% ВВП, а дефицит бюджета при средней десятилетней цене на нефть (условно гарантированный уровень) — примерно 4,5% ВВП.

В 2011 г. вырос отток капитала, достигший 80 млрд долл. Причины его различны: и плохой инвестиционный климат, и спрос на иностранные активы со стороны крупных российских инвесторов, и обострение конкуренции за капитал со стороны развивающихся рынков Азии и Латинской Америки, и глобальный кризис, при котором растет спрос на размещение в резервной валюте (несмотря на экономические трудности ее страны-эмитента), и политические риски предвыборного периода. Однако это системная проблема: сложность состоит как раз в ее многоаспектности, в переплетении нескольких процессов, каждый из которых требует, чтобы был задействован свой комплекс мер.

Экономический кризис — это всегда исходная точка модернизации. Поскольку накопленные резервы позволили не допустить банкротств и принудительной структурной модернизации, российские власти стали формировать повестку модернизации сверху. На протяжении 2011 г. активизировалось обсуждение общих принципов стимулирования модернизации (дискуссии о новой модели экономического роста) и точечных проектов инновационного развития.

Однако модернизация не может быть реализована при помощи директив, пусть даже и самого высокого уровня. Модернизация (во всяком случае, современная) требует конкуренции как экономических агентов, так и институтов. В этом отношении факторами модернизации могли стать два крупных внешнеэкономических решения 2011 г.: присоединение к ВТО и прорыв на пространстве постсоветской интеграции (начало функционирования Таможенного союза и заключение соглашений по единому экономическому пространству

России, Белоруссии и Казахстана). ВТО должна обеспечить расширение конкуренции российских товаропроизводителей, Таможенный союз и Единое экономическое пространство — дополнить конкуренцию товаров конкуренцией институтов.

Характерной чертой экономической жизни данного периода стала резкая политизация, которая хорошо прослеживается и в России, и в мире. Это и антиправительственные выступления в арабских странах, и движение «захвати Уолл-стрит» в развитом мире, и политическая активизация рубежа 2011–2012 гг. в России. Разумеется, хотя причины и механизмы политизации в регионах различны, нельзя не принимать во внимание их наложение во времени. Пока можно только предполагать, что всплеск политической активности в мире будет нарастать вместе с развитием (именно развитием, необязательно нарастанием) глобального экономического кризиса.

Одна из опасностей, которая в связи с этим может поджидать экономическую политику России, — нарастание бюджетного популизма. Он может дополнить популизм политический. Однако если политический популизм неопасен для долгосрочной стабильности страны, то бюджетный популизм, преследуя цели заботы о благе народа и отдельных групп (военных, бюджетников, пенсионеров и т.п.), способен обернуться тяжелым экономическим и политическим кризисом, новейший пример которого дает СССР второй половины 1980-х гг.

## Исчерпание старой модели роста

До 2011 г. глобальный кризис оказывал ограниченное влияние на ситуацию в России. Естественно, темпы роста страны замедлились и не позволяли еще раз поставить задачу удвоения ВВП за следующее десятилетие. Однако это удвоение не является критическим. Гораздо

важнее добиться прогрессивных структурных сдвигов, обеспечивающих модернизацию российской экономики и политики, включая ослабление зависимости страны от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры. Именно поэтому в условиях глобального кризиса активизировалась дискуссия о путях российской модернизации. А на рубеже 2010–2011 гг. В. Путин поставил перед экспертным сообществом задачу проработки вариантов стратегии развития страны до 2020 г.

Строго говоря, было две группы причин, сделавших актуальной задачу выработки новой стратегии.

Это, естественно, сам глобальный кризис, который, как отмечалось выше, несет интеллектуальный вызов и требует переосмысления социально-экономической политики. «Серьезный кризис впустую не тратят» — эти слова руководителя администрации президента США (2008–2010 гг.) Рама Эмануэля очень точно отражают задачи, стоящие перед правительствами всех развитых стран.

Существуют и специфические российские причины обновления экономического курса. Модель экономической политики начала 2000-х гг. сложилась под мощным интеллектуальным, политическим и даже психологическим воздействием посткоммунистической трансформации 1991–1999 гг. вообще и финансового кризиса 1998 г. в особенности.

Экономическая политика 1999–2009 гг. (экономика спроса) имеет следующие характерные черты и особенности.

- Обеспечение политической и социальной стабильности как условие *sine qua non*.
- Постепенное повышение роли государства как источника этой стабильности. Это проявляется, по крайней мере, в трех формах: рост государственной собственности (формально и фактически); рост бюджетных доходов и расходов (абсолютно и в долях ВВП); компенсация недоверия к финансовым институтам развитием государственных финансовых



структур (что было типично для стран догоняющей индустриализации).

- Бюджетная сбалансированность на фоне растущих доходов и расходов бюджета. Впрочем, бюджетная сбалансированность является неустойчивой на фоне мощной бюджетной экспансии. Остановка (или даже существенное замедление) роста доходов приводит к переходу к дефицитному бюджету.
- Политика сдерживания крепнущего валютного курса при сохранении высокой инфляции и высоких процентных ставок. В ней видели источник стимулов для отечественных производителей.
- Широкий доступ государственных, квазичастных и частных фирм к международному рынку капитала. Высокая стоимость кредита внутри страны уравнивается возможностью заимствовать на мировом рынке.
- Государство выступает важнейшим источником спроса в экономике. Прежде всего это спрос со стороны средних и бедных слоев населения, связанных с государственным бюджетом: пенсионеров, безработных, государственных служащих и военных, а также прилегающих к ним работников госкорпораций. Важную роль играет финансирование силовых структур в части как содержания военнослужащих, так и закупки вооружений. Особенно это усилилось в ходе глобального кризиса 2008–2010 гг.
- Ограниченность государственных инвестиций в инфраструктуру. Понимая высокий уровень коррупции в этом секторе, правительство весьма осторожно в своих инфраструктурных вложениях в отличие от социальных расходов.
- Поддержка крупных и неэффективных предприятий как фактор преодоления социальной дестабилизации. Отсюда же наличие политических и административных ограничений высвобождения занятых из неэффективных производств.
- Сведение административной реформы к постоянному уточнению круга функций, выполняемых раз-

личными государственными органами при отказе от пересмотра системы государственного управления по существу.

- Повышение налогов для обеспечения макроэкономической и социальной стабильности.

Нетрудно увидеть ряд естественных следствий из этой экономической политики.

*Бюджетные проблемы.* Наращивание бюджетных расходов в условиях остановки роста цен на нефть привело к появлению бюджетного дефицита. Резко возросла уязвимость российской экономики от внешних шоков, связанных с непрогнозируемым поведением цен на нефть.

Одновременно выявилась двойственность Стабилизационного фонда (резервов правительства, связанных со сверхдоходами от экспорта нефти) в обеспечении стратегических задач экономического развития. С одной стороны, эти резервы способствовали предотвращению бюджетного популизма, стерилизации денежной массы и создавали подушку безопасности на случай кризиса. Однако, с другой стороны, наличие значительных резервов в условиях кризиса стало мощным фактором торможения модернизации, поскольку позволяло гасить социальную напряженность ценой торможения реструктуризации предприятий-банкротов. Аналогичным образом обстоит ситуация с банковским сектором.

*Денежная политика,* основанная на сдерживании укрепления номинального курса рубля ценой повышенной инфляции, также перестала решать стоящие перед ней задачи. Курс рубля укреплялся и в реальном выражении (по паритетах покупательной способности) давно превысил уровень 1997 г., составляя к началу кризиса 65% номинального (25% в 1999 г.). В этих условиях он мало содействовал защите отечественных товаропроизводителей от иностранной конкуренции. Зато сохранение высокой инфляции оборачивалось

двузначными процентными ставками по кредитам, что делало невозможным получение средств, необходимых для отечественного бизнеса, тормозило ипотечное кредитование. Эта ситуация ранее отчасти компенсировалась дешевизной иностранных кредитов, однако в условиях кризиса здесь возникли серьезные проблемы. Дальнейший рост российской экономики требует развития внутренней системы кредита, а это, в свою очередь, предполагает низкую инфляцию.

«*Ножницы конкурентоспособности*» — наиболее опасная структурная ловушка современной России. Если в начале 2000-х гг. Россия была страной со средним качеством институтов и при этом с дешевой и квалифицированной рабочей силой, то сейчас ситуация существенно изменилась. За период 1999–2010 гг. происходил устойчивый рост стоимости рабочей силы при стагнации или даже ухудшении качества институтов (рис. 14.3)<sup>1</sup>.

Естественно, и тот и другой показатели важны не сами по себе, а в сравнении со странами сопоставимого уровня экономического развития, конкурирующими с Россией за привлечение капитала и развитие производственных мощностей.

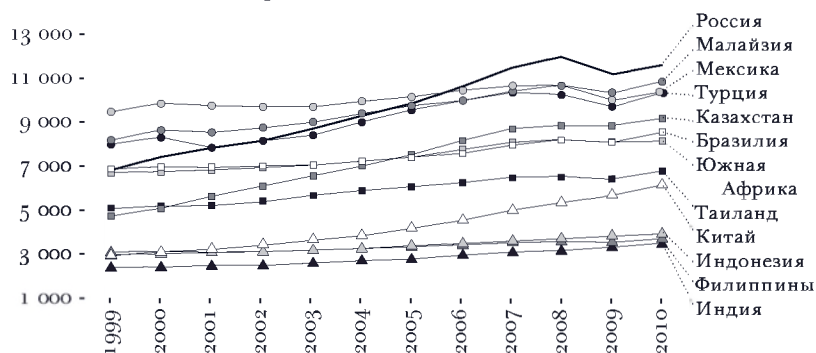
Таким образом, Россия стала менее привлекательной для инвестиций, причем это касается и иностранного, и отечественного капитала. По-видимому, этим отчасти объясняется и отток капитала, наблюдаемый в последнее время.

Россия оказывается в структурной ловушке, имея (относительно) дорогую рабочую силу при (относительно) плохих институтах. Понятно, что в такой ситуации конкурентоспособными становятся сектора услуг и производство сырья (эксплуатация природных ресурсов), что, собственно, и является доминирующим в современном развитии России.

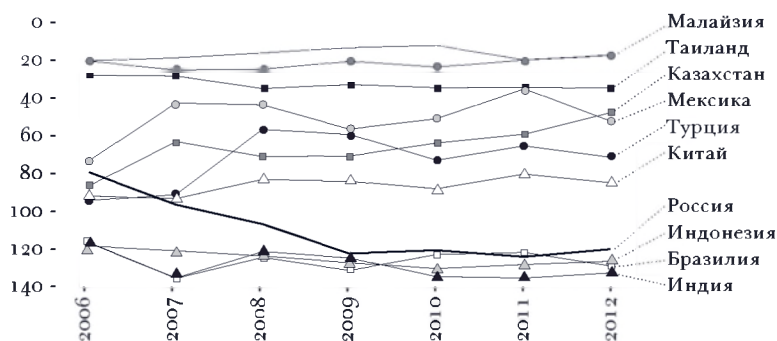
1. Вопрос о качестве институтов был, в частности, рассмотрен в статье: *Фрейнкман Л., Дашкеев В.* Россия в 2007 г.: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.

# ГЛОБАЛЬНЫЙ КРИЗИС В РОССИЙСКОМ ИСПОЛНЕНИИ

Высокие издержки на труд на фоне слабых институтов и низкой производительности труда ограничивают возможности как наращивания промышленного экспорта, так и покрытия прироста внутреннего спроса за счет отечественной промышленности.



- а) По уровню ВВП на душу населения Россия вышла на первое место среди наиболее динамичных стран с формирующимися рынками.



- б) По качеству делового климата (*Doing Business*) Россия ухудшила позиции и находится в группе отстающих вместе с Бразилией, Индией и Индонезией, которые при этом имеют подушевой ВВП ниже российского.

РИС. 14.3. Структурные ограничения для экономического роста: «ножницы конкурентоспособности»

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2011 ГОДА

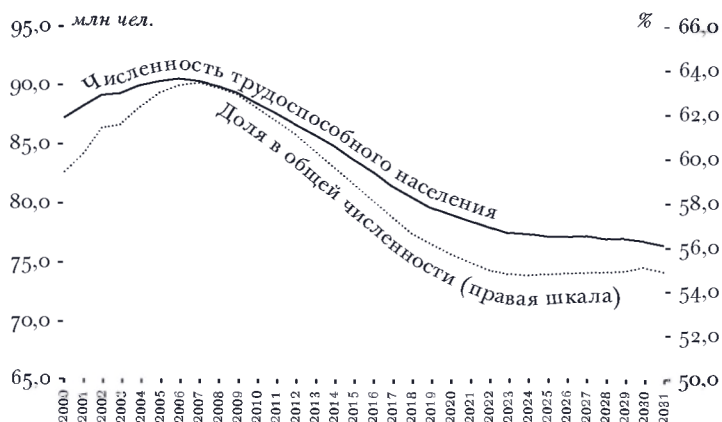


РИС. 14.4. Структурные ограничения для экономического роста (сокращение населения РФ трудоспособного возраста)

Из этой ловушки есть два выхода: или институты должны улучшиться до уровня рабочей силы, или рабочая сила придет в соответствие с качеством институтов. Среди отечественных экономистов по понятным причинам преобладает обсуждение вопросов улучшения качества институтов. Однако вариант с деградацией рабочей силы также не должен сбрасываться со счетов, тем более что к этому подталкивают и миграционные процессы, имеющие место в современной России.

*Демографический кризис* — еще одна системная проблема, которая приобрела в настоящее время новые очертания.

Одной стороной проблемы является естественная убыль населения, которую удастся лишь затормозить государственными мерами по стимулированию рождаемости. К тому же в настоящее время началось сокращение численности населения в трудоспособном возрасте (рис. 14.4).

Существует представление, что демографическая проблема может быть компенсирована внешней ми-

грацией. Однако на самом деле современная миграция может решить количественные проблемы в лучшем случае при усугублении качественных. Миграционный поток в Россию осуществляется со стороны менее развитых стран и представлен населением, предъявляющим более низкий спрос на политические институты и институты развития человеческого потенциала (прежде всего образование, здравоохранение, науку). Проблема повышения качества институтов и человеческого капитала оказывается в тупике.

Другая сторона этой проблемы состоит в активном распространении в среде креативного класса настроений по изменению страны проживания, настроений *exit strategy*. Это достаточно новый феномен, требующий серьезного осмысления. Пожалуй, впервые настроения покинуть страну связаны не с ухудшением, а с существенным улучшением благосостояния. Глобализация в совокупности с быстрым ростом уровня жизни внутри страны привела к быстрому росту образованного и мобильного класса людей, которые чувствуют себя конкурентоспособными на мировом рынке труда и капитала. Они востребованы в наиболее развитых странах мира и могут легко перемещаться из страны в страну. В результате Россия должна конкурировать за свой креативный класс так, как будто он уже интернационален.

Эта ситуация создает и принципиально новые условия с точки зрения перспектив совершенствования институциональной среды. Креативный класс в значительной степени перестает предъявлять требования к улучшению качества институтов в стране происхождения, получая необходимые услуги (политическую систему, системы образования, здравоохранения) там, где они его более всего устраивают. А без спроса на современные институты не будет и их предложения. Именно это становится важнейшим структурным тормозом на пути модернизации.

*Предпринимательский климат* — еще одно серьезное ограничение действующей модели экономического ро-

ТАБЛИЦА 14.2. Уровень экономического развития  
и качество институтов

ВВП на душу населения	50
Конкурентоспособность экономики (ВЭФ)	65
Конкурентоспособность высшего образования	50
Конкурентоспособность здравоохранения	63
Продолжительность жизни	150 (135–161)
Медицинские расходы на душу населения	70
Качество институтов	118
Уровень коррупции	154
Индекс человеческого развития	65

ста. Если принять гипотезу, что предпринимательский климат благоприятнее в странах с более высоким уровнем экономического развития, то Россия демонстрирует здесь серьезное исключение: качество соответствующих институтов находится у нас на гораздо более низком уровне, чем в странах с сопоставимым уровнем средне-душевого ВВП (табл. 14.2).

Если по уровню развития Россия находится примерно на 50-м месте из почти 200 стран, то по качеству институтов — во второй сотне.

Быстрорастущие цены на нефть в совокупности с ростом экономической активности государства на определенном этапе компенсировали негативное воздействие предпринимательского климата на экономический рост. Между тем по ряду позиций международного рейтинга конкурентоспособности Россия находится в самом конце списка. Это относится к таможенному регулированию, к открытию и закрытию бизнеса, к ведению строительного бизнеса, защищенности инвесторов (рис. 14.5 и табл. 14.3).

Серьезным ограничителем выступает состояние базовых (правоприменительных) и финансовых институтов.

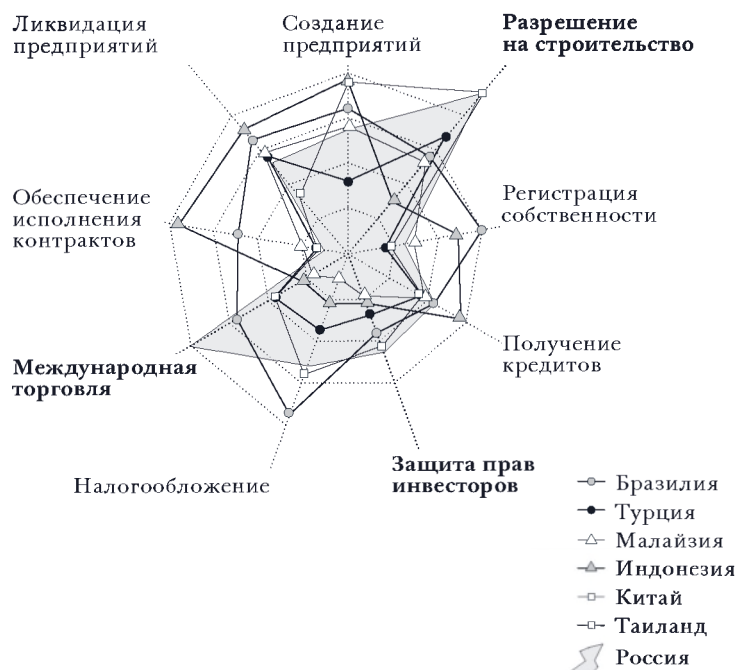


РИС. 14.5. Наиболее значимые институциональные ограничения для экономического роста

*Пространственное развитие* России также является структурным ограничителем для роста конкурентоспособности. Неравномерность территориального развития и отсутствие ответственности региональных и муниципальных властей за ситуацию на своей территории создают избыточную бюджетную нагрузку для федерального бюджета, не заинтересовывая регионы в выявлении ресурсов для развития. Механизм формирования региональных властей сверху становится еще одним фактором, побуждающим их прежде всего к лоб-



ТАБЛИЦА 14.3. Рейтинг условий для бизнеса  
*Doing Business* — 2011 г. (183 страны)

Простота ведения бизнеса	123
Открытие бизнеса	108
Регистрация собственности	51
Получение кредитов	89
Международная торговля	162
Заккрытие бизнеса	103
Защита прав инвесторов	93
Уплата налогов	105
Получение разрешений на строительство	182
Обеспечение исполнения контрактов	18

бированию перераспределения федеральных средств. Отсутствие стимулов территориальной консолидации человеческих и финансовых ресурсов, а также механизмов такой консолидации должно постоянно воспроизводить финансовое давление со стороны регионов на федеральное правительство и порождать заведомую нерациональность бюджетных расходов.

## Экономическая политика 2012 г.: между модернизацией и застоем

### Восстановление роста в условиях кризиса

**Н**А ФОНЕ глобальных проблем и особенно в сравнении с развитыми рыночными странами российская экономика представляла в 2012 г. довольно благоприятную картину (табл. Б.1).

Экономика продолжала расти, хотя и невысоким темпом — около 4% ВВП и около 3% по промышленности. Важным положительным итогом года стало то, что экономический рост был преимущественно результатом внутреннего спроса (рост инвестиций примерно на 7% и потребления примерно на 6%).

Инфляция хотя и несколько выросла, но осталась контролируемой, причем имеющей тенденцию к будущему снижению в 2013 г. Государственный долг низкий, бюджет сбалансирован. Сохранялся положительный баланс счета текущих операций. Росли прямые иностранные инвестиции, однако при существенном оттоке капитала.

Новыми явлениями стали выход реальных процентных ставок в положительную зону, а также превышение объема кредитования населения над ростом депозитов, что свидетельствовало об изменении сберегательного поведения домашних хозяйств и переходе к кредитной модели потребления.

Словом, большинство макроэкономических параметров не изменились существенно в сравнении с 2011 г. Россия была страной с устойчивым ростом, ориентиро-

ванным на внутренний спрос, сбалансированным бюджетом, низким долгом, значительными валютными резервами и положительными процентными ставками.

Несмотря на благоприятные экономические показатели — и по существу, и по сравнению с большинством других стран мира, — в стратегическом плане ситуация не давала оснований для однозначно оптимистичного прогноза. Макроэкономическая проблема — замедление в конце 2012 г. экономического роста. Оно вызвало тревогу у ряда политиков и экономистов, по мнению которых рост ниже 5% не позволяет обеспечивать устойчивость социально-экономического (и политического) развития страны. Однако сами по себе темпы роста не являются критическими. С одной стороны, странно было бы ожидать высоких темпов роста, когда основной внешнеэкономический партнер, на которого приходится почти 60% товарооборота (Евросоюз), вступил в полосу рецессии. С другой — важны не только темпы, но и качество, структура роста, его способность обеспечивать модернизацию. Нервная реакция на замедление темпов роста путем искусственного наращивания государственного спроса, сопровождаемая разрушением макроэкономического равновесия, была бы куда опаснее (ниже мы рассмотрим эту проблему подробнее).

Гораздо важнее было бы обратить внимание на четыре долгосрочные проблемы социально-экономического развития России, наличие которых в конечном счете оборачивается невысокими и снижающимися темпами роста.

*Во-первых*, отсутствие модернизационных структурных сдвигов. Восстановление докризисного уровня произошло при ухудшении отраслевой структуры: добыча полезных ископаемых превысила предкризисный уровень на 5%, тогда как обрабатывающие производства — примерно на 1% (табл. 15.1 и рис. 15.1).

Произошло восстановление производств традиционного российского экспорта (кокс и нефтепродукты, химическое производство, производство резиновых и пластмассовых изделий) при замедленном восстановлении

ТАБЛИЦА 15.1. Итоги коррекционного роста:  
прирост выпуска промышленных производств,  
январь — сентябрь 2012 г./январь — сентябрь 2008 г., %

Промышленное производство в целом	2,7
Добыча полезных ископаемых	5,0
Обрабатывающие производства	1,2
Производство продукции потребительского спроса (еда и ТНП)	6,6
пищевые продукты	9,3
текстиль и швейное производство	-9,3
кожа, изделия из кожи, обувь	9,9
прочая продукция	-0,3
Производство продукции промежуточного спроса	3,2
кокс и нефтепродукты	9,2
продукция хим. производства	7,9
резиновые и пластмассовые изделия	23,3
металл и готовые металлические изделия	-3,5
производство транспортных средств и оборудования	17,0
ЛДЦБ	-7,1
Обработка древесины и производство изделий из дерева	-8,2
ЦБ-производство; издательская и полиграфическая деятельность	-6,6
Производство продукции инвестиционного спроса	-14,1
строительные материалы	-10,4
машины и оборудование	-19,1
электрооборудование, электронное и оптическое оборудование	-13,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и горячей воды	0,7
Дополнительно	
Инвестиции в основной капитал	-6,9
Коммерческий грузооборот транспорта	-0,6
Строительство	-10,7

Источники: Росстат, ЦСИ.

металлургического производства, связанном с низким спросом на металл и ухудшением мировой конъюнктуры цен в связи с медленным выходом мировой экономики из кризиса. Наблюдался активный рост производства транспортных средств (в основном за счет автомобилестроения), который, впрочем, был близок к исчерпанию.



РИС. 15.1. Восстановление выпуска и ценовая конкурентоспособность

В производстве продукции инвестиционного спроса (строительные материалы, машины, электрооборудование, электронное и оптическое оборудование) спад не был преодолен: в 2012 г. оно было примерно на 14% ниже предкризисного уровня, а объем строительных работ — на 10% ниже, чем до кризиса.

Во-вторых, сохранялся значительный отток капитала, превышавший его приток. Разумеется, можно утверждать, что при высокой конъюнктуре цен на товары российского экспорта страна генерировала больше капитала, чем могла «переварить», — с учетом ограниченности материальных и человеческих ресурсов. Однако в условиях открытой экономики ограниченная возможность про-

изводительного использования капитала также является показателем низкого качества инвестиционного климата.

*В-третьих*, был беспрецедентно низок уровень безработицы. Конечно, этот фактор являлся важным источником стабильности. Однако он также указывает на отсутствие реальных структурных сдвигов. Модернизация предполагает отставание роста занятости от экономического роста, и поэтому посткризисное восстановление (когда речь идет о структурном кризисе, а не о циклическом) происходит на фоне довольно длительного сохранения высокой безработицы. Между тем правительству бывает очень трудно согласиться с модернизационной ролью безработицы, и правительства часто принимают решения, направленные на искусственное поддержание высокого уровня занятости, несмотря на неизбежные проблемы для качества технологической базы.

*В-четвертых*, настроенность значительной части образованных слоев населения (креативного класса) на отъезд из страны. Причем речь идет не о формальной смене места жительства. Все большее число состоятельных россиян стремится лечиться и учиться за границей, приобретать там недвижимость, вывозить на учебу и затем на постоянное жительство своих детей. По опросам («Валдайский клуб», октябрь 2012 г.), около 70% россиян с доходом выше среднего хотели бы, чтобы их дети учились и работали за границей, а более трети из них хотят, чтобы дети уехали из России на постоянное жительство. Это стратегически крайне опасно, поскольку означает, что качественный платежеспособный спрос на образование и здравоохранение будет уходить из России, а хорошие университеты и клиники там, где на них есть спрос.

*Exit strategy* элиты тем более облегчается, что транзакционные издержки отъезда неуклонно снижаются: этому способствуют и глобализация, и рост благосостояния граждан. В результате за последние 25 лет произошли коренные изменения в формировании социально-политической позиции активных граждан: если раньше креативный класс стремился улучшить условия жизни

в своей стране, то теперь проще и дешевле сменить страну проживания, тем более что в условиях глобализации можно зарабатывать в одной стране, а пользоваться благами цивилизации (и создавать платежеспособный спрос на эти блага) — в другой. (См. подробнее об этом гл. 14.)

Вышеназванные обстоятельства не поддаются быстро-му исправлению и отражают качественные проблемы российского общества, его ограниченные возможности модернизации, не говоря уже о способности совершить инновационный рывок. Для исправления такой ситуации требуется не только время, но и политическая готовность к реализации серьезных институциональных реформ.

## Сценарии и ловушки

Проект прогноза социально-экономического развития России до 2030 г., подготовленный в 2012 г. Минэкономразвития, предлагал три сценария: консервативный, инновационный и форсированный (целевой).

*Консервативный* сценарий предполагал инерционный рост замедляющимся темпом 2,7–3,1%. Рост опирался на использование конкурентных преимуществ в сырьевом секторе при сохранении отставания в высоко- и среднетехнологичных отраслях. Предполагалось обеспечение макроэкономической стабильности благодаря консервативной бюджетной политике. Модернизация в основном должна была опираться на импорт технологий и оборудования. Соответственно инновационная активность должна концентрироваться в основном в энергетике и сырьевых отраслях.

*Инновационный* сценарий дополнял консервативный усилением диверсификации производства и экспорта, основанным на институциональной и производственной модернизации. Ключевыми здесь являлись улучшение инвестиционного климата, стимулирование предпринимательства, заметное повышение качества государственных услуг и эффективности госуправления. В техноло-

гическом плане здесь предполагалось активное развитие транспортной инфраструктуры и ряда традиционных для России технологических отраслей (авиационная и космическая промышленность, ядерные технологии, услуги, связанные с космосом, и пр.). Одновременно государство должно было осуществить глубокую модернизацию социальной инфраструктуры, обеспечивающей динамичное развитие человеческого капитала. Бюджетная политика в этой ситуации оставалась бы, по-видимому, консервативной. Рост ВВП составлял порядка 4%.

*Форсированный* сценарий основывался прежде всего на структурном маневре, когда норма валового накопления основного капитала повышается до 30–33% ВВП (с нынешних порядка 20%) при одновременном сокращении доли потребительских расходов домашних хозяйств. Это означало активизацию использования национальных сбережений и усиление притока иностранного капитала до 6% ВВП. Значительно вырастали бы государственные расходы на производственную и транспортную инфраструктуру. Предполагалась резкая диверсификация экспорта при увеличении экспорта машин и оборудования к 2030 г. в 10 раз, однако сам объем экспорта сокращался с 27% ВВП до 19. Существенно сокращался потребительский импорт. Кроме того, этот сценарий предполагал перелом демографического тренда и возрастание численности населения, в том числе в трудоспособном возрасте. Естественно, этот сценарий чреват макроэкономическими рисками, поскольку имеет в своей основе устойчиво дефицитный бюджет, рост государственного долга, дефицитность текущего сальдо платежного баланса. Как отмечали сами авторы прогноза, это повышало уязвимость страны по отношению к внешним шокам.

Наличие трех сценариев экономической политики, нацеленной на осуществление серьезных структурных преобразований, на модернизационный рывок в условиях глобального кризиса, не просто является логичным, но имеет глубокие корни в российской экономической



истории XX в. Мы имеем в виду экономико-политические баталии и практический опыт 1920-х и 1980-х гг., причем в обоих случаях советское руководство столкнулось с серьезными структурными вызовами не только национального, но и глобального масштаба и должно было дать на них ответ.

Именно в 1920-е гг. был остро поставлен вопрос о перспективах индустриализации и возможности решения этой задачи при сохранении рыночных институтов в СССР. Тогда сформировались три различных подхода к решению этой задачи, причем будущее продемонстрировало принципиальную их несовместимость<sup>1</sup>.

Во-первых, индустриализация на основе развития аграрного сектора, формирующего ресурсы, которые постепенно трансформируются в промышленные инвестиции. Это была консервативная модель органического роста, опиравшаяся на так называемую генетическую методологию планирования (опора на экстраполяцию существующих тенденций роста крестьянских хозяйств). К ее сторонникам можно отнести Н. Кондратьева, Н. Макарова, Л. Шанина, Альб. Вайнштейна и ряд других экономистов, группировавшихся в основном вокруг Наркомфина и Конъюнктурного института. Отчасти к ним примыкал Г. Сокольников, который, находясь во главе финансового ведомства, был озабочен сохранением бюджетной и денежной сбалансированности. Суть модели состояла в том, чтобы, экспортируя зерно, накопить необходимые ресурсы для перераспределения в промышленный рост.

Во-вторых, проведение более активной индустриальной политики, однако не предполагавшей серьезных макроэкономических дисбалансов, но намечавшей более активные институциональные преобразования, т. е. более активные сдвиги в социально-экономической структуре общества. Здесь доминировало сочетание генетического и телеологического подходов к планированию, допу-

1. Эрлих А. Дискуссии об индустриализации в СССР, 1924–1928. М.: Дело, 2010.

скалась более активная финансовая политика по ускорению роста промышленного производства. К сторонникам этой линии можно отнести В. Базарова, А. Гинзбурга, а из политиков — Н. Бухарина. Этот курс можно определить как сбалансированную индустриализацию.

Наконец, в-третьих, курс на форсированную индустриализацию, при этом сбалансированность объявлялась «игрой в цифирь». Радикальные структурные сдвиги основывались на резком и насильственном перераспределении средств из потребления в накопление, из сельского хозяйства в промышленность. Естественно, это предполагало и коренную институциональную ломку во всех секторах народного хозяйства, а также радикальную макроэкономическую дестабилизацию. Теоретиком этой модели был фактически Е. Преображенский, практиком — В. Куйбышев, а политическим лидером — И. Сталин.

Хорошо известно, что именно форсированная модель в конечном счете возобладавала и была реализована исключительно жесткими методами. И в это время были произнесены знаменитые слова, как нельзя лучше описывающие политическую суть победившей модели: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие».

Три названных подхода хорошо известны и по опыту экономической политики 1980-х гг. По сути, они повторяют модели, называвшиеся тогда «застой», «перестройка» и «ускорение». *Застой* означал продолжение экономического развития, основанного на благоприятных внешнеэкономических факторах при расширении импорта потребительских товаров и средств производства. *Перестройка* делала акцент на институциональные реформы, активизацию человеческого капитала (через антиалкогольную кампанию, гласность, повышение самостоятельности предприятий и трудовых коллективов, развитие кооперативного и индивидуального предпринимательства). *Ускорение* предполагало осуществление структурного маневра, нацеленного на повышение нормы накопления в ВВП при снижении доли потребления

как основы для роста инвестиций и технологической модернизации. Последние два подхода сопровождались массированными внешними и внутренними заимствованиями первоначально на технологический экспорт, а затем все более на продовольствие.

Макроэкономические риски этой политики были понятны, поскольку само начало осуществления структурного и институционального маневров совпало с резким падением цен на энергоносители, уже формировавших к этому времени основу стабильности советской экономики. Последствия не заставили себя долго ждать.

### Приоритеты экономической политики

Глобальная неустойчивость и наличие макроэкономических рисков не отрицают того, что ключевой задачей социально-экономической политики современной России является *стимулирование модернизации*.

При выработке подходов к российской модернизации важнейшая задача — обеспечение ее комплексного характера. Необходимо одновременно осуществлять:

- технологическую модернизацию, ведущую к созданию миллионов высококвалифицированных (высокотехнологичных) рабочих мест. (В. Путин поставил задачу создания 25 млн таких рабочих мест.) Решение этой задачи несовместимо с курсом на сохранение существующих рабочих мест и низким уровнем безработицы как критерием в оценке деятельности региональных властей;
- экономическую модернизацию, означающую диверсификацию экономики, ослабление зависимости нашей экономической жизни от колебания энергетических цен на мировых рынках. Это предполагает снижение ненефтегазового дефицита и качественное улучшение предпринимательского климата;

- социальную модернизацию, т.е. превращение среднего класса в доминирующий слой российского общества при резком повышении эффективности и справедливости систем здравоохранения и пенсионирования;
- модернизацию военно-промышленного и силового блоков, обеспечивающую нацеленность их действий на способность эффективно защищать права и свободы гражданина от любых опасностей, откуда бы они ни исходили;
- политическую модернизацию, означающую качественный рост политических и экономических свобод, соответствующих современным международным стандартам.

Между тем практика 2000-х гг. показывала наличие, по крайней мере, двух серьезных препятствий на пути модернизации, имеющих системный характер и требующих выработки специальной системы мер по их преодолению.

*Во-первых*, это отсутствие спроса на модернизацию. Из того, что все согласны в необходимости ее осуществления, не следует наличие в обществе значимых социальных групп, готовых в нее инвестировать. Достигнутая социально-политическая стабильность и значительные финансовые резервы позволяют отодвигать практическое проведение модернизации, несмотря на то что структурный кризис является периодом, для модернизации наиболее благоприятным. Причем важным уроком последнего десятилетия является то, что Стабилизационный фонд (в какой бы форме он ни выступал — как Резервный или Фонд будущих поколений) не только служит фактором макроэкономической стабилизации, не только формирует «подушку безопасности» на случай кризиса, но и становится фактором противодействия назревшим реформам.

Государство (его высшее руководство) в модернизации, разумеется, политически заинтересовано. Опира-

ясь на госкорпорации и иные государственные институты, оно пытается подтолкнуть модернизационную и инновационную активность общества, однако такого рода усилия без реального спроса со стороны экономических агентов не могут быть эффективными. Более того, политическое руководство нередко занимает противоречивую позицию. Наиболее наглядно это проявляется в стремлении не допускать сокращения занятости (что тождественно запрету на закрытие неэффективных предприятий) при одновременном требовании создавать миллионы новых высококвалифицированных рабочих мест. Понятно, что в стране, население которой как минимум не растет и у которой отсутствует резервуар аграрного перенаселения, создание новых рабочих мест предполагает закрытие старых.

*Во-вторых*, в России налицо «ловушка конкурентоспособности», когда дорогой труд совмещается с плохими институтами. В России труд достаточно дорог (точнее, является одним из самых дорогих в странах с развивающимися рынками), но одновременно качество институциональной среды относительно этих стран остается неблагоприятным. Последнее отражают например, место России в рейтинге Всемирного банка *Doing Business* и ряд других показателей, характеризующих качество российских институтов.

Ключевые направления модернизационной экономической политики хорошо известны, их перечень мало чем отличается от нашего обзора за 2011 г.<sup>1</sup> В виде политических задач они были сформулированы в первых указах В. В. Путина, подписанных в день вступления его в должность Президента РФ 7 мая 2012 г. Обратим внимание только на несколько позиций, которые в 2012 г. стали предметом повышенного внимания.

*Улучшение инвестиционного и предпринимательского климата.* В 2012 г. позиция России в рейтинге *Doing Busi-*

1. См. гл. 14 наст. изд.

*ness* несколько улучшилась: страна поднялась со 120-го на 112-е место.

Продвижение было достигнуто в основном за счет оценки налогового администрирования. За пределами «налогового показателя» общий итог изменений по другим составляющим рейтинга *Doing Business* для России практически нулевой (+15 пунктов улучшений / -12 пунктов ухудшений).

Кроме того, по четырем позициям Россия смотрелась особенно плохо, собственно, эти четыре позиции и определяют аномально низкое положение страны в общем рейтинге, не соответствующее другим параметрам развития российской экономики. К ним относятся «разрешение на строительство» (178-е место из 185 стран), «подключение к электросетям» (184-е место), «защита прав инвесторов» (117-е место) и «режим пересечения границы» (162-е место). Без существенного улучшения по этим позициям значимых сдвигов в положении России в рейтинге достичь не удастся.

Было бы целесообразно дополнить задачу радикального улучшения позиций России в *Doing Business* улучшением ее позиций в других международных рейтингах, так или иначе отражающих условия предпринимательской деятельности: в рейтингах эффективности государства, экономической свободы и ряде других. У всех подобного рода рейтингов есть существенные недостатки и ограничения, однако это как раз и является аргументом в пользу того, чтобы анализировать динамику страны по разным международным замерам, не ограничиваясь только одним из них.

*Ответственная бюджетная политика.* Суть бюджетной дискуссии, если сформулировать ее предельно жестко, состоит в том, чтобы определить, что является главной задачей бюджета в условиях глобального кризиса — обеспечение стабильности страны или структурная трансформация ее экономики. Разумеется, желательно и то и другое, но на практике главный вопрос в том, насколько рискованной может быть бюджетная политика, даже

оправдываемая задачами модернизации. Этот вопрос не может быть обоснован теоретически, ответ на него может быть только политическим.

Опыт 1980-х гг. свидетельствует в пользу бюджетного консерватизма. Однако опыт прошлого никогда не станет абсолютным аргументом для решения будущих проблем.

Важный результат 2012 г. — принятие бюджетного правила, вводящего ограничения на возможности использования в текущем бюджете нефтегазовых доходов, а также на параметры государственного долга. Такой шаг необходим в стране, зависящей от ресурсной ренты. В то же время это решение накладывало жесткие ограничения на возможность поддержки отдельных секторов экономики, которые считаются приоритетными с точки зрения модернизации.

Эта поддержка возможна при осуществлении расходного маневра, т.е. при сокращении расходов в одних секторах и наращивании их в других. Однако политически такие решения всегда болезненны, особенно если государство имеет значительные ресурсы и низкий долг. Возникает искушение вести экспансионистскую бюджетную политику.

Новое и очень важное событие — то, что процентные ставки по депозитам стали положительными. В среднесрочном плане денежная политика должна ориентироваться на создание условий для превращения рубля в региональную резервную валюту, тем более что глобальный кризис ставит на повестку дня вопрос о конфигурации резервных валют.

*Модернизация социального государства* — еще один ключевой приоритет. Важнейшее здесь — необходимость трансформации социального государства на принципах, соответствующих вызовам постиндустриального общества, сочетая социальные, фискальные и инвестиционные задачи.

В 2012 г. основное внимание в этой области было сосредоточено на пенсионной системе, причем в основ-



ном на фискальных и социально-политических аспектах: как обеспечить сбалансированность Пенсионного фонда и при какой системе (распределительной или накопительной) люди, завершающие работу в рамках нынешнего политического цикла, получают бóльшую пенсию. В связи с этим предпочтение было отдано преимущественно распределительной системе. Однако такое решение не снимает проблем долгосрочных ориентиров пенсионной системы, основанной на изложенных выше принципах.

Активизировалось обсуждение проблем секторов образования и здравоохранения, для которых основная задача состоит в обеспечении международной конкурентоспособности.

*Открытость экономики.* Присоединение к ВТО и развитие евразийского экономического пространства стали важными факторами обеспечения внешнеэкономической открытости России. Ключевая задача политики открытости — стимулирование конкуренции как критически важного фактора для российской модернизации. Речь должна была идти о конкуренции как товаров и услуг, так и юрисдикций. Последнее, будучи относительно новым феноменом и прямым следствием глобализации, подчас наталкивается на неприятие политиков и юристов, хотя с экономической точки зрения конкуренция юрисдикций должна стать одним из стимулов улучшения предпринимательского климата.

2012 г. не стал переломным в развитии отечественной или мировой экономики, этого от него никто и не ожидал. Он стал временем накопления ресурсов (технологий и институтов) для формирования облика посткризисного мира — новых геополитических и геоэкономических балансов.



## Экономическая политика 2013 г.: перестройка или ускорение?

**Р**ОССИЯ в 2013 г. вступила в новую фазу социально-экономического развития. Завершился период бурного роста, продолжавшийся почти 12 лет (1999–2012), в основе которого лежали восстановительные тенденции и закономерности. Спад 2009 г. не отменил действие этой модели роста, но, напротив, продлил период ее существования на время, необходимое для возврата к докризисному уровню. Теперь же вопрос о новой модели встал в практическую плоскость, поскольку темпы экономического роста упали до беспрецедентно низкого уровня, причем это торможение уже нельзя объяснить исключительно или даже преимущественно внешними факторами. Соответствующий вывод получил политическое оформление в Послании Президента России от 12 декабря 2013 г.

Если предельно обострять проблему, с которой страна столкнулась в 2013 г., то выглядит она следующим образом: в то время, когда в основных экономиках мира наметился перелом в направлении выхода из кризиса, Россия стала отчетливо в него входить. Разумеется, все не столь однозначно. И кризис на Западе оставался тяжелым, и последствия антикризисной борьбы еще давали о себе знать, и макроэкономическая ситуация не становилась проще. Нельзя не замечать и замедления роста в Китае со всеми вытекающими последствиями для мировой экономики. И все-таки изменение тренда было налицо, что наиболее концентрированно проявилось в повышении темпов роста мировой экономики (табл. Б.2).

Развитый мир в очередной раз продемонстрировал свою устойчивость и стратегическую эффективность. Локомотивом выхода из кризиса вновь стали США, а в основе преодоления европейского кризиса лежит экономическая мощь Германии.

### Особенности социально-экономического развития России в 2013 г.

На фоне ситуации в развитом мире Россия в 2013 г. с формальной, макроэкономической точки зрения вновь выглядит стабильной (табл. Б.1). Экономика растет, хотя и снижающимися темпами, бюджетный баланс соблюдается, долг низкий, занятость высокая, инфляция находится под контролем. Однако тенденция такого развития уже не может не вызывать тревогу.

Налицо два обстоятельства, знаменующие качественное изменение ситуации в сравнении с той, в которой российская экономика развивалась на протяжении предшествующих 12 лет.

Первое — это быстрое торможение экономического роста, который в 2013 г. оказался ниже среднемирового (1,5% ВВП в России против почти 3% по миру). Это беспрецедентная ситуация для последних 12 лет, если не считать 2009 г. Но тогда глубокий спад являлся результатом внешнего шока, носил краткосрочный характер и был быстро купирован эффективными действиями правительства.

В 2013 г. ситуация выглядела иначе. Глобальная экономика вышла из кризиса, ее темпы повышаются, а ситуация в России оказывается противоположной по отношению к глобальному тренду. Конечно, можно приводить примеры других стран БРИКС, в которых экономический рост тоже замедляется, однако это не выглядит убедительным ни с экономической, ни с политической точки зрения. Вопрос об экономическом росте стал в 2013 г. главным в дискуссии об эко-

номической политике, и ниже мы рассмотрим его более подробно.

Второй серьезной проблемой стало нарастание бюджетной напряженности. Традицией российского бюджетного процесса начиная с 1999 г. было превышение фактически полученных доходов над запланированными в бюджете. Это являлось результатом более быстрого роста цен на нефть и более высокой инфляции по сравнению с параметрами, закладывавшимися в законе «О бюджете». Оппозиция постоянно обвиняла правительство в некачественном бюджетном планировании, однако все понимали, что такой подход создает дополнительный резерв стабильности, позволяя за счет сверхдоходов решать не только экономические, но и социально-политические проблемы.

Теперь этого резерва нет. Цена на нефть, оставаясь в 2013 г. на исключительно высоком уровне, перестала расти, а в реальном выражении даже стала снижаться. Инфляция хотя и оказалась несколько выше прогнозной, но все более приближалась к бюджетным ориентирам, а с полноценным введением инфляционного таргетирования этот источник дополнительных номинальных доходов и вовсе сошел на нет. Наконец, более низкий рост экономики автоматически означал снижение налоговых поступлений, которое лишь отчасти могло компенсироваться ростом поступлений от подоходного налога (прежде всего связанного с ростом зарплат в бюджетном секторе).

На этом фоне в экономике России наблюдался ряд тенденций, важных с точки зрения среднесрочных перспектив развития страны.

*Проблема модернизации.* Производительность труда росла медленно, показателем чего является и высокий уровень занятости. Между тем структурный кризис — это время, когда модернизационные сдвиги должны существенно активизироваться.

Сопоставление с отраслевой структурой первого полугодия докризисного 2008 г. наглядно демонстри-

рует эти проблемы (табл. Б.3). В сравнении с *предкризисным периодом* 2008 г. объем промышленного производства в 2013 г. составлял 104,3% (данные за 11 месяцев к тому же периоду 2008 г.). Это превышение было достигнуто за счет роста добычи полезных ископаемых, химического производства, производства транспортных средств и продуктов питания. Большинство обрабатывающих отраслей так и не достигло уровня 2008 г. Более того, производства продукции инвестиционного спроса по итогам 2013 г. находятся еще дальше от достижения предкризисных объемов выпуска, чем в 2012 г.

Фактором, определяющим такой вектор развития промышленности, является динамика внутреннего спроса на ее продукцию. Производства продукции инвестиционного спроса активно восстанавливали выпуск на протяжении I квартала 2010 г. — II квартала 2012 г., темпы прироста их выпуска были двузначными. Это происходило при ускорявшемся восстановлении инвестиционной активности: инвестиции в основной капитал в этот период росли средними темпами — почти 10% в годовом выражении. Однако начиная с III квартала 2012 г. происходило торможение инвестиционных программ, сопровождавшееся падением выпуска продукции инвестиционного спроса. Важно, что для большинства этих производств сокращение выпуска началось до их выхода на предкризисные объемы выпуска. По итогам 10 месяцев 2013 г. выпуск машин и оборудования был ниже предкризисного уровня на 25%, электрооборудования — на 16%, строительных материалов — на 8%.

*Занятость* держалась на высоком уровне. Безработица оставалась низкой, и после некоторого повышения в I квартале 2013 г. (5,8%) по итогам года она составила 5,4%. Для посткоммунистической истории России это исключительно низкий уровень (абсолютный минимум в 5,1% был в октябре 2012 г.), равно как и в сравнении с другими ведущими странами мира. Среди других важ-

ных параметров следует выделить: рост зарплат в бюджетном секторе и продолжающийся опережающий рост доходов по отношению к производительности труда; параллельный рост количества объявляемых вакансий; повышение поступления доходов от НДФЛ при снижении поступлений от налога на прибыль и НДС, рост поступлений в Пенсионный фонд и иные социальные внебюджетные фонды.

Низкая безработица является, конечно, важным фактором социальной стабильности, что особенно актуально в политической системе, основанной на демократических выборах. Однако высокая занятость при отсутствии значимого естественного прироста населения плохо совместима с решением другой ключевой задачи — создания 25 млн новых, высококвалифицированных рабочих мест.

Поведение рынка труда было стандартно для последних 20 лет. Работодатели не хотели сокращать занятость в условиях кризиса. Правда, наблюдалось и новое явление: сохранение занятости при торможении темпов роста сопровождалось ростом зарплат. Это можно объяснить выплатами повышенной зарплаты в социальных секторах в соответствии с указом Президента России «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (от 7 мая 2012 г.), а также продолжающимся сокращением занятых в трудоспособном возрасте, что усиливает давление на рынок труда в сторону роста (по занятости и по зарплате).

*Социальная ориентация и финансовое напряжение.* Важной характеристикой современной российской экономики является рост доли зарплаты при сокращении доли прибыли в ВВП. В марксистской политэкономии это классическая проблема соотношения труда и прибавочной стоимости ( $m/v$ ). Иными словами, в социалистической терминологии, баланс между трудом и капиталом смещается в пользу труда. Система становится более социально ориентированной — но и менее инвестиционно привлекательной. Это отражается и в струк-

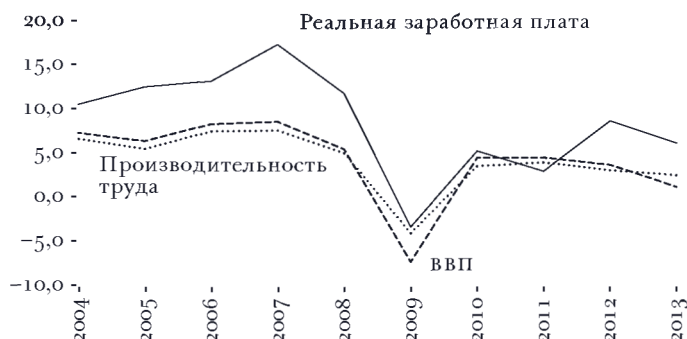


РИС. 16.1. Темпы роста ВВП, производительности труда и реальной заработной платы

туре налогов, для которой характерен рост поступлений НДФЛ при сокращении сборов налогов на прибыль и НДС.

На протяжении 2013 г. рост российской экономики в основном был по-прежнему детерминирован факторами потребительского спроса, который поддерживался ростом зарплат и потребительского кредитования. Рост зарплат устойчиво превышал темпы роста ВВП и производительности труда (рис. 16.1). При увеличении ВВП в 2013 г. всего на 1,5% прирост реальных располагаемых доходов составил порядка 4%, заработной платы — более 5, а объем кредитов физическим лицам увеличился на 28. В результате оборот розничной торговли увеличился почти на 4%, объем платных услуг населению — на 2,5.

Правда, темпы роста розничного товарооборота снизились, хотя и превышали рост ВВП, что, в свою очередь, было обусловлено снижением темпов роста располагаемых доходов населения и розничного кредитования. На рис. 16.2 видны периоды, когда потребление в заметной степени стимулировалось банковским кредитованием, а когда — ростом зарплат.



РИС. 16.2. Темпы роста реальных располагаемых доходов населения и розничного товарооборота, год к году

Источник: Росстат.

Зарплата превысила 50% ВВП, что не только усиливает потребительский уклон экономики, но и может свидетельствовать о приближении к кризису. При превышении доли зарплаты 50%-ного рубежа в России в 1997–1998 и 2007–2008 гг. происходил кризис: или девальвировалась валюта, или сокращался объем производства, или то и другое вместе.

Параллельно с ростом доходов физических лиц ухудшилось финансовое положение предприятий: почти на 20% сократилась сальдированная прибыль по основным видам деятельности. Между тем прибыль является одним из основных источников инвестиций для среднего российского предприятия, причем в секторах производственного и инвестиционного спроса прибыль сократилась существенно больше, чем в отраслях потребительского спроса и торговле (табл. 6.4). Доля прибыли в ВВП находится на низком уровне по сравнению с большинством как развивающихся, так и развитых стран (рис. 16.3, 16.4). Более того, за период с начала глобального кризиса наметилась тенденция к увеличению доли собственных средств в инвестициях при сокращении за-

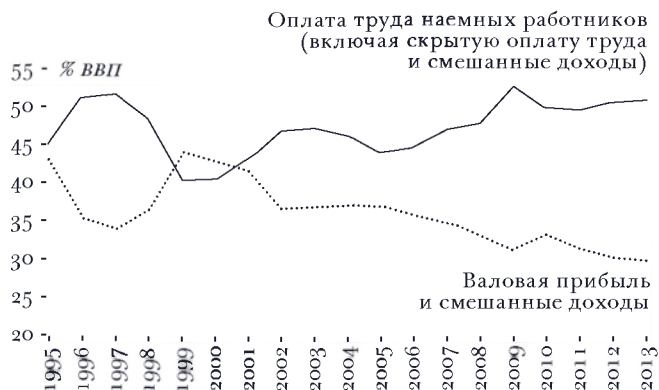


РИС. 16.3. Валовая прибыль и смешанные доходы, оплата труда наемных работников

емных и бюджетных (последнее в части региональных бюджетных инвестиций). По сути, это напоминает ситуацию начала 2000-х гг.

Поскольку в современной России инвестиции на 50–75% финансируются из собственной прибыли предприятий, а порядка 60% прибыли формируются в нефтегазовом секторе и торговле, то сокращение доли прибыли означает снижение инвестиционных возможностей, причем преимущественно в несырьевых отраслях.

*Рост зарплат в бюджетном секторе* стал важным фактором социальной и экономической политики 2012 г. Произошло существенное повышение выплат военнослужащим всех силовых структур, федеральным гражданским служащим, а в 2013 г. началась реализация указа Президента России о повышении зарплат работникам сферы образования и здравоохранения. Таким образом власть стремилась повысить привлекательность отраслей развития человеческого капитала, на практике реализовав их приоритетную роль в социально-экономической политике страны. Вместе с тем предполагалось, что рост оплаты труда здесь будет сопровождаться



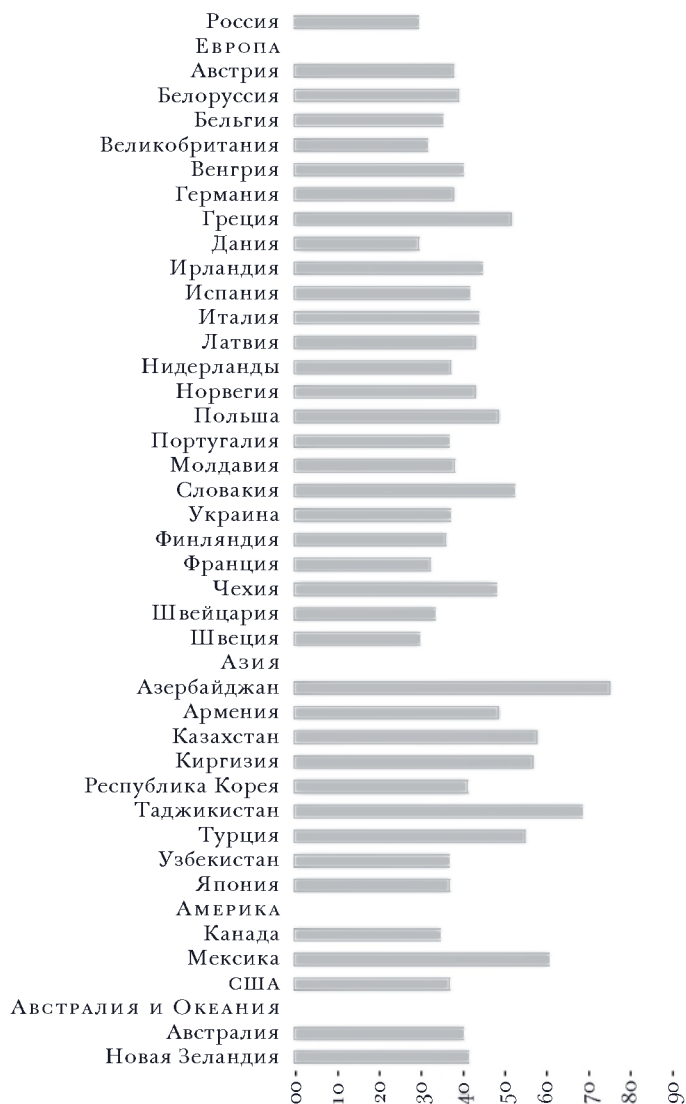


РИС. 16.4. Доля валовой прибыли в ВВП по странам

глубокой институциональной трансформацией соответствующих секторов, привлечением в них высококвалифицированных специалистов.

*Бюджетная ситуация* в 2013 г. внешне оставалась достаточно благоприятной, особенно на фоне бюджетного кризиса в большинстве развитых стран. Федеральный бюджет был сбалансирован, долг хотя и несколько увеличился, оставался исключительно низким (10% ВВП, из которых внешний менее 2,5% ВВП). Частичное изменение бюджетного правила пока касалось только выпадающих доходов бюджета и в этом смысле еще не создавало дополнительных рисков с точки зрения неконтролируемого наращивания бюджетных обязательств. Однако отказ от принципа балансирования доходов, с ориентацией на среднюю многолетнюю цену на нефть, смягчил бюджетную политику и в перспективе привел к дальнейшему увеличению ненефтяного дефицита бюджета. Ненефтяной дефицит бюджета, подскочивший с 6,7% ВВП в 2008 г. до 13,8 в 2009-м, оставался рискованно высоким.

Поэтому нельзя игнорировать проблему высокой зависимости благосостояния и стабильности от цен на нефть (параметр, находящийся вне контроля национального правительства), а также сформировавшуюся за десятилетие привычку жить в условиях растущих доходов. Стагнация цены на нефть и ее снижение привели к обострению борьбы за ресурс, «вдруг» ставший редким.

*Региональные финансы* находились в более сложном положении. Здесь произошло существенное в 2013 г. сокращение доходов при невозможности быстрого и адекватного снижения объема расходов, что обуславливало наращивание субнациональных заимствований.

По данным Федерального казначейства, за 10 месяцев 2013 г. снижение общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов составило более 5% в реальном выражении по отношению к аналогичному периоду 2012 г. При этом налоговые доходы сократились на 3,8%, а трансферты из федерального бюджета — на 11,5%.

Общее снижение налоговых доходов обусловлено динамикой налога на прибыль, чьи поступления снизились за рассматриваемый период на 19,8%. Сокращение общего объема налогов, зачисляемых в региональные бюджеты, могло бы быть больше, если бы не рост поступлений по другим налогам, прежде всего по НДФЛ на 4,2%.

Впрочем, расходы консолидированных региональных бюджетов снизились за 10 месяцев 2013 г. лишь на 0,8% в реальном выражении. В результате снижения доходов при необходимости поддерживать на определенном уровне расходы субнациональные власти были вынуждены наращивать объемы заимствований: региональный долг (без учета муниципальных бюджетов) за 2013 г. по всем субъектам вырос более чем на 10% в номинальном выражении. На конец 2013 г. совокупный региональный долг составлял порядка 2,5% ВВП, или 22,8% налоговых и неналоговых доходов субфедеральных бюджетов. Однако наблюдалась тенденция к устойчивому росту объемов долга.

На протяжении 5 предшествовавших лет наблюдался рост социальных расходов регионов при ослаблении расходов инвестиционного характера. Доля расходов на социальную сферу в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов повысилась с 2009 г. на 10%, составив в 2013-м более 62%. Расходы же на ЖКХ и транспорт (они более всего связаны с инвестициями) снизились примерно до 21% (табл. Б.5).

*Денежная политика* в 2013 г. оставалась консервативной, ориентированной на переход к инфляционному таргетированию. На переднем плане стоит дезинфляция, и только на этой основе и по мере решения этой задачи возможно снижение процентных ставок. Вопреки широко распространенной критике консервативного подхода Центрального банка такой подход является вполне оправданным. Не очень хорошая кредитная история отечественной валюты и сохраняющиеся риски высокой инфляции требовали крайней осторожности от денежных властей по наращиванию денежного предложения. Тем

более что в условиях снижения темпов роста экономики существенной проблемой может оказаться стагфляция.

Инфляция в 6,5% превышала целевые ориентиры Центробанка и оставалась главной проблемой денежной политики. По этому параметру Россия радикально отличается от большинства ведущих стран мира (прежде всего, от «двадцатки»), для которых более опасной в настоящее время является дефляция. Сохранение высокой инфляции связано как с макроэкономическими, так и с институциональными факторами: к первым относится стимулирование спроса домохозяйств, а ко вторым — рост тарифов естественных монополий.

Наконец, важной особенностью 2013 г. стала 10%-я девальвация рубля, объясняемая как внутренними, так и внешними факторами. К внутренним относятся торможение российской экономики и предпринимательский климат, стимулирующий вывод капитала из страны. Однако было бы неверным сводить объяснения лишь к этому фактору. Не менее важен глобальный процесс: наметившееся восстановление экономики США и смягчение кризиса в Европе привели к характерному в такой ситуации «бегству в качество» — оттоку валюты с развивающихся рынков в развитые. Деньги перетекают в доллар и евро. Это совершенно естественный процесс, хорошо известный рынкам последних 50 лет.

Было бы ошибкой однозначно видеть в девальвации фактор оживления национальной экономики и стимулирование импортозамещения, как это было после кризиса 1998 г. В 2013 г. позитивные последствия ослабления рубля стали очень ограниченными: возрастали доходы экспортеров, несколько повысилась конкурентоспособность производителей товаров. Но это никак не повлияло на структуру экспорта (т.е. не снизило в ней долю сырья и энергоресурсов), не стимулировало технологический экспорт. Для радикального улучшения ситуации с импортозамещением нужна девальвация не на проценты, а в разы (как это было в 1998 г.). Более того, в современной ситуации девальвация накажет

и тех, кто вовлечен в цепочки технологической кооперации, для кого важны поставки импортных комплектующих или оборудования. В 2013 г. 65% импорта составляли комплектующие и инвестиционные товары, то есть девальвация рубля негативно повлияла на темп экономического роста и привела к снижению ВВП (во всяком случае, на начальном этапе).

Существенные изменения произошли в 2013 г. в *регулировании финансовых рынков*. Центробанк стал единственным регулятором, и только время покажет эффективность этой модели. В современных условиях это решение выглядит естественным, так как опирается на общий тренд по усилению финансового регулирования.

Новым явлением стала активизация деятельности Банка России по расчистке банковской системы. Лицензии стали отбирать не только у неплатежеспособных банков, но и у тех, кто замешан в нелегальных финансовых операциях. Однако у этих действий есть и определенный риск, связанный с провоцированием банковской паники, которая может привести к перетоку вкладчиков в государственные банки. С точки зрения стратегических задач развития отечественной банковской системы это был бы не самый хороший результат. Расчистку банковской системы было бы целесообразно дополнить мерами по стимулированию укрупнения банков, поощрения слияний здоровых банков.

## Проблемы экономического роста

Существенное замедление темпов роста стало главным событием социально-экономической жизни России 2013 г. Наблюдалось снижение инвестиционной активности, практически нулевой рост промышленного производства, замедление потребительского спроса.

Снижение темпов роста стало результатом нескольких факторов. Определенную роль играет внешнеэкономическая конъюнктура. Рецессия в ЕС — основном внешне-

торговом партнере России — не могла не сказаться отрицательно на динамике российской экономики. Другим фактором являются особенности инвестиционного цикла внутри страны. Крупные госкомпании играют важную роль в осуществлении инвестиционных процессов в России, и именно они в 2012–2013 гг. завершали крупные инвестиционные проекты, что соответствующим образом сказывалось на темпах роста.

Однако неконъюнктурные факторы являлись главными. В России включился *механизм торможения*, который связан с исчерпанием действовавшей начиная с 1999 г. модели экономического роста и имеет сугубо институциональную природу.

Как мы уже отмечали выше, модель роста образца 1999–2011 гг. опиралась на быстрое повышение спроса (внутреннего и внешнего), который удовлетворялся благодаря значительным незадействованным производственным мощностям. По сути, здесь счастливым образом совместились возможности наращивания внутреннего спроса (из-за крайне низкого стартового уровня, сформировавшегося по итогам посткоммунистической трансформации) и динамичного развития мировой экономики, формировавшей внешний спрос. Восстановительный рост, да еще в условиях благоприятной внешней конъюнктуры, почти нечувствителен к инвестиционному климату — здесь главным является обеспечение социально-политической стабильности. Однако у восстановительного роста есть две важные и неприятные особенности: он является затухающим и конечным. Исчерпание резервов приводит к торможению, которое можно компенсировать только формированием благоприятных условий для инвестиционной активности и появления условий для нового роста<sup>1</sup>.

1. Проблемы восстановительного роста, его возможностей и ограничений были хорошо изучены экономистами 1920-х гг. А практика того времени продемонстрировала исключительную политическую уязвимость этой модели роста. Его исчерпание оборачивается политическим кризисом с весьма болезненными последствиями.

Об исчерпании посттрансформационной (восстановительной) модели роста говорили на протяжении последних нескольких лет, однако она имела определенные внутренние резервы, среди которых — сохранение высоких цен на нефть и накопленные финансовые резервы. Кроме того, определенную роль сыграло и 7%-ное падение ВВП в 2009 г., результатом чего стало восстановление некоторого объема производственных резервов, которые оказались вновь исчерпанными. Торможение началось именно во второй половине 2012 г., когда российский ВВП превзошел предкризисный уровень (то есть были исчерпаны восстановительные резервы), а рост экспорта практически прекратился.

Здесь уместно отметить, что восстановительный рост, как правило, длится дольше, чем его прогнозируют экономисты. Поэтому на определенном этапе, когда, по прогнозу, темпы должны упасть, но существенно не снижаются, политики начинают верить, что высокий рост восстановительного периода является естественным результатом их правления и будет продолжаться сколь угодно долго. На фоне этой уверенности и может начаться экономический кризис.

Обозначим следующие основные элементы механизма торможения в современной российской экономике.

Во-первых, доминирование потребительского спроса (зарплаты) в ущерб инвестициям (прибыли). Это наглядно проявляется в росте доли зарплаты и снижении доли прибыли, а также в опережающем росте зарплаты по сравнению с ростом ВВП и производительностью труда. Остается низким уровень накопления — 21,8% на протяжении последних 5 лет. Между тем за последние полвека устойчивый динамичный рост демонстрировали страны, у которых доля инвестиций составляла не менее 25% ВВП, причем инвестиции в образование

---

ми и для экономистов, и для общества. (См.: Базаров В.А. Избранные произведения: в 2 т. М.: Дело, 2014. Т.1. С.356–383; Т.2. С.331–332).



и здравоохранение составляли еще порядка 7–8% ВВП. Преодоление разрыва в производительности труда требует более высокого уровня инвестиций, в то время как потребительская модель роста функционирует за счет относительного снижения доли инвестиций.

Во-вторых, низкая эффективность рынков, препятствующая перетоку труда и капитала в наиболее эффективные сектора, — риск консервации экономической структуры. Низкий уровень конкурентности внутренних рынков, связанный с неблагоприятными условиями ведения бизнеса, наличием чрезмерного нерыночного или монопольного сектора экономики, а также чрезмерного госсектора; низкая эффективность рынка труда на фоне высоких и растущих издержек на труд.

В-третьих, низкая эффективность госрегулирования, включая отсутствие институциональных и макроэкономических условий для долгосрочных инвестиций, а также недостаточную эффективность использования государственных расходов на фоне высокого уровня этих расходов — макроэкономические риски.

В-четвертых, низкий уровень вовлеченности в мировую торговлю (за исключением сырья) — препятствие для расширения несырьевого экспорта и интеграции российских фирм в международные цепочки добавленной стоимости, высокий уровень тарифов.

Все это, вместе взятое, позволяет предположить, что Россия попала в «ловушку среднего уровня дохода». Подобная проблема возникает, когда страна, достигнув достаточно высокого уровня благосостояния, сталкивается одновременно с ограничениями по цене рабочей силы (она уже высока) и институтов (они еще недостаточно хороши). То есть страна оказывается не в состоянии конкурировать как с развитыми экономиками, обладающими высококвалифицированной рабочей силой и экспортирующими технологические инновации, так и с экономиками с низкими доходами, низким уровнем заработной платы и дешевым производством промышленных товаров. Ключевыми проблемами российской



экономики на современном этапе являются низкая эффективность использования труда и капитала, отсутствие условий для увеличения доли продукции и услуг с высокой добавленной стоимостью, что оказывается критическим фактором на фоне относительно высоких издержек.

Эта ситуация требует качественного обновления институтов — тех формальных и неформальных правил, в рамках которых осуществляется экономическое развитие. О необходимости институциональных реформ говорили за последние годы очень много. Однако эти рассуждения оставались лишь пожеланиями, пока экономическая динамика не указала со всей определенностью на истощенность сложившейся институциональной среды. Конечно, можно предпринять попытки ускорения без изменения институциональных условий, однако такая политика вряд ли даст сколько-нибудь устойчивый результат.

Последний вывод подводит нас к вопросу о рисках, с которыми может столкнуться развитие российской экономики и общества в предстоящий период.

### Социально-экономические риски кратко- и среднесрочного периодов

Прежде всего следует подчеркнуть риски, связанные с формированием модели экономического роста. Или, точнее, риски неадекватной реакции на торможение. По нашему мнению, здесь существуют два типа рисков, причем противоположного свойства: пассивное принятие нынешнего темпа как исторической неизбежности, с одной стороны, и принятие искусственных (по сути, неадекватных) мер по перелому ситуации — с другой.

В 2013 г. произошли существенные изменения в официальных оценках перспектив социально-экономического развития. Если ранее экономические прогнозы правительства более напоминали варианты планы

и включали в себя желательные (а иногда и фантастические) сценарии развития, то с 2013 г. официальный прогноз стал исходить преимущественно из экстраполяции существующих тенденций, то есть практически полностью исключать институциональные реформы. В прогноз закладывался 3%-ный экономический рост до 2030 г., то есть гораздо меньше тех 5%, о желательности и необходимости которых официально заявлялось на протяжении нескольких предыдущих лет. Отчасти это справедливо, поскольку прогноз по своему определению не может нести в себе изменения экономической политики, которых пока не произошло. Таким образом, появляется опасность самореализации такого прогноза, политического принятия низких темпов роста и отказа от институциональных реформ.

Противоположным (и потенциально более опасным) является риск выбора курса на номинальное ускорение — повышение темпов экономического роста без обеспечения качества роста. Политика ускорения происходит на фоне ослабления бюджетной и денежной политики, особенно в случае отказа от «бюджетного правила».

Консервативный макроэкономический курс всегда подвергается острой критике, и его сторонники выступают в меньшинстве, которому противостоят объединенные силы представителей всех секторов и отраслей. Аргументы в пользу повышения бюджетных расходов, снижения процентной ставки и валютного манипулирования всегда очень эффективны и привлекательны, поскольку их авторы верят (вполне искренне), что тем самым удастся обеспечить высокие темпы экономического роста. Алексей Кудрин был не первым, кого жестко критиковали за нежелание понять нужды производителя, «бухгалтерскую узость», стремление бессмысленно копить деньги. До него в том же обвиняли Сергея Витте, Владимира Коковцова или Григория Сокольникова, в разное время руководивших финансовым ведомством нашей страны и обеспечивших блестящие результаты — устойчивую валюту и экономический

рост. А уход их со своих должностей в скором времени оборачивался тяжелыми потрясениями (не только финансово-экономическими, но и политическими). Понятно, что консервативную политику трудно осуществлять в стране, в которой много острых социально-экономических проблем. Такую политику вдвойне трудно проводить, когда накоплены серьезные резервы и деньги у правительства имеются. Но именно такая политика всегда обеспечивала устойчивый рост, тогда как политики безудержной бюджетной экспансии всегда оборачивались тяжелыми кризисами — будь то «большой скачок» 1930-х гг. или «ускорение» 1985–1988 гг.

Опыт экономической политики последнего советского десятилетия вообще очень поучителен с позиций сегодняшнего дня. Современные макроэкономические реалии удивительно напоминают рубеж 1970–1980-х гг. Действительно: цена на нефть в реальном выражении находится примерно на том же уровне; СССР рос умеренным темпом порядка 3% в год; советский бюджет был сбалансирован, но все доходы от экспорта углеводородов направлялись на покрытие бюджетных расходов; страна активно строила газопроводы; цены были стабильными, хотя товарный дефицит все настойчивее давал о себе знать (это показатель скрытой фиксированными ценами инфляции); внешний долг государства был невелик; гарантировалась всеобщая занятость, хотя и при невысокой производительности труда; политическая система СССР была исключительно ригидной, неспособной гибко реагировать на появление новых глобальных вызовов (технологических, экономических или политических).

Все это резко контрастировало с ситуацией на Западе, где разворачивался глубокий структурный кризис, названный в официальных документах КПСС «третьим этапом общего кризиса капитализма». Темпы роста ведущих капиталистических стран были или отрицательны, или близки к нулю. Сохранялись высокая безработица и инфляция, беспрецедентное совмещение

которых позволило ввести даже новый экономический термин — «стагфляция».

Тогда казалось, что советская экономика устойчиво растет на фоне кризиса Запада. На самом деле рыночные демократии проходили через структурную и технологическую модернизацию, там формировались основы для качественного рывка, тогда как Советский Союз консервировал свою экономическую структуру, становясь заложником не контролируемых национальным правительством колебаний сырьевых цен. Как выяснилось позднее, к концу 1970-х кризис уже подходил к завершению, формировалась новая парадигма экономической политики, основанная на снижении регулирующей роли государства (дерегулировании), наиболее последовательно и успешно реализованная правительствами М. Тэтчер (с 1979 г.) и Р. Рейгана (с 1981 г.).

К 1985 г. темпы экономического роста на Западе превзошли советские, и отставание системы, основанной на централизованном планировании, стало всем очевидно. Новое динамичное советское руководство, которое как раз в 1985 г. пришло к власти, попыталось переломить ситуацию мерами агрессивного бюджетного стимулирования. Началось усиленное вливание инвестиций ценой наращивания государственного долга (удвоился в 1985–1990 гг.) и бюджетного дефицита (появился в 1985 г. и начал быстро расти). Темп роста действительно вырос и почти сравнялся с американским (хотя и оставался ниже, чем у Великобритании), но длилось это всего два года — 1987 и 1988-й. Под тяжестью финансовых проблем система рухнула — в 1989 г. начался экономический спад, который продолжался почти десятилетие (см. рис. 16.5, 16.6).

Разумеется, современная Россия учла опыт прошлого и обладает финансовыми резервами. Бюджетная политика учитывает наличие рисков колебаний мировой конъюнктуры, хотя в результате кризиса 2008 г. федеральный бюджет стал полностью поглощать текущие доходы от экспорта энергоресурсов. Государственный

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2013 ГОДА

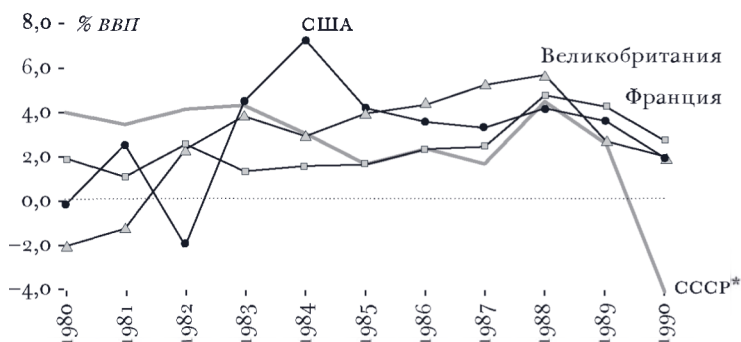


РИС. 16.5. Темп роста ВВП: СССР, США, Великобритания, Франция (1980–1990 гг.)

\* Данные по произведенному национальному доходу.

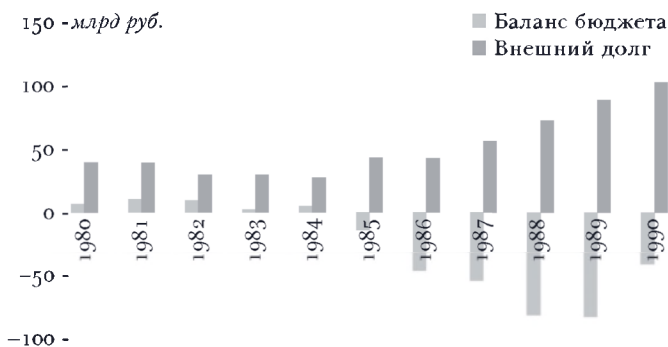


РИС. 16.6. Национальный доход, баланс бюджета, внешний долг СССР (в фактических ценах), 1980–1990 гг.

долг гораздо ниже, чем был у СССР. Россия не зависит от поставок продовольствия в той мере, в какой зависел Советский Союз. Наличие частной собственности качественно меняет ситуацию. Политическая система, несомненно, гораздо более гибкая, чем советская.

Однако аналогии с ситуацией 30-летней давности тоже налицо. Структурный кризис в развитых странах постепенно преодолевается. В США происходит бурное технологическое обновление, которое потянет за собой и Европу. За восстановлением темпов роста развитых стран в России обычно становится популярной идея «догнать и перегнать», причем, как правило, любой ценой.

В подобном развитии событий, в увлечении не качественными, а количественными параметрами роста, в готовности заплатить за эти темпы макроэкономической дестабилизацией (за ней может последовать и политическая дестабилизация) состоит *главный экономико-политический риск ближайших лет*.

Бюджетное и денежное стимулирование, помимо описанных выше опасных последствий, может в настоящих условиях загнать страну в ловушку стагфляции — низких или отрицательных темпов роста, сопровождаемых устойчиво высокой инфляцией. Выход из стагфляции очень трудный и болезненный. Сохранение значительной инфляции — существенное отличие современной России от большинства других стран. И поэтому здесь не могут применяться столь популярные с 2008 г. на Западе меры низких процентных ставок и обильных вливаний денег. По нашему мнению, *риск стагфляции сохраняется*, и это надо принимать во внимание при выработке текущей экономической политики.

Неэффективной и *рискованной в настоящее время представляется политика бюджетного стимулирования спроса*. Как показывают современные исследования, рост платежеспособного спроса без повышения производительности и конкурентоспособности оборачивается тем, что спрос этот уходит в инфляцию и в импорт<sup>1</sup>. Фактически мы это и наблюдали, когда не могли добиться приемле-

1. Ведыев А., Косарев А. Некоторые количественные оценки воздействия институциональных ограничений на экономический рост в России // Экономическая политика. 2012. №1. С. 50–65.

мой ниже 5% инфляции, а импорт рос быстрее экспорта. В стране с высоким спросом и низкой производительностью отчетливо проявлялась склонность богатых покупать товары из богатых стран, а бедных — товары из бедных стран. В результате внутри страны конкурентоспособными оказались преимущественно сырье и услуги, а все остальное импортировалось.

В бюджетной системе сохранялся *риск нарастания неконтролируемой задолженности регионов*. Требовались специальные институциональные решения, ограничивающие (или даже запрещающие) возможности дефицитного финансирования региональных бюджетов. Риски еще более обостряются, если у федерального правительства отсутствуют сверхдоходы, которые можно быстро задействовать в случае нарастания социального напряжения.

Следует обратить внимание на *риски, связанные с ростом зарплат в бюджетном секторе*. Задачами этого роста являются качественное обновление кадрового состава, повышение привлекательности этих отраслей для высококвалифицированных специалистов. Однако серьезной проблемой здесь становится отсутствие синхронизации институциональных реформ и роста оплаты труда, а результатом — консервация неэффективности, поскольку существующие кадры будут не заинтересованы уступать места новым, а новые не будут заинтересованы приходить в условиях доминирования старых принципов организации этих секторов.

Существуют и макроэкономические риски повышения зарплат. Фактически бюджетный сектор начинает задавать уровень и динамику оплаты труда в экономике, конкурируя с частным сектором. В условиях, когда преодоление кризиса требует повышения эффективности, в том числе и по зарплатам, экономика получает сигнал о целесообразности повышения издержек. Бюджетные сектора существуют не изолированно от других, и динамика оплаты труда в них оказывает влияние на другие отрасли.

К 2015 г. бюджетный сектор с точки зрения привлекательности для работников перестал быть неконкурент-



тоспособным. С учетом гарантий занятости, интенсивности и зарплаты работа в бюджетных организациях (наряду с госкорпорациями и органами госуправления) является вполне привлекательной для значительной части населения. В результате возникают проблемы конкуренции госсектора с частным бизнесом за рабочую силу, что негативно сказывается на конкурентоспособности отечественной экономики.

Резко возросшая привлекательность госсектора стала одним из важнейших препятствий на пути частно-предпринимательской деятельности. Это один из факторов инвестиционного климата, на который пока не обращают достаточного внимания. Ситуация, когда госсектор был неконкурентен для квалифицированной рабочей силы, ушла в прошлое. Сейчас госсектор (в широком смысле, включая принадлежащие государству компании) стал исключительно конкурентоспособным в привлечении занятых. В какой-то мере ситуация напоминает финансовый рынок середины 1990-х гг., когда государственные краткосрочные облигации (ГКО) своей доходностью оттягивали инвестиции из частного сектора.

Сохранились и *риски роста безработицы*. Традиционно российский бизнес реагировал на экономические проблемы консервацией занятости, снижением зарплат и переходом к частичной занятости. Такие меры тормозили возможности модернизации, однако способствовали поддержанию социально-политической стабильности. Есть вероятность, что ситуация в этот раз может измениться. Бизнес склонен перенимать модель занятости, более принятую в рыночных экономиках, а правительство осенью—зимой 2013 г. просигнализировало, что не накладывает более политические ограничения на увольнения в целях модернизации.

В связи с возможными изменениями на рынке труда *фактором риска в 2013 г. был высокий и продолжавший расти уровень потребительского кредитования*. Объем накопленной задолженности населения в России неве-



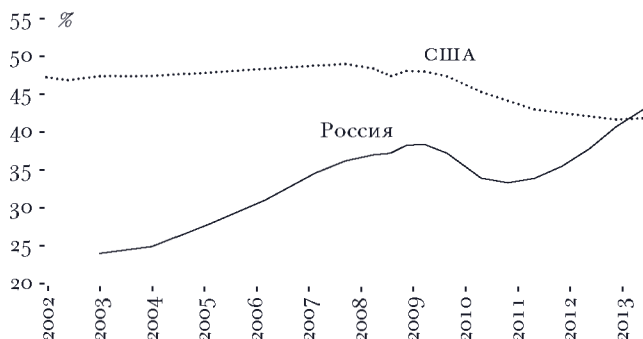


РИС. 16.7. Обслуживание долга домохозяйств к располагаемым доходам

лик по сравнению с развитыми рыночными экономика-  
ми — немногим более 10 трлн руб. (13,5% ВВП). Однако  
с учетом существенно более высоких процентных ста-  
вок (в среднем 17,5% годовых) и коротких сроков креди-  
та (средний срок менее 3 лет) обслуживание банковской  
задолженности (стоимость всего кредитного портфеля)  
составляет в России примерно 12% от располагаемых до-  
ходов (в США этот показатель порядка 11% при объеме  
задолженности около 80% ВВП). Иными словами, бре-  
мя долга было уже выше американского при гораздо бо-  
лее низком объеме долга (см. рис. 16.7).

Среди *институциональных рисков* надо также выде-  
лить быстрое изменение «правил игры», даже если они  
меняются в лучшую сторону. Когда меняется правопри-  
менительная практика (не сам закон) и то, что недавно  
было обычаем делового оборота, оказывается преступ-  
лением, это может создать серьезные барьеры для го-  
товности предпринимателя и просто гражданина со-  
здавать новые бизнесы и организации. Тем более что  
частная инициатива и предприимчивость у нас всегда  
воспринимались с подозрительностью и недоверием —  
и в XIX веке, и в XXI.

## Экономическая политика 2014 г.: новые рубежи и старые вызовы

**К**ЛЮЧЕВОЙ характеристикой социально-экономического и политического развития России в 2014 г. стало совмещение, взаимное наложение нескольких кризисов. В данном случае мы имеем в виду не кризис в каком-то одном, строгом значении (например, экономическом), а ряд тенденций и событий, каждое из которых выходит за рамки устойчивого, инерционного тренда и существенно усложняет принятие экономико-политических решений.

### Наложение кризисов

Можно выделить следующие кризисы и проблемы, которые проявились в настоящее время в России:

- продолжение глобального структурного кризиса, приводящего к глубоким сдвигам в экономике и политике ведущих стран, возникновению новых геоэкономических и геополитических балансов, причем в России этот кризис носит запаздывающий характер;
- кризис модели экономического роста России 2000-х гг., в основе которой лежало повышение спроса (в том числе потребления), что было обусловлено наличием незадействованных производственных мощностей и длительным ростом цен на продукты российского экспорта;
- обострение геополитической обстановки, что отчасти

связано с заметно возросшей внешнеполитической активностью России, хотя и не сводится к ней, — сама эта активность стала следствием сдвигов, происходящих в результате глобального кризиса;

- внешнеэкономический шок от предпринятых против России отраслевых санкций, прежде всего в финансовой сфере;
- внешнеэкономический шок в результате падения цен на нефть — важнейшего источника доходов российского бюджета;
- валютный кризис как результат двойного внешнего шока (прежде всего падения цен на нефть, но отчасти и финансовых санкций);
- циклический кризис, связанный со снижением инвестиционной активности (впрочем, циклический лишь отчасти, поскольку снижение инвестиционной активности имеет и очевидные политические предпосылки);
- демографический кризис как сокращение численности населения в трудоспособном возрасте.

Каждую из этих проблем можно решить в рамках ответственной экономической политики. Однако наложение их друг на друга создает серьезные трудности, поскольку требуется принимать не просто различные, но подчас диаметрально противоположные меры.

Названные кризисы по-разному влияют на развитие ситуации в России. Ключевым, по нашему мнению, выступает глобальный кризис, ведущий к структурным сдвигам в мировой экономике и политике, с чем связана необходимость трансформировать сложившуюся в России модель роста. Она демонстрировала признаки истощения уже к 2008 г., о чем предупреждали экономисты практически всех направлений. Однако короткий кризисный спад 2009 г. и отскок упавших тогда цен на нефть позволили продлить время ее существования еще на несколько лет. Начавшееся в 2012 г. падение темпов экономического роста вновь напомнило о необхо-

димости структурных и институциональных реформ<sup>1</sup>. Геополитические факторы (включая санкции) при всей их важности играют вторичную роль, обостряя ситуацию, но одновременно создавая дополнительные возможности для антикризисного маневрирования и институционального обновления.

Складывающиеся внутренние и внешние обстоятельства привели к ряду существенных новаций в экономической и политической жизни страны, к усилению взаимного влияния политических и экономических факторов. Политика начинает доминировать над экономикой, что характерно для периодов кризисов и трансформаций.

### Экономические особенности 2014 г.

Каковы основные характеристики экономической ситуации 2014 г., влиявшие на среднесрочное развитие страны (табл. Б.1, 17.1 и 17.2)? Прежде всего это торможение экономического роста, которое началось еще в 2012 г. В 2015 г. темпы роста могут стать отрицательными. Сам по себе спад экономики — не такая большая проблема, если он будет непродолжительным. Опасны длительная рецессия и связанные с этим риски неадекватной антикризисной экономической политики. Примером может служить политика ускорения в 1985–1989 гг., обернувшаяся длительным кризисом.

1. Тезис о приоритетной роли структурных реформ применительно к кризису развитых стран вообще и России в особенности является общим для практически всех исследователей. «Для того чтобы преодолеть спад и улучшить долгосрочные перспективы, Россия должна будет предпринять меры как контрциклической, так и структурной политики. Причем применительно к России меры структурного характера являются более значимыми. Ограниченность в прошлом периоде последовательных структурных реформ привела к постепенному размыванию доверия инвесторов» (The World Bank. Confidence crisis exposes economic weakness. Russian Economic Report. 2014. No. 31. P. 5).

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2014 ГОДА

**ТАБЛИЦА 17.1. Отдельные показатели платежного баланса и внешней задолженности РФ в 2008–2014 гг. (млрд долл.)**

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Счет текущих операций	103,9	50,4	67,5	97,3	71,3	34,1	56,7
Торговый баланс	177,6	113,2	147,0	196,9	191,7	181,9	185,6
экспорт	466,3	297,2	392,7	515,4	527,4	523,3	493,6
импорт	-288,7	-183,9	-245,7	-318,6	-335,8	-341,3	-308,0
Прямые инвестиции*	19,1	-6,7	-9,4	-11,8	1,8	-16,1	-28,5
в экономику РФ	74,8	36,6	43,2	55,1	50,6	70,7	18,6
за границу	-55,7	-43,3	-52,6	-66,9	-48,8	-86,7	-47,1
Резервные активы («-» — рост)	38,9	-3,4	-36,8	-12,6	-30,0	22,1	107,5
Внешний долг на конец года:							
всего	480,5	467,2	488,9	538,9	636,4	728,9	599,5
органы гос. управления	29,5	31,3	34,5	34,7	54,4	61,7	41,5
Центральный банк	2,8	14,6	12,0	11,5	15,6	16,0	10,4
банки	166,3	127,2	144,2	162,8	201,6	214,4	171,1
прочие сектора	282,0	294,1	298,2	329,8	364,8	436,8	376,5

\* 2014 год — без учета банков.

**ТАБЛИЦА 17.2. Структура капитальных операций частного сектора РФ в 2008–2014 гг. (млрд долл.)**

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Всего	-133,7	-57,9	-35,3	-83,0	-56,5	-62,1	-151,5
В том числе:							
Банковский сектор	-56,9	-30,4	15,9	-23,9	18,5	-7,5	-49,8
внешние пассивы	8,2	-42,1	17,7	7,8	33,3	20,4	-37,1
внешние активы	-65,1	11,8	-1,8	-31,8	-14,8	-27,9	-12,7
Прочие сектора	-76,8	-27,6	-51,2	-59,1	-75,0	-54,6	-101,7
внешние пассивы	98,6	34,2	24,9	58,9	39,8	95,6	0,9
из них: ПИИ	64,9	30,1	37,8	50,0	42,8	61,5	18,6
прочие обяз-ва	33,7	4,1	-13,0	8,9	-3,0	34,1	-17,7
внешние активы	-175,4	-61,7	-76,1	-118,0	-114,8	-150,2	-102,6
из них: нал. валюта	-25,2	4,3	14,2	4,0	-1,4	0,3	-33,9
прочие активы	-150,2	-66,0	-90,2	-122,0	-113,4	-150,5	-68,7

Источник: Банк России (для табл. 17.1 и 17.2).

В 2014 г. произошла резкая дестабилизация национальной валюты. Было бы неправильно объяснять резкую девальвацию рубля в декабре ошибками денежных властей. Главная причина девальвации — структурные проблемы российской экономики, о которых на протяжении последних 10 лет писали практически все экономисты, придерживающиеся по другим вопросам противоположных взглядов. Слабая диверсификация, невысокая конкурентоспособность значительной части предприятий, низкий уровень доверия в обществе, а также сохраняющийся на протяжении 20 лет высокий инфляционный фон сделали российскую экономику крайне чувствительной к динамике цен на нефть и доступности внешнего дешевого финансирования. Поэтому изоляция страны от внешних финансовых рынков при одновременном падении цен на нефть не могла не привести к падению курса национальной валюты. Можно искать другие причины (объективные и субъективные), но они будут вторичными по отношению к двум названным экзогенным факторам.

Сочетание названных обстоятельств объясняет, почему рубль оказался гораздо уязвимее валют других сырьевых экономик. В этом существенное отличие от 2009 г., когда масштабы его ослабления были сопоставимы с динамикой валют других стран (рис. Б.3, Б.4).

Рост политической неопределенности стал еще одним фактором снижения предпринимательской и инвестиционной активности. Это привело к оттоку капитала, сопоставимому по масштабам с 2009 г. Однако тогда наблюдалось снижение ВВП почти на 8%.

Под влиянием девальвации рубля ускорился рост цен. Показатели инфляции вновь стали двузначными (11,4%), что существенно обостряет экономические (через процентные ставки) и социальные проблемы. Подавление инфляции опять становится одной из главных задач экономической политики России.

Серьезной проблемой стал фактический запрет на доступ российских компаний к мировому финансово-

му рынку. Это сказалось на возможности как привлечения кредитов (в том числе для рефинансирования накопленных долгов), так и размещения акций российских компаний за рубежом. По сравнению с 2013 г. в 3 раза снизился объем сделок по слиянию и поглощению (M&A) и более чем в 4 раза — объем привлеченных синдицированных кредитов (с 48,4 млрд до 11,7 млрд долл.). Привлечение компаниями евробондов сократилось с 52,6 млрд до примерно 10 млрд долл.

Дело здесь не только в прямом ограничении доступа на рынки капитала стран, которые официально объявили о санкциях (США, ЕС, Канада, Япония). Во-первых, замещение капитала за счет рынков других стран, в том числе быстрорастущих азиатских, проблематично, поскольку в условиях глобализации финансовые институты третьих стран с осторожностью относятся к попавшим под санкции корпорациям, не желая портить отношения с регуляторами стран, вводящих их. Во-вторых, усложняется доступ на рынки капитала и для компаний, формально не попавших под санкции, поскольку инвесторы высоко оценивают страновые риски. В-третьих, на российском бизнесе отражается мировая конъюнктура, то есть не вполне ясные перспективы глобального роста и снижение спроса на основные позиции российского экспорта (энергетика, металлургия и др.).

Девальвация рубля, ограничение доступа на финансовые рынки в сочетании со снижением инвестиционных рейтингов страны и отдельных компаний усложняют выплату внешнего долга банков и корпораций, который достигал к началу 2014 г. 651 млрд долл., а к 1 января 2015 г. снизился до 548 млрд долл. (табл. 17.1). Хотя это определенный положительный результат с точки зрения перспектив макроэкономического оздоровления, однако в краткосрочном периоде сокращение присутствия российских компаний на мировых финансовых рынках станет дополнительным негативным фактором для экономического роста.

Существенно усилился отток капитала. Динамику этого оттока имеет смысл сравнивать не только с более стабильным 2013 г., но и с кризисным периодом 2008–2009 гг., когда пик оттока капитала пришелся на III квартал 2008 г. — II квартал 2009-го и составил 182,6 млрд долл. — на 31 млрд долл. больше, чем в 2014 г. Правда, в тот период российские небанковские корпорации смогли наращивать внешние активы, в том числе прямые инвестиции. В кризис 2008–2009 гг. эти активы выросли на 41 млрд долл. больше, чем в 2014 г. (142 млрд против 101 млрд долл.). Отток капитала из банковского сектора в кризис 2008–2009 гг. был на 32 млрд долл. больше, чем за три квартала 2014 г., причем помимо значительного погашения внешней задолженности банки тогда интенсивно наращивали иностранные активы (табл. 17.2).

В 2014 г. главными причинами увеличения чистого оттока капитала стали замедление притока внешних займов и инвестиций, а также вложения в наличную иностранную валюту. Если очистить показатели 2013 г. от влияния сделки «Роснефти» по покупке ТНК-ВР и внешних займов на эти цели, то за 2014 г. чистый отток вырос на 98 млрд и составил 151,5 млрд долл.

Практически весь рост вложений в иностранные активы небанковского сектора был обеспечен увеличением вложений в наличную иностранную валюту. Если в 2013 г., по оценкам Банка России, ее объем у российских резидентов сократился на 0,3 млрд долл., то за 2014 г. он вырос на 34,1 млрд долл., почти как в кризис 2008–2009 гг.

О нарастании проблем в российской экономике свидетельствуют динамика заработной платы и прибыли в ВВП. Мы уже обращали внимание, что на протяжении последних 20 лет превышение доли зарплаты в ВВП 50-процентной отметки служит индикатором приближающегося кризиса<sup>1</sup>. Как видно на рис. 17.1, ключевую

1. См. гл. 16 наст. изд.



# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2014 ГОДА

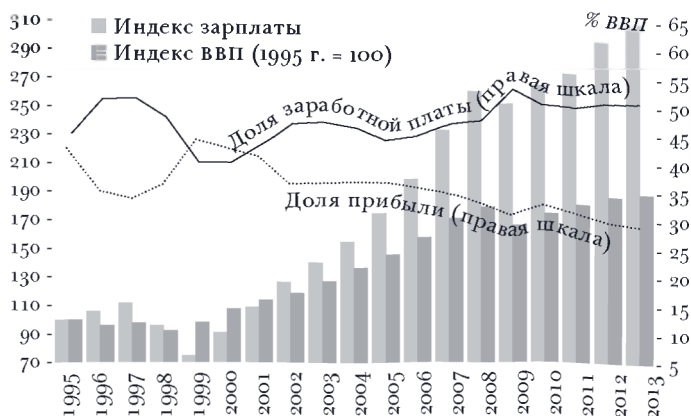


РИС. 17.1. Динамика зарплаты и прибыли в ВВП (1995–2013 гг.)

Источник: Росстат.

роль здесь играет реальный курс рубля. Его укрепление ведет к снижению доли экспорта в ВВП (даже в условиях роста цен на нефть), что означает рост доли труда. При девальвации доля труда падает, что становится одним из факторов повышения конкурентоспособности и роста доли экспорта в ВВП. Так происходило в 1998–1999 гг. Отчасти это произошло и в 2009 г., но из-за небольших масштабов девальвации с точки зрения повышения конкурентоспособности эффект был ограниченным.

При всех перечисленных проблемах 2014 г. оставался ряд положительных элементов макроэкономической ситуации, которые могут стать опорными рычагами для преодоления наступающего кризиса. К ним относятся:

- сбалансированный бюджет, который удалось удерживать под контролем благодаря наличию «бюджетного правила»;
- небольшой государственный долг, особенно номинированный в иностранной валюте;

- сохранение значительных валютных резервов у Центробанка и правительства;
- низкая безработица — фактор обеспечения социальной стабильности.

К этим показателям можно было бы добавить существенное улучшение позиций России в рейтинге Всемирного банка *Doing Business*. Однако это продвижение выглядит парадоксальным, поскольку улучшение позиций в рейтинге коррелирует с падением темпов роста, тогда как в предшествующее десятилетие российская экономика росла высокими темпами на фоне последовательного снижения позиций в рейтинге. Сказанное, впрочем, не означает, что этот показатель впредь нужно игнорировать. Но очевидно, что экономический рост — результат взаимодействия разнообразных и разнонаправленных факторов.

Еще один важный позитивный результат 2014 г. — ЦБ РФ продемонстрировал способность действовать независимо, вопреки мнению большинства экономической и политической элиты. Это касалось и политики процентных ставок, и последовательной работы по расчистке банковского сектора. За 2014 г. Центробанк отозвал 85 лицензий — 72 у банков и 13 у небанковских кредитных организаций, что было результатом раскрытия различных схем искажения балансов.

При всех издержках принятого решения о переходе к инфляционному таргетированию в ранее установленные сроки (к началу 2015 г. — на деле даже с некоторым опережением) оно представляется уместным и своевременным. Это позволило сохранить значительную часть валютных резервов. Последнее особенно важно в сравнении с ситуацией 2008–2009 гг. Тогда за 5 месяцев (с сентября 2008 г. по январь 2009-го) Банк России продал около 40% (209 млрд долл.) резервов, чтобы удержать курс рубля в условиях кризисной неопределенности и падения цен на нефть. В результате удалось сохранить стабильность национальной валюты

и затем нарастить (хотя и не до докризисного максимума) резервы по мере роста цен на нефть. Однако оборотной стороной этого стало сохранение завышенного в новых условиях курса рубля и, соответственно, торможение структурной модернизации — после отскока 2009–2010 гг. возобладала модель *business as usual*.

Можно выделить ряд важнейших аспектов ситуации в России, которые будут определять дальнейшее развитие событий:

### Дискуссии об экономической политике

Ключевая проблема современного развития России, несомненно, — стимулирование экономического роста. Начиная с 2000 г. в стране темпы роста превышали среднемировые, что сформировало определенные ожидания — не только экономические, но и политические. В 2013–2014 гг. ситуация изменилась, причем почти все экономисты и политики признают, что торможение определяется не конъюнктурными, а фундаментальными, прежде всего институциональными, факторами. Практически все писали о том, что модель роста, основанная на вовлечении доступных ресурсов (производственных мощностей, рентных доходов) и тем самым на расширении спроса, не может быть устойчивой в долгосрочной перспективе. Для выхода на траекторию устойчивого роста нужны институциональные реформы, то есть формирование стабильных «правил игры», понятных хозяйствующим субъектам и позволяющих им прогнозировать последствия тех или иных экономических решений. В данном случае речь не идет о конкретном наборе мер — важно, чтобы эти правила существовали и были понятны субъектам хозяйственной жизни.

Как было отмечено выше, краткосрочный экономический рост (рост любой ценой) не может быть само-

целью, поскольку важен рост, устойчивый в долгосрочной перспективе и сопровождаемый модернизацией. По вопросу об источниках этого роста и ведутся в настоящее время основные дискуссии.

### *Две модели*

Для роста нужны инвестиции. В условиях ограниченный на доступ к внешним рынкам основное внимание следует уделить внутренним источникам инвестиций. Здесь есть традиционная развилка: кто должен прежде всего обеспечивать инвестиции — государство или частный бизнес?

Первый сценарий по форме административный, а по сути — мобилизационный. Государство, разочаровавшееся в готовности бизнеса инвестировать, должно сконцентрировать у себя ресурсы и направить их в приоритетные сектора экономики. Этот путь хорошо известен из опыта XIX и XX вв. Он может привести к повышению темпов роста, но на этом пути очень трудно обеспечить эффективность и глобальную конкурентоспособность отечественной экономики. Для решения задач ускоренной индустриализации лучше всего использовать бюджет и государственные банки. Источники — налоги, накопленные резервы, государственные заимствования и печатный станок (кредитование правительством или кредитором последней инстанции). Причем два последних источника тесно переплетены — госзаймы в конечном счете финансирует Центральный банк.

В настоящее время часто звучат предложения поручить Банку России выдавать кредиты под крупные инвестиционные проекты предприятий (по-видимому, одобренные государством) под «доступные» (существенно ниже инфляции) проценты. Очевидно, что мобилизационный путь предполагает эмиссионное финансирование — за счет если не бюджета, то квазибюджетных операций. Он неизбежно сводится к трем шагам: собрать или напечатать деньги, раздать их пра-

вильным образом отобранным предприятиям, а также ввести валютный контроль (ограничить конвертируемость национальной валюты), чтобы не допустить попадания эмитированных денег на валютный рынок. Эта логика с неизбежностью (как свидетельствует опыт многих стран в XX в.) на следующем этапе приводит к замораживанию цен (введению государственного контроля за ценами) и заработной платы. Эти тезисы изначально никогда не озвучиваются, но они выступают обязательными условиями реализации административного (мобилизационного) сценария.

Другой вариант политики — экономический (по сути, либерализационный) — направлен на создание стимулов для формирования частных сбережений, трансформации их в инвестиции и на этой основе — ускорения экономического роста. Он сложнее интеллектуально и организационно, поскольку многие решения требуют обсуждения и тщательной проработки. Он не дает быстрых результатов, поскольку необходимо время для достижения доверия между экономическими агентами (предпринимателями, работниками, государством), без чего не будут проходить экономические сигналы. Преимущество этого подхода в том, что он обеспечивает более устойчивые результаты и существенно снижает амплитуду политических и экономических колебаний.

Либерализационный вариант не был популярен в условиях классической догоняющей индустриализации первой половины XX в. Однако в последние десятилетия, по мере развития постиндустриальной модели, он получил распространение не только при преодолении кризисов в развитых, но и при решении задач догоняющего развития в развивающихся странах.

Наиболее масштабный пример такого рода даст Китай в период после 1978 г. и особенно после подавления студенческих волнений в 1989 г., когда против этой страны были введены экономические санкции. Несмотря на доминирование в Политбюро ЦК КПК сторон-

ников мобилизационной точки зрения, Дэн Сяопин настоял на принятии мер в направлении последовательной либерализации и расширения частной инициативы. Именно в результате этой либерализации в стране с 1992 г. начался бурный рост инвестиций и ВВП<sup>1</sup>. Имеются и другие примеры ускоренного роста на основе либерализации (Чили, Финляндия, Ирландия, ЮАР, Польша), но аналогичных примеров в рамках мобилизационной модели за последние полвека привести нельзя.

Поскольку каждый структурный кризис приводит к переоценке и пересмотру модели регулирования экономики, вопрос о перспективах либеральной модели и возможности возврата к масштабному государственному вмешательству возник уже в 2008 г., сразу после краха банка *Lehman Brothers*. Поначалу казалось, что кризис обернется возвратом «большого государства». Но вскоре зазвучали предостережения от грубого вмешательства государства в экономическую жизнь, от использования идей вульгарного кейнсианства (*Crass-Keynesianism*). Одним из первых с такими предостережениями уже в начале 2009 г. выступил В. В. Путин: «Известно, что во времена кризиса силен соблазн простых и популистских решений... Возможная ошибка — это чрезмерное вмешательство в экономическую жизнь со стороны государств, слепая вера во всемогущество государства. Да, усиление его роли в условиях кризиса — это естественная реакция на провалы рыночного регулирования. Однако вместо того чтобы заняться совершенствованием рыночных механизмов, появился соблазн максимально расширить непосредственное участие государства в экономике... В Советском Союзе в прошлом веке роль государства была доведена до аб-

1. Киссинджер Г. О Китае. М.: АСТ, 2014. С. 469–475; Кадочников П., Пташкина М. Либерализация внешней торговли в Китае: ответ на вызовы начала 1990-х годов // Экономическая политика. 2014. № 6. С. 103–113.

солюта. Что, в конце концов, привело к тотальной неконкурентоспособности нашей экономики, мы за это дорого заплатили. Этот урок нам дорого обошелся. Уверен, никто не хотел бы его повторять»<sup>1</sup>.

### *Механизмы роста*

Опыт бюджетного и денежного стимулирования — в настоящее время одна из наиболее популярных тем экономических дискуссий. Развитые страны Запада (включая Японию, если понимать «Запад» в экономико-политическом, а не в географическом смысле) активно задействуют эти методы, хотя и с неоднозначными результатами. Нередко раздаются призывы использовать эти инструменты в России. Однако макроэкономическая ситуация здесь радикально отличается от сложившейся в западных странах.

В отличие от Запада, где основными проблемами выступают высокий долг и (или) бюджетный дефицит при исключительно низкой инфляции (или даже дефляции), в России экономическое торможение происходит на фоне достаточно устойчивого бюджета, низкого государственного долга при высокой инфляции, которая в 2014 г. вернулась к двузначным значениям. Иными словами, в России речь идет о стагфляции, которую нельзя преодолеть методами количественных смягчений. Напротив, для ее преодоления требуются ужесточение денежной политики, подавление инфляции до приемлемых для возобновления экономического роста уровней и только потом — снижение процентных ставок. Опыт Запада рубежа 1970–1980-х гг., когда ему пришлось преодолевать как раз стагфляцию, для России наших дней представляется более актуальным.

В России сейчас невозможен путь денежного стимулирования (*quantitative easing*), поскольку его результата-

1. Путин В. В. Выступление в Давосе 29 января 2009 г. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=246949>



ми были бы дальнейшая дестабилизация, ускорение инфляции и углубление спада экономической активности. К тому же у России не очень хорошая «история» инфляции: она была высокой на протяжении четверти века.

Не решает проблемы стимулирования роста и административное снижение процентной ставки. Дороговизна кредитных ресурсов в России определяется не столько ставкой рефинансирования (или ее аналогом в той или иной форме, например, ключевой ставкой), сколько уровнем доверия к проводимой политике и надежности контрагентов. Это легко заметить по разрыву между ставкой Центрального банка и коммерческими ставками, по которым выдаются кредиты бизнесу. В России он достаточно велик по сравнению с другими развитыми странами (табл. 17.3).

Важным фактором доверия выступает устойчивость национальной валюты. В этом отношении 2014 г. был крайне тяжелым для рубля, который оказался под давлением двух мощных внешних факторов: обострения геополитической ситуации и динамики цены на нефть.

Не только процентная ставка (доступность денег) служит важным фактором денежной политики, влияющим на экономический рост. Не менее значимо доверие к национальной валюте. В условиях сочетания санкций и падающей цены на нефть рубль оказался одной из наиболее неустойчивых валют, что резко отличает нынешнюю ситуацию от 2008–2009 гг. Теперь проблемой становится не столько обменный курс как таковой, сколько его стабильность на новом равновесном уровне.

Российские власти в 2014 г. неоднократно отвергали возможность введения валютного контроля, но было бы неправильно полностью исключать этот инструмент из арсенала денежной политики. Могут возникнуть обстоятельства, при которых введение элементов валютного контроля будет целесообразным, но лишь в определенной ситуации и при соблюдении целого ряда условий, без чего такой контроль приведет к негативным результатам.



ТАБЛИЦА 17.3. Спред между кредитной и учетной ставками в отдельных странах (2013 г.)

Страна	Ставка, % годовых		Спред, п. п.
	учетная	кредитная	
США	0,75	3,25	2,50
Канада	1,25	3,00	1,75
Япония	0,30	1,30	1,00
Бразилия	16,49	27,39	10,90
Китай	3,25	6,00	2,75
Индия	8,75	10,29	1,54
ЮАР	5,00	8,50	3,50
Россия	5,50	9,47	3,97

Источник: IMF IFS Database.

С точки зрения денежной политики ключевой задачей становится подавление инфляции. Двухзначная инфляция и порождаемые ею высокие номинальные процентные ставки стали серьезными макроэкономическими препятствиями для экономического роста. Необходимо последовательно подавить инфляцию до целевых 4% за ближайшие 3 года. Это непростая, но решаемая задача. При всех бюджетных проблемах, создаваемых невысокими ценами на нефть, появляется возможность выйти из ловушки «голландской болезни», что существенно упрощает проведение дезинфляции.

Если денежная ситуация в России существенно сложнее, чем на Западе, то бюджетная, напротив, выглядит благоприятнее благодаря низкому государственному долгу и относительно небольшому бюджетному дефициту. Казалось бы, это создает определенное пространство для бюджетного стимулирования. Однако на самом деле возможности количественного роста бюджетных расходов весьма ограничены.

Во-первых, отметим ограниченность дополнительных ресурсов. Рынки внешнего долга для России практически закрыты. Нарращивание внутреннего долга в условиях низких или нулевых темпов роста будет оттягивать ресурсы от частных инвестиций или сведется к выкупу государственного долга Центральным банком. В обоих случаях есть риск получить эффект, обратный ожидаемому: вместо стимулирования экономического роста дополнительный бюджетный спрос уйдет в инфляцию. Дополнительный спрос за счет финансирования из средств суверенных фондов может дать определенный эффект, но их будет явно недостаточно с учетом существующих внешних и внутренних ограничений.

Во-вторых, остается открытым вопрос о наличии внутренних резервов для адекватной реакции на повышение спроса. Оценки производственного потенциала, обсуждаемые в настоящее время экономистами, противоречивы. С одной стороны, ряд исследований показывает, что экономика находится почти на границе производственных возможностей и дальнейший рост требует повышения факторной производительности<sup>1</sup>. С другой стороны, по данным Росстата, загруженность производственных мощностей составляет порядка 60–65%, причем аналогичные результаты дают и результаты конъюнктурного опроса предприятий, проводимого ИЭП имени Е. Т. Гайдара<sup>2</sup>.

Однако если вопрос о производственных мощностях может быть дискуссионным, то низкая безработица

1. Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Дескомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37; World Bank. P. 12.
2. «Средний уровень загрузки производственных мощностей, по оценке опрошенных руководителей, в декабре 2014 г. составил 62%. 91% респондентов считают, что их производственные мощности обеспечат удовлетворение ожидаемого в ближайшие 6 месяцев спроса на продукцию, из них 11% указывают на избыточность имеющихся мощностей» (Росстат. Деловая активность организаций в России. Декабрь 2014. [http://www.gks.ru/bgd/free/Bo4\\_03/IssWWW.exe/Stg/do4/264.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/Bo4_03/IssWWW.exe/Stg/do4/264.htm)).

и сокращение населения в трудоспособном возрасте создают серьезный барьер для позитивной реакции на повышение спроса. Внешняя миграция также перестает быть источником дополнительной рабочей силы, поскольку девальвация рубля снижает привлекательность работы в России, и поток мигрантов в конце 2014 г. начал сокращаться.

В-третьих, несовершенна структура бюджетных расходов с точки зрения их влияния на экономический рост<sup>1</sup>. За последние несколько лет она претерпела существенные изменения. Расходы, способствующие увеличению запасов и качества факторов производства (труда и капитала), а также росту совокупной факторной производительности (эффективности использования факторов производства, прежде всего вложений в инфраструктуру), не увеличились, а по некоторым статьям даже сократились в долях ВВП. Одновременно росла доля непроизводительных расходов — на оборону, государственное управление, охрану правопорядка. Понимая политическую значимость некоторых из них, необходимо учитывать, что этот структурный сдвиг ограничивает результативность бюджетного стимулирования<sup>2</sup>.

Бюджетное стимулирование само по себе требует проведения соответствующих институциональных реформ и повышения эффективности бюджетных расходов. Для последнего необходимы, с одной стороны, осуществление бюджетного маневра в пользу отраслей

1. IMF. Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis. Prepared by Keyoung Chu, Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Daniel Hewitt, Sergio Lugaresi, Jerald Schiff, Ludger Schuknecht, and Gerd Schwartz // IMF Pamphlet Series. 1995. No. 48; Moreno-Dodson, 2013.
2. Кнобель А. Ю., Соколов И. А. Оценка бюджетной политики РФ на среднесрочную перспективу // Экономическое развитие России. 2012. № 12 (19). С. 23–32; Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59; Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 4–20.

с более высокой бюджетной эффективностью (прежде всего социальная и транспортная инфраструктура), а с другой — совершенствование бюджетных процедур.

Отдельная проблема — функционирование бюджетного правила (способа использования конъюнктурных доходов в текущей бюджетной политике). В 2014 г. по вопросу целесообразности сохранения правила, требующего резервировать сверхдоходы от нефти и газа, шла острая дискуссия. Пока цена на нефть оставалась высокой, на Министерство финансов оказывалось давление, чтобы оно направляло все доходы в бюджет с целью компенсировать снижение деловой активности государственными вливаниями. Когда цены на нефть стали резко падать и в соответствии с бюджетным правилом накопленные резервы должны были быть направлены на компенсацию выпадающих доходов, Минфин предложил признать бюджетное правило фактически отмененным и провести секвестр расходов, чтобы сохранить резервы на будущее.

Однако в дискуссии о бюджетном правиле есть важный аспект, касающийся принципов экономической политики в условиях существенного влияния рентных доходов. Необходимы специальные механизмы, смягчающие зависимость бюджета (и всей экономики) от непредсказуемых конъюнктурных колебаний. На протяжении предшествующего десятилетия проблема решалась путем выведения части сверхдоходов в суверенные фонды. Это было лучше, чем расходовать всю ренту в текущем бюджете, как делал Советский Союз в 1970–1980-е гг. Однако опыт 2009–2012 гг. продемонстрировал серьезный недостаток такого рода сбережений: наличие «подушки безопасности» дестимулирует модернизацию. Кризис — это время, которое подталкивает к ней, однако наличие ресурсов позволяет его смягчить в логике *business as usual*.

По нашему мнению, требуется переосмыслить саму идеологию использования конъюнктурных сверхдоходов и, соответственно, бюджетного правила. С учетом

российских политических реалий целесообразно более жестко определить цену отсечения конъюнктурных доходов (зафиксировать ее на достаточно низком уровне) и балансировать текущий бюджет (бюджет возобновляемых обязательств) на уровне доходов, максимально защищенном от колебаний внешних факторов. В случае появления дополнительных рентных доходов их следует направлять на формирование бюджета развития, то есть финансировать расходы с конечным временным горизонтом. Такая модель позволит активнее инвестировать в развитие при благоприятной конъюнктуре и не создаст искушения «заливать» проблемы деньгами при наступлении кризиса.

Хотя проблемы макроэкономической стабильности выходят на передний план как необходимое условие экономического роста, перед страной по-прежнему стоит задача — осуществить комплекс институциональных реформ, о которых в последние годы уже много было сказано<sup>1</sup>. Среди приоритетов ближайшего времени можно выделить следующие:

- обеспечение правовой и политической защищенности предпринимательской деятельности как ключевой предпосылки существования рыночной экономики;
- поддержание конкуренции, особенно актуальное в нынешних условиях санкций и девальвации рубля, которые существенно ограничивают конкуренцию со стороны иностранных производителей;
- снижение административных барьеров для ведения бизнеса;
- приоритетное развитие отраслей человеческого капитала (образования и здравоохранения), сопровождаемое институциональными реформами;
- повышение эффективности финансовой системы при сохранении задачи формирования в России между-

1. См., например, главу 15 наст. изд.

народного финансового центра в качестве одного из институциональных ориентиров;

- повышение эффективности инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием, превращение их из институционального источника инфляции в инструмент контрциклической инвестиционной политики;
- повышение эффективности рынка труда, обеспечение его гибкости и стимулирование мобильности рабочей силы, перемещения ее в точки (отрасли, регионы) экономического роста;
- формирование современной модели внешнеэкономической политики, основанной на активном участии в интеграционных группах и на создании собственных глобальных цепочек добавленной стоимости.

## ГЛАВА 18

# Глобальный кризис в условиях геополитического противостояния: 2015 г.<sup>1</sup>

### Особенности нового этапа

**Н**А РУБЕЖЕ 2014–2015 гг. в российской экономике отчетливо проявились признаки кризиса: вслед за снижением цен на нефть более чем в 2 раза (со 110–115 долл./барр. в первом полугодии 2014 г. до 48–49 долл./барр. в отдельные дни декабря 2014 г. — января 2015 г.) курс российской национальной валюты упал в декабре в два раза, инфляция ускорилась в годовом исчислении до 16%, впервые с начала 2000-х гг. сокращаются реальные доходы населения, а темпы роста ВВП в 2015 г., скорее всего, будут отрицательными. Все это происходило на фоне усиления экономических и финансовых санкций США и ЕС, введенных против России, понижения инвестиционного рейтинга РФ основными мировыми рейтинговыми агентствами и масштабного оттока капитала из России.

События рубежа 2014–2015 гг. стали наиболее ярким проявлением более общих проблем, важных для обеспечения устойчивого роста экономики России. Они назревали уже давно, создавая основу для формирования масштабного кризиса при совпадении ряда условий. Однако ситуация 2014–2015 гг. существенно отличается по своей

---

1. Данная глава основана на материалах статьи: Улюкаев А., Мау В. От экономического кризиса к экономическому росту, или Как не дать кризису превратиться в стагнацию // Вопросы экономики. 2015. № 4.

природе и механизмам от предыдущих кризисов, которые переживала российская экономика.

В 1998 г. Россия столкнулась прежде всего со стандартным долговым кризисом, усиленным отсутствием фискальной дисциплины и сохранением мягких бюджетных ограничений в условиях достаточно жесткой денежно-кредитной политики. Такая комбинация факторов, как известно из теории<sup>1</sup>, приводит к валютному кризису первого поколения, что и наблюдалось в России в 1998 г. Снижение цен на нефть, пик которого пришелся уже на период после четырехкратного падения номинального курса рубля (зима 1998–1999 гг.), играло в развертывании кризиса ограниченную роль. В отсутствие падения цен на нефть долговой и валютный кризисы могли произойти несколько позже, однако этого нельзя было избежать, не сбалансировав бюджет и не достигнув равновесного обменного курса. Собственно, об этом свидетельствовали схожие кризисы в Бразилии и Аргентине, первый из которых был менее, а второй — более жестким по сравнению с ситуацией в России того времени<sup>2</sup>.

Такой типичный для развивающихся стран кризис требовал известных мер противодействия. Был накоплен достаточно убедительный опыт преодоления подобных кризисов в 1980–1990-х гг. На это, при условии проведения разумной макроэкономической политики и поддержки со стороны международных финансовых организаций, требовалось не более 2 лет, причем такого срока было достаточно для возвращения доверия к России со стороны иностранных инвесторов.

Правда, в России финансовый кризис 1998 г. имел особую специфику: он совпал с завершением трансформационного кризиса, то есть перехода от плановой системы к рыночной. В совокупности с макроэкономической стабилизацией это обусловило возобновление экономи-

1. *Krugman P. A Model of Balance of Payments Crises* // *Journal of Money, Credit, and Banking*. 1979. Vol. 11. No. 3.

2. См.: *Улюкаев А. В ожидании кризиса: ход и противоречия экономических реформ в России*. М.: Стрелец, 1999.



ческого роста, который сначала был восстановительным<sup>1</sup>. Иными словами, к концу 1990-х гг. в России завершился период экономических и политических неурядиц (кризисов), но собственно экономический кризис имел достаточно простую природу, хорошо известную из опыта макроэкономической дестабилизации в различных странах (как развитых, так и развивающихся). Поэтому важным фактором его преодоления было восстановление политической и макроэкономической стабильности, а рост был обеспечен наличием существенных ресурсов производственного и человеческого капитала, возникших из-за падения российского ВВП в 1990–1998 гг. на 40%.

В 2008–2009 гг. кризис в России представлял собой в экономическом отношении уже более сложную модель, имеющую как внутренние, так и внешние составляющие. С одной стороны, это был глобальный экономический кризис, особенно остро проявившийся в развитых странах. Осенью 2008 г. в России наблюдался эффект «заражения» от кризиса в глобальной финансовой системе, а также последовавшего за ним спада глобального спроса на основные товары российского экспорта, в первую очередь сырьевые и продукты их первичной переработки (часть инвестиционного спроса).

С другой стороны, к середине 2008 г. наметился кризис действовавшей на протяжении 2000-х гг. модели роста, основанной на расширении спроса (в данном случае детерминированного быстрым ростом рентных доходов от ТЭК). Падение цен на нефть в 2008–2009 гг. со 145 до 37 долл./барр. стало критическим для экономики, имевшей явные признаки «перегрева», характеризуемого неравновесной высокой заработной платой, снижением безработицы ниже естественного уровня, завышенным обменным курсом национальной валюты и накоплением большого объема внешнего долга. Но наличие значительных золотовалютных и бюджетных ре-

---

1. См.: *Май В.* Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики. 2002. № 1.

зервов позволило заметно смягчить острую фазу кризиса, поддержать экономику до момента возвращения цен на нефть на приемлемый для нее уровень (конец 2009 г.).

В 2014–2015 гг. Россия столкнулась с одновременным проявлением сразу трех кризисных компонент: структурной, циклической (внутренней конъюнктурной) и внешней.

Во-первых, текущий кризис — это кризис структурных темпов роста. Под ними принято понимать темпы, потенциально возможные при имеющемся уровне технологий и предпринимательской активности (совокупной факторной производительности, СФП), при полной эффективной (с учетом наличия резервных мощностей, технического и морального старения основных фондов) загрузке капитала и поддержании в экономике естественного (не ускоряющего инфляцию) уровня безработицы. По оценкам Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара, структурные темпы роста ВВП РФ снизились примерно с 4–5% в год в 2000-е гг. до 1–1,5% в 2014 г., и в 2015 г. следует ожидать их дальнейшего падения (см. ниже). Иными словами, экономика РФ теряла за последние 10–15 лет 3–4 п. п. роста ВВП в год<sup>1</sup>.

Во-вторых, текущий кризис — это и внутренний циклический кризис, связанный с изменением уровня деловой конъюнктуры внутри страны. Характерными признаками этого выступают снижение на протяжении нескольких лет темпов роста инвестиций в основной капитал, замедление роста банковского кредита нефинансовому сектору, рост доли «плохих» долгов у банков, расширение потребительского спроса со стороны населения, подогреваемого потребительским кредитованием, снижение доли прибыли в экономике и сокращение числа малых и средних предприятий. В упомянутом исследовании Института Гайдара отрицательные циклические темпы роста ВВП РФ регистрируются уже с 2011 г. (до 1,5 п. п. в год).

1. Сипельников-Мурьяев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. 2014. № 5.

В-третьих, текущий кризис связан с изменением внешней экономической конъюнктуры (переломом в тренде цен на нефть). Обратной стороной относительно безболезненного прохождения кризиса 2008–2009 гг. за счет накопленных резервов стала, по сути, консервация прежней модели роста российской экономики, позволявшей достичь высоких темпов только при постоянно растущих ценах на нефть. Их фактическая стабилизация в 2010-м — первой половине 2014 г. на уровне около 100 долл./барр. уже заметно уменьшила вклад нефтяного сектора в ВВП страны. Падение цен на нефть сократило долю внешнеторговой составляющей роста ВВП практически до нуля в 2014 г. и, очевидно, даст отрицательный вклад в 2015 г.

Правда, в отличие от 2009 г. спрос на экспорт и мировые цены других российских сырьевых товаров помимо нефти практически не снизились, что несколько компенсирует негативный эффект от падения цен на нефть. Однако данное обстоятельство следует рассматривать скорее как отсутствие *дополнительного* негативного воздействия на экономику и даже отдельные отрасли.

К этому надо добавить внешний шок, связанный с введенными против России санкциями, прежде всего в финансовой сфере. Последние существенно дестабилизируют динамику капитала и тем самым экономическую динамику. Отток капитала оказывается связан одновременно с этими двумя внешними шоками — падением цен на нефть и отсечением российской экономики от внешних финансовых рынков.

### Каналы влияния санкций на российскую экономику

Можно выделить несколько каналов влияния санкций на динамику ВВП России, уже оказывающих негативное воздействие, которое сохранится на горизонте 2–3 лет. Среди них усиление экономической и политической не-

определенности, повышение стоимости заемного финансирования, ограничения на трансфер технологий, а также на импорт.

Самым важным каналом стало *резкое усиление неопределенности* в экономике и политике, что влияет на принятие решений экономическими агентами как внутри страны, так и по отношению к России за рубежом. Можно выделить два механизма влияния неопределенности: через потребление и через инвестиции. Рассмотрим их подробнее.

*Потребление.* Общий рост неопределенности в экономике и политике порождает неопределенность относительно будущего потока доходов. В результате экономический агент в соответствии с теорией перманентного дохода снижает потребление в текущем периоде, увеличивая сбережения, чтобы сгладить возможные колебания дохода и потребления в будущем<sup>1</sup>. С учетом российской специфики (невысокое доверие и к национальной валюте, и к экономической политике, и к банковской системе, а также высокие инфляционные и курсовые риски) такие сбережения начинают осуществляться преимущественно в форме наличной иностранной валюты. В результате снижается спрос на реальные кассовые остатки в рублях (за счет компонент транзакционного спроса и спроса на средство сбережения) и повышается спрос на реальные кассовые остатки в иностранной валюте (за счет спроса на средство сбережения и из-за предосторожности).

Таким образом, в экономике снижается совокупное потребление, наблюдается долларизация, а также ускоряется инфляция. Именно эти процессы отчетливо наблюдались уже в I и IV кварталах 2014 г., когда помимо

1. *Friedman M.* A Theory of the consumption function. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1956; *Bermanke B. S.* Permanent Income, Liquidity, and Expenditure on Automobiles: Evidence from Panel Data // Quarterly Journal of Economics. August 1984. Vol. 99. No. 3.

ТАБЛИЦА 18.1. Отток капитала и долларизация экономики РФ в 2014 г.

	I квартал	IV квартал
Чистый отток капитала из негосударственного сектора, млрд долл.	-47,8	-69,8
Динамика рублевых счетов населения в банках, млрд руб.	-798,8	-287,9
Динамика наличной иностранной валюты, млрд долл.	10,4	17,4

Источник: Центральный банк РФ.

усиления оттока капитала из страны (в форме долларизации активов) сокращался объем банковских депозитов, население переводило свои сбережения из банков в наличную валюту и банковские ячейки (табл. 18.1).

*Инвестиции.* Рост неопределенности относительно будущих доходов и объема выпуска повышает текущую стоимость владения капиталом и снижает его желательный объем в будущем. Таким образом, падают инвестиции, необходимые для его достижения, а компании готовы реализовывать только проекты, гарантированная доходность от которых превышает текущую возросшую стоимость капитала (процент). Поскольку в данном случае речь идет именно об увеличении премии за риск в составе субъективно воспринимаемой экономическими агентами ставки процента как показателе относительной доходности (стоимости) капитала между текущим моментом и будущим, снижение номинальной процентной ставки на финансовом рынке не может изменить инвестиционное поведение компаний. Они не будут осуществлять новые инвестиции в основной капитал, а предпочтут копить деньги на счетах либо в форме ликвидных активов.

Аналогично повышение ключевой ставки ЦБ РФ и номинальных ставок в конце 2014 г., как показывает стати-

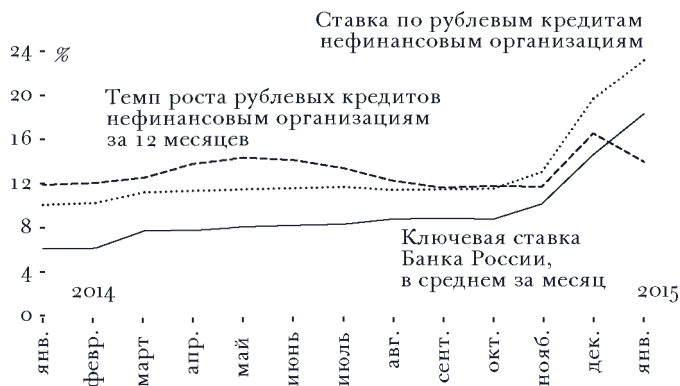


рис. 18.1. Процентные ставки и темп роста рублевых кредитов нефинансовым организациям

Источник: Центральный банк РФ.

стика, слабо отразилось на объеме кредитования нефинансового сектора: более высокие риски были заложены заранее. Спрос на кредиты в рублях кратковременно даже увеличился вследствие замещения кредитов в иностранной валюте (рис.18.1). Но по мере ослабления девальвационных ожиданий и снижения инфляции, что должно понизить риски инвестиций в реальные проекты, уровень номинальных ставок снова начнет играть важную роль на кредитном рынке.

Отметим, что диаметрально противоположная денежно-кредитная политика ряда центральных банков развитых стран после кризиса 2008 г. (ФРС, ЕЦБ, Банка Японии) давала схожий результат с точки зрения стимулирования инвестиционного кредитования. Несмотря на крайне низкие или даже отрицательные процентные ставки, экономические агенты не склонны брать кредиты, поскольку высока неопределенность относительно как общих перспектив экономического роста многих европейских стран, так и специфики структурных приоритетов посткризисного развития.

Важным каналом влияния санкций на российскую экономику выступает *повышение стоимости заемного финансирования*, особенно на длительный срок. Поскольку основная доля «длинного» финансирования в предшествующие годы предоставлялась на внешнем рынке, помимо прямого увеличения ставок для российских заемщиков, дополнительным негативным фактором стал возросший курсовой риск для займов в иностранной валюте. Данный канал, во-первых, снижает инвестиционные возможности для компаний, которые, несмотря на описанный выше механизм снижения желательного объема капитала, хотели осуществить инвестиции в настоящее время; во-вторых, лимитирует возможности рефинансировать текущую задолженность компаний, что накладывает ограничение на их операционную деятельность, так как текущие финансовые потоки отвлекаются на погашение имеющейся задолженности.

Третьим каналом влияния санкций выступает *снижение совокупной факторной производительности* по причине отсутствия доступа к трансферу технологий из-за рубежа, сокращения прямых иностранных инвестиций и ослабления конкуренции с зарубежными производителями (последнее — из-за ограничений на внешнеторговые операции в обе стороны и эффекта ценовых преимуществ вследствие снижения курса рубля). В то же время в условиях сокращения численности населения в трудоспособном возрасте и незавершенности процесса обновления основных фондов именно совокупная факторная производительность оказывается единственным способом повысить структурные темпы роста экономики с текущих 1,0–1,5 до хотя бы 3–3,5% в год.

К числу возможных каналов влияния санкций следует отнести эффекты от *ограничения импорта* в РФ. В ряде отраслей российской экономики производство отдельных товаров критически зависит от импортных комплектующих, замена которых, по крайней мере, в краткосрочном периоде, технически или технологически невозможна. Отметим, что такой эффект будет проявляться независимо



от того, выступает это ограничение следствием дискретных решений в отношении конкретных категорий товаров или результатом удорожания импортных товаров из-за девальвации. В частности, по результатам проведенных исследований, значимое отрицательное влияние на динамику выпуска от снижения реального курса рубля ожидается в фармацевтической отрасли, автомобильной, текстильной промышленности и производстве одежды, производстве пластмасс и изделий из них, производстве оборудования, электрооборудования и электромашин, мебели<sup>1</sup>.

Наконец, каналом влияния санкций на динамику ВВП России, хотя пока он еще явно не выражен, может стать *ограничение на российский экспорт* отдельных видов товаров, в первую очередь энергоресурсов и сырья. Поскольку производство таких товаров значительно превосходит возможные объемы их потребления на внутреннем рынке, а также во многих случаях существуют технические ограничения на географические направления экспорта, сокращение физических объемов экспорта таких товаров окажет быстрый негативный эффект на динамику выпуска и финансовое состояние компаний в этих отраслях.

### Среднесрочные ограничения экономического роста

Описанные выше каналы влияния санкций на экономику России — не отдельные компонента кризиса. Их влияние выражается в первую очередь через среднесрочное воздействие на структурные темпы роста. Однако и при условии их отмены или значительного ослабления, равно как и при повышении цен на нефть до комфортного для России уровня (порядка 80–100 долл./барр.), вос-

1. Евдокимова Т., Зубарев А. В., Трунин П. В. Влияние реального обменного курса рубля на экономическую активность в России / ИЭП имени Е. Т. Гайдара. Научные труды №165Р. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.



становление российской экономики может оказаться затяжным.

Россию принято рассматривать как сырьевую державу, благополучие которой основано преимущественно на добыче и экспорте углеводородов. Страна обладает одними из крупнейших в мире запасов нефти и газа, фактически доминирует на рынке сырой нефти и газа в Европе и активно наращивает экспорт углеводородов в Китай и страны Юго-Восточной Азии. В 2014 г. Россия добыла рекордный объем нефти (528 млн т). Экспорт нефти и газа составляет  $\frac{2}{3}$  экспорта, а поступления от добывающих отраслей обеспечивают более 50% доходов федерального бюджета. Однако сейчас уже можно констатировать, что нефтегазовый сектор перестал быть ключевым драйвером роста российской экономики.

Совокупный вклад нефтегазового сектора в ВВП России достигал максимального уровня в 2005 г. — около 25% ВВП, и с тех пор этот показатель последовательно снижался до 21% ВВП (начало 2014 г.)<sup>1</sup>. Действительно, с 2005 г. объем добычи нефти практически не изменился — примерно 500 млн т в год, то есть реальный выпуск сектора не растет практически 10 лет, а ВВП рос, очевидно, за счет развития других отраслей промышленности и сектора услуг. Нет оснований рассчитывать на рост физического объема выпуска в добывающем секторе в ближайшие годы: по нашим оценкам, к 2020 г. доля нефтегазового сектора не превысит 18,0–18,5% ВВП, или станет на  $\frac{1}{4}$  меньше, чем в 2005 г. Кроме того, нефть и газ — не единственные сырьевые товары российского экспорта. Второе место после углеводородов в его структуре занимают металлы (черные и цветные), на которые в сумме приходится примерно 20% экспорта.

Еще один традиционный фактор, стимулирующий

---

1. См.: *Dmitriev M., Drobyshevsky S. Russian economy as the hostage of high oil prices // Sung Jin Kang, Yung Chul Park (eds). The international monetary system, energy and sustainable development. London: Routledge. 2015.*



РИС. 18.2. Долговая нагрузка на располагаемые доходы в России и США  
Источники: Росстат, Центральный банк РФ, расчеты ИЭП, ФРС США.

экономический рост, — внутренний потребительский спрос. Однако здесь наблюдаются серьезные проблемы.

Во-первых, несмотря на относительно слабое развитие финансового сектора в РФ, население имеет серьезную долговую нагрузку (рис. 18.2)<sup>1</sup>. Хотя объем кредитов населению составляет лишь 17% ВВП, из-за непродолжительности средних сроков кредитования, низкой доли «длинных» ипотечных кредитов, высоких номинальных процентных ставок население России тратит на обслуживание кредитов около 13% своих располагаемых доходов. Это больше, чем, например, в США, где объем задолженности населения по кредитам составляет примерно 70% ВВП, а расходы на обслуживание долга — около 10% доходов. Иными словами, и после преодоления острой фазы текущего кризиса дальнейшее расширение потребительского спроса за счет кредитования

1. Подробнее см.: Развитие банковской системы России в 2010–2011 гг.: На пути к «дешевым деньгам». Центр стратегических исследований Банка Москвы. 2010. Май.

экономически неоправданно и сопряжено с серьезными рисками.

Во-вторых, дальнейшее расширение потребительского спроса за счет регулярных доходов населения (заработной платы) также маловероятно. Хотя после снижения обменного курса рубля во втором полугодии 2014 г. стоимость труда в России заметно уменьшилась, став конкурентоспособной даже по сравнению со странами Юго-Восточной Азии, из-за демографических проблем заработная плата вскоре снова начнет расти и доходы наемных работников повысятся. В то же время очевидны невозможность развития экономики при дальнейшем росте издержек на труд, необходимость реструктуризации отраслей, высвобождения и перемещения рабочей силы. Это вынуждает работников быть сдержанными относительно перспектив своих доходов и стимулирует большую склонность к сбережениям (независимо от их формы).

В-третьих, непоследовательность в отношении развития пенсионной системы заставляет людей задумываться о необходимости самостоятельно обеспечивать себя на пенсии, что также стимулирует сбережения. Разумеется, в текущих условиях при росте волатильности курса и инфляции говорить о долгосрочных сбережениях в денежной форме не приходится, однако по мере снижения уровня инфляции и повышения ее предсказуемости мотивация к сбережению существенно вырастет.

Таким образом, в ближайшем будущем население представляется скорее сберегателем, отдающим свои долги, чем активным потребителем. Этот возможный серьезный сдвиг в типичном поведении российского человека по сравнению с 2000-ми гг. еще требует осмысления со стороны лиц, принимающих решения, и всех агентов российской экономики.

С точки зрения государственного стимулирования спроса в среднесрочной перспективе также имеются ограничения, хотя в краткосрочной перспективе, в рамках антикризисного пакета, можно ожидать увеличения государственных расходов.

В 2000-е гг. Россия демонстрировала пример ответственной бюджетной политики. После кризиса 1998 г. страна расплатилась по внешним долгам, обеспечила профицит федерального бюджета и создала суверенные сырьевые фонды в условиях благоприятной внешней конъюнктуры. В 2009–2010 гг. именно за счет накопленных ранее средств в Резервном фонде были профинансированы дефицит бюджета и антикризисный пакет, государственный долг сохранился на минимальном уровне (около 10% ВВП). В 2012 г. было принято новое бюджетное правило, обеспечивающее бездефицитный бюджет при текущем уровне цен на нефть. Однако уже в ближайшие 3 года (горизонт бюджетного планирования в РФ) эти достижения подвергнутся серьезным испытаниям.

Во-первых, сокращается доходная база бюджета. Как было сказано выше, налоги на нефтегазовый сектор обеспечивают более 50% доходов федерального бюджета, а доля нефтегазового сектора в ВВП сокращается. Все большая часть доходов нефтегазового сектора формируется на новых месторождениях, имеющих серьезные налоговые льготы. Даже без снижения цен на нефть к 2016 г. ожидалось уменьшение налоговых поступлений от нефтегазового сектора на 1–1,5 п. п. ВВП. В условиях плохой деловой конъюнктуры налоговые доходы от ненафтегазового сектора (например, налог на прибыль) также низки. Таким образом, по отношению к последней стабильной точке наблюдений (2014 г.) только за счет снижения налоговых поступлений дефицит федерального бюджета вырос бы с 0,5–1,0 до 1,5–2,0% ВВП. Снижение средних цен на нефть в 2016–2017 гг. до 60–80 долл./барр. добавит еще 1,5–2,0% ВВП к дефициту федерального бюджета. Правда, есть и дополнительный фактор — увеличение прибыли предприятий за счет снижения их относительных издержек на фоне глубокой девальвации национальной валюты.

Во-вторых, нет определенности с пенсионной реформой — важнейшим фактором обеспечения бюджетной и социально-политической устойчивости. Среди обсу-

ждаемых, но не принятых пока важных мер: повышение возраста выхода на пенсию (в настоящее время 60/55 лет для мужчин и женщин соответственно — самый низкий уровень в Европе), развитие накопительной составляющей и сокращение категорий работников, имеющих право на досрочный выход на пенсию. Эта неопределенность негативно влияет на рынок труда и не способствует укреплению доверия к проводимой политике (фактически заморожена введенная ранее накопительная составляющая), что, в свою очередь, повышает риски финансовой устойчивости как пенсионной системы, так и государственного бюджета. Дефицит пенсионной системы будет нарастать, поскольку соотношение числа работающих граждан и пенсионеров меняется не в лучшую сторону, и финансировать его придется за счет дополнительных трансфертов из федерального бюджета.

В-третьих, ухудшается структура расходов федерального бюджета<sup>1</sup>. Так, в России по-прежнему низкие расходы на повышение качества человеческого капитала и качества жизни (образование, здравоохранение, инфраструктура, экология), но сохраняются или даже увеличиваются расходы на ВПК, армию, полицию, трансферты Пенсионному фонду<sup>2</sup>.

1. Подробнее см.: *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8.
2. Проблема оптимизации структуры бюджетных расходов с точки зрения приоритетов социальной и транспортной инфраструктуры в российской экономической политике ненова. Так, в выступлении министра финансов А. А. Абазы в Государственном совете 31 декабря 1880 г. были обозначены следующие контуры бюджетной политики: «Прежде и важнее всего сокращение расходов по военному ведомству... Потом, нужны сбережения и по другим частям управления, кроме лишь таких, на которые не нужно жалеть денег, собственно, потому, что издержки на них ведут к подъему народного благосостояния; к таким расходам Абаза относит издержки на училища и школы, на устройство судебной части и на пути сообщения. При строгом соблюдении экономии в государственных расходах... необходимо всячески поощрять трудолюбие и бережливость частных лиц — главные источники народного богатства» (*Перетц Е. А.* Дневник (1880–1883). М.; Л.: Госиздат, 1927. С. 18).

Приведенные аргументы показывают, что при сохранении действующей модели роста даже при преодолении циклического кризиса, восстановлении цен на нефть и отмене (ослаблении) санкций в ближайшие годы экономика России вряд ли сможет вернуться к темпам роста на уровне 3–3,5% в год. В российской научной литературе развернулась дискуссия о необходимости смены модели роста российской экономики<sup>1</sup>. Очевидно, что повышение структурных темпов роста (необязательно чувствительных к краткосрочным кризисным явлениям или изменению конъюнктуры внешних рынков) без проведения эффективной антикризисной политики в обозримой перспективе невозможно. Тем не менее, чтобы не допустить перехода текущего кризиса в длительную стагнацию экономики, наряду с краткосрочными стабилизационными мерами следует обсудить комплекс мер, направленных на повышение структурных темпов роста экономики, то есть на снижение издержек производства и повышение совокупной факторной производительности, и зависящих исключительно от внутренней экономической политики, а не от внешней рыночной или геополитической ситуации.

---

1. См., например: *Кудрин А., Гурвич Е.* Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12; *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3; *Улюкаев А.* Болезненная трансформация мировой экономики. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014; «Стратегия-2020»: Новая модель роста — новая социальная политика: В 2-х тт. / *В. Мау, Я. Кузьминов* (ред.). М.: Дело, 2013.

## V

# *Контуры посткризисного мира*

Известно, что во времена кризиса силен соблазн простых и популистских решений... Возможная ошибка — это чрезмерное вмешательство в экономическую жизнь со стороны государств, слепая вера во всемогущество государства. Да, усиление его роли в условиях кризиса — это естественная реакция на провалы рыночного регулирования. Однако вместо того чтобы заняться совершенствованием рыночных механизмов, появился соблазн максимально расширить непосредственное участие государства в экономике... В Советском Союзе в прошлом веке роль государства была доведена до абсолюта. Что, в конце концов, привело к тотальной неконкурентоспособности нашей экономики, мы за это дорого заплатили. Этот урок нам дорого обошелся. Уверен, никто не хотел бы его повторять.

*В. В. Путин*  
(29 января 2009 г.)







## ГЛАВА 19

# Глобальный кризис и тенденции экономического развития<sup>1</sup>

### Глобальные кризисы — общее и особенное

**Э**КОНОМИЧЕСКОЕ развитие ведущих стран определяется прежде всего предпосылками и характером глобального кризиса, который начался в 2008 г. и продолжается по настоящее время. Это кризис особого рода: он не описывается одним-двумя параметрами (например, спадом производства и ростом безработицы), а является многоаспектным, охватывая разные сферы социально-экономической жизни, и, как правило, имеет серьезные социально-политические последствия. Это системный кризис, и в этом отношении он аналогичен кризисам 1930-х и 1970-х гг., о чем выше у нас шла речь.

Разумеется, здесь не может быть прямых аналогий. Структурные кризисы уникальны, то есть опыт, накопленный в ходе преодоления каждого из них, практически нельзя использовать в новых условиях. Тем не менее есть ряд качественных характеристик, которые позволяют относить их к одному классу, то есть эти кризисы можно сравнивать, учитывать их особенности, но не прилагать рецепты антикризисной политики, эффективные в одном случае, к другому. Можно выделить следующие черты системных кризисов.

---

1. Данная глава основана на материалах статьи: *Мау В. А., Улюкаев А. В.* Глобальный кризис и тенденции экономического развития. Вопросы экономики. 2014. № 11.

*Первое.* Такой кризис одновременно и циклический, и структурный. Он связан с серьезными институциональными и технологическими изменениями, со сменой технологической базы (некоторые экономисты используют термин «технологические уклады»). Эти изменения выводят экономику на качественно новый уровень эффективности и производительности труда. Системное обновление технологической базы на основе новейших достижений науки и техники — важнейшее условие успешного выхода из кризиса<sup>1</sup>.

*Второе.* Существенным элементом системного кризиса выступает финансовый кризис. Именно наложение последнего на собственно экономический кризис (спад производства и падение занятости) затрудняет выход из него, обуславливает необходимость проведения комплекса структурных и институциональных реформ для выхода на траекторию устойчивого роста.

*Третье.* Неизбежным результатом кризиса выступает формирование новой модели экономического роста: она предполагает структурную модернизацию как развитых, так и развивающихся стран, что связано с созданием новых технологических драйверов. Возникновение новых отраслей и секторов реального производства, их географическое перемещение по миру определяют новую глобальную экономическую реальность и одновременно создают предпосылки для появления новых вызовов и инструментов экономической политики. Эту тенденцию хорошо отражает появившийся в 2009 г. термин «новая нормальность» — *new normal*<sup>2</sup>.

1. Ряд экономистов рассматривают проблему смены технологической базы в логике «больших циклов конъюнктуры» Н. Д. Кондратьева — длинных волн, охватывающих 50–60-летний период (*Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры // Вопросы конъюнктуры. Т. 1. Вып. 1. М., 1925*). Это интересная и потенциально продуктивная гипотеза, хотя строгих доказательств ее справедливости нет и быть не может в связи с отсутствием достаточного числа статистических наблюдений. Сам Кондратьев рассматривал свои выводы лишь как гипотезу.

2. *El-Erian M. A. Navigation the new normal in industrial countries. Wash-*

*Четвертое.* Отметим серьезные геополитические и геоэкономические сдвиги, формирование новых балансов сил (отдельных стран и регионов) в мировой политике. В начале кризиса можно было предположить, что он приведет к закреплению двухполярной модели, на сей раз основанной на противостоянии США и Китая, которых иногда обозначают как G2 — «Большую двойку»<sup>1</sup>, а Н. Фергюсон назвал «Кимерикой»<sup>2</sup>. Однако постепенно все отчетливее проступают контуры многополярного мира, который, хотя и не отрицает наличия двух-трех ключевых экономических центров, на практике означает возврат к хорошо известной по XIX в. модели «концерта стран», балансирующих интересы друг друга. С поправкой на нынешние реалии речь может идти скорее о балансе интересов ключевых региональных группировок.

*Пятое.* В ходе системного кризиса происходит смена модели регулирования социально-экономических процессов. В 1930-е гг. завершился переход к индустриальной стадии развития и закрепились идеология и практика «большого государства», сопровождаемого ростом налогов, бюджетных расходов, государственной собственности и планирования, а в некоторых случаях — и государственного ценообразования. Напротив, кризис 1970-х гг. привел к масштабной либерализации и дерегулированию, к снижению налогов и приватизации — словом, к тому, чего требовал переход к постиндустриальной технологической фазе. В начале последнего кризиса создавалось впечатление, что мир вновь вернется к модели, основанной на доминирующей роли государства в экономике

---

ington, DC: Per Jacobson Foundation, 2010; Улюкаев А. Россия и новая макроэкономическая реальность // X Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М.: Изд. дом ГВ—ВШЭ, 2009.

1. Brzezinski Z. The Group of Two that Could Change the World // The Financial Times. 2009. January 14.
2. Chimerica = China + America; см.: Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. N.Y.: Penguin Press, 2008 [Фергюсон Н. Восхождение денег: Финансовая история мира. М.: Corpus, 2014].

(*Crass-Keynesianism*). Практика, впрочем, пока не подтверждает такую тенденцию. Роль государственного регулирования действительно возрастает, однако это относится преимущественно к сфере регулирования финансовых рынков на национальном и глобальном уровнях. Действительно, в настоящее время важнейшим противоречием выступает конфликт между глобальным характером финансов и национальными рамками их регулирования. Важно выработать механизм регулирования глобальных финансов в отсутствие глобального правительства.

*Шестое.* Системный кризис ставит на повестку дня вопрос о новой мировой финансовой архитектуре. В результате кризиса 1930-х гг. сформировался мир с одной резервной валютой — долларом. После 1970-х гг. сложилась бивалютная система (доллар и евро). Направление эволюции валютных систем после новейшего кризиса пока не определилось. Можно предположить усиление роли юаня, а также региональных резервных валют, если значение региональных группировок в мировом балансе сил возрастет. Множественность резервных валют могла бы поддержать тенденцию к многополярности мира и способствовать росту ответственности денежных властей соответствующих стран (поскольку резервные валюты будут конкурировать между собой).

*Седьмое.* Начнет формироваться новая экономическая доктрина, новый мейнстрим в науке (по аналогии с кейнсианством и неолиберализмом в XX в.).

Из всего сказанного вытекают важные выводы относительно перспектив преодоления системного кризиса и соответствующих механизмов.

Во-первых, системный кризис связан с масштабным интеллектуальным вызовом, требующим глубокого переосмысления его причин, механизмов развертывания и путей преодоления. Как генералы всегда готовятся к войнам прошлого, так и политики и экономисты готовятся к прошлым кризисам. До поры до времени это срабатывает, пока приходится иметь дело с экономическим циклом, то есть с повторяющимися проблемами экономической

динамики. Поэтому сначала для борьбы с системным кризисом пытаются применить методы, известные из прошлого опыта. Применительно к 1930-м гг. это стремление правительства Г. Гувера (прежде всего его министра финансов Э. Меллона) не вмешиваться в естественный ход событий, жестко балансировать бюджет и укреплять денежную систему, основанную на золотом стандарте. Как свидетельствовал опыт предшествующих 100 лет, кризисы обычно рассасывались примерно за год и никакой специальной политики для этого не требовалось. Аналогично в 1970-е гг. с началом кризиса попытались задействовать традиционные для того момента методы кейнсианского регулирования (бюджетное стимулирование в условиях замедления темпов роста и даже государственный контроль за ценами в исполнении республиканской администрации Р. Никсона), но это обернулось скачком инфляции и развитием стагфляционных процессов.

К системным кризисам плохо применимы подходы экономической политики, выработанные в предыдущие десятилетия. Возникает слишком много новых проблем, изначально неясны механизмы развертывания кризиса и выхода из него, его масштабы и продолжительность. В XX в. на преодоление системных кризисов требовалось порядка 10 лет. Именно на это обстоятельство указывал П. Волкер, когда в июле 1979 г., в разгар предыдущего системного кризиса, вступил в должность руководителя ФРС: «Мы столкнулись с трудностями, которые до сих пор еще не встречались в нашей практике. У нас больше нет эйфории... когда мы возомнили, что знаем ответы на все вопросы, касающиеся управления экономикой»<sup>1</sup>.

Во-вторых, системный кризис не сводится к рецессии, росту безработицы или панике вкладчиков банков. Он состоит из ряда эпизодов и волн, охватывающих отдельные сектора экономики, страны и регионы. Это предопределяет его продолжительность — примерно десятилетие, кото-

---

1. Из речи П. Волкера при вступлении в должность президента ФРС. Июль 1979 г.

рое можно назвать турбулентным. Более того, статистические данные могут неточно или даже неадекватно отражать происходящие в экономике процессы. Сам факт технологического обновления может искажать (причем существенно) динамику производства, поскольку новые сектора сначала плохо учитываются традиционной статистикой.

Проблемы создает и статистика занятости. Если в ходе циклического кризиса одним из важных показателей его преодоления выступает рост занятости, то при системном кризисе этот критерий действует лишь в конечном счете. Технологическое обновление предполагает качественно новые требования к трудовым ресурсам, то есть серьезные структурные изменения на рынке труда. Поэтому для выхода из системного кризиса характерно запаздывающее восстановление занятости, когда высокая безработица сохраняется на фоне экономического роста. Возникает своеобразный конфликт между новой экономикой и старой статистикой, и для его разрешения требуется определенное время.

В-третьих, нельзя преодолеть системный кризис лишь мерами макроэкономической политики, макроэкономического регулирования при всей важности бюджетных и денежно-кредитных проблем. Ответственная макроэкономическая политика не должна упускать из виду важность структурных и институциональных решений, обеспечивающих модернизацию национальной социально-экономической системы.

Системные кризисы можно охарактеризовать как *инновационные*. И в смысле возникновения (накануне, во время или после кризиса) новых экономических и политических институтов, и в смысле появления нового поколения политиков, предпринимателей и экспертов, и в смысле создания новой технологической базы, приходящей на смену сложившейся в результате предыдущего системного кризиса. Такой кризис завершается, когда происходят сдвиги и трансформации, о которых шла речь выше, или, другими словами, когда будет дан ответ на поставленные кризисом вопросы. Это прежде всего:

- темпы экономического роста, в первую очередь вероятность длительного периода низких темпов (*secular stagnation*);
- новые вызовы макроэкономической политики в связи с широким распространением нетрадиционных инструментов (особенно в сфере денежного обращения);
- проблема неравенства с точки зрения формирования новой модели экономического роста, что связано с темой его длительного торможения;
- теория и институты социального государства (*welfare state*), соответствующего демографическим и политическим реалиям XXI в.;
- перспективы глобализации или деглобализации;
- перспективы реиндустриализации и новых технологических вызовов.

Названные проблемы предполагают переосмысление теоретических основ современной экономической политики и общепринятых практических рекомендаций. На протяжении 1980–2000-х гг. ее ключевым вопросом было обеспечение экономического роста и макроэкономической стабильности, а основными препятствиями на этом пути считали высокую инфляцию и избыточное государственное вмешательство. Подобное понимание задач и рисков получило концентрированное выражение в так называемом Вашингтонском консенсусе — своде базовых рекомендаций преимущественно для развивающихся стран<sup>1</sup>. Мы не отрицаем важности макроэкономической стабильности, но сегодня перед экономистами и политиками стоит задача — найти дополнительные инструменты регулирования экономического развития, которые позволили бы избежать длительной стагнации на фоне низкой инфляции.

---

1. *Williamson J. What Washington Means by Policy Reform // Latin American Readjustment: How Much Has Happened / J. Williamson (ed.). Washington, DC: Institute for International Economics, 1989.*



## Экономический рост и его стимулирование

В докризисное десятилетие в мире наблюдались беспрецедентно высокие темпы роста, казавшиеся результатом обретенных экономико-политических инноваций, которые теперь будут действовать всегда. Это определяло нежелание денежных властей (особенно в США) сдерживать рост кредитования и тем самым замедлять перегрев экономики. Высокие темпы демонстрировали как развитые, так и развивающиеся страны. Теперь рост замедлился, в связи с чем возникает ряд вопросов.

Можно ли считать низкие темпы роста частью той самой «новой нормальности», о которой писали еще в начале кризиса? (табл. Б.6–Б.7.) Состоит ли она преимущественно в особенностях денежной политики (количественные смягчения, низкая процентная ставка и т. д.) или речь идет о том, что результатом такой политики может стать устойчивый период низких темпов роста? Иными словами, отражают ли нынешние темпы роста краткосрочные проблемы (еще непреодоленного кризиса, общей политической неустойчивости) или это характерная черта будущей посткризисной модели экономического развития?<sup>1</sup>

Соответственно возникает вопрос о перспективах роста развивающихся стран, особенно тех, от которых ожидали экономического чуда. Отметим, что и сама гипотеза о наличии группы стран БРИКС содержала заявку на него: с их динамичным развитием связывали немало надежд. Первоначально ускоренное развитие стран

1. Л. Саммерс поставил под сомнение возможность обеспечить устойчивый рост в США в обозримой перспективе и в связи с этим предостерег от слишком решительного сворачивания мер ФРС по стимулированию роста (*Summers L. Why Stagnation Might Prove to Be the New Normal // Financial Times. 2013. December 15; Ibid. Washington Must not Settle for Secular Stagnation // Financial Times. 2014. January 5.*).





РИС. 19.1. Динамика конвергенции

Источник: World Development Indicators /  
World Bank.

с формирующимся рынком породило ожидания грядущей конвергенции развитых и развивающихся экономик, поскольку при ответственной (и «правильной», основанной на международном опыте) экономической политике менее развитые страны, по определению, должны расти быстрее (рис. 19.1).

Далее, в самом начале кризиса, когда он еще воспринимался как «англосаксонский» феномен, страны с формирующимся рынком претендовали на то, чтобы стать спасительной гаванью от экономических бурь, в которых западный бизнес сможет пережить кризис. Тогда же появилась гипотеза о наличии так называемого феномена *decoupling*, то есть ситуации, при которой страны БРИКС и ряд аналогичных развивающихся экономик смогут сохранить свою устойчивость, «отвязавшись» от кризисного пути развития западного (включая Японию) мира.

Развернулась дискуссия о том, насколько в обозримом будущем развивающиеся страны сумеют повторить успехи предыдущих 20 лет. Выдвинута гипотеза, в соответствии с которой высокие темпы роста развивающихся стран в этот период были аномальными и теперь произойдет их коррекция до уровней, характерных для 1970–1980-х гг.<sup>1</sup>

Есть, правда, проблема адекватности измерения темпов роста. С самого начала появления понятия «ВВП» существовали сомнения в корректности его измерения. Особые сложности здесь возникали в условиях структурных сдвигов, то есть в период системных (структурных) кризисов. Качественное обновление экономической системы резко ограничивало возможность сопоставимых измерений ВВП и его динамики.

Новые, особенно возникающие в условиях кризиса, сектора экономики, как правило, плохо улавливаются статистикой, привыкшей измерять традиционные экономические реалии. К таким отраслям в настоящее время относятся информационные и биотехнологии, производство новых материалов<sup>2</sup>. Требуется время для адаптации статистики к новым реалиям, а потому вполне вероятно занижение уровня развития экономики в условиях системного кризиса, особенно на этапе выхода из него.

Как перечисленные проблемы выглядят на практике в последние годы?

1. *Åslund A.* Why Growth in Emerging Economies Is Likely to Fall // Peterson Institute for International Economics Working Paper. Series WP 13–10. November 2013.
2. «Эти показатели были разработаны для экономики зерна и стали, а не для той, в которой наиболее динамично развиваются сектора производства информации и обработки данных. Они недооценивают вклад инноваций в экономический рост» (*Mokyr J.* What Today's Economic Gloomers Are Missing: Science Is Enabling Invention Like Never Before and in Ways that Will Improve Life but Isn't Captured by GDP Statistics // *The Wall Street Journal*. 2014. August 8. <http://online.wsj.com/articles/joel-mokyr-what-todays-economic-gloomers-are-missing-1407536487>).

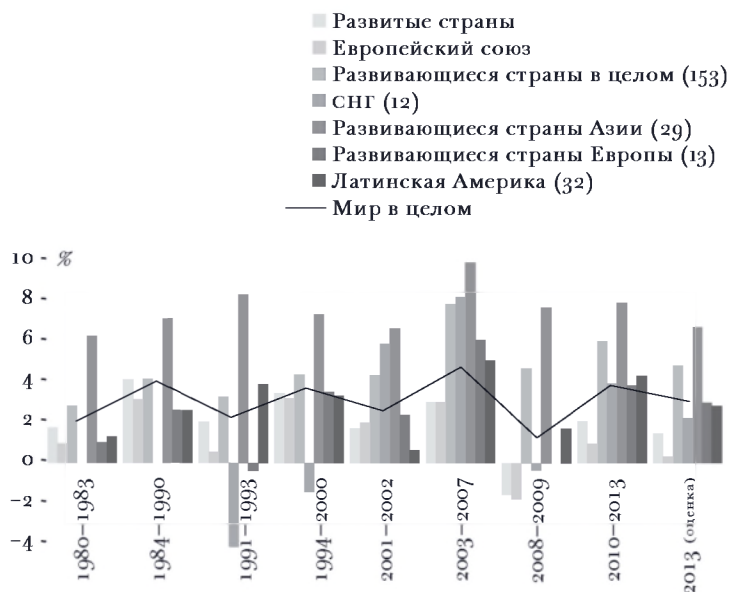


РИС. 19.2. Темпы экономического роста

Источник: World Development Indicators / World Bank.

Экономическая динамика 2008–2013 гг. не позволяет сделать однозначный вывод о начале фазы долгосрочных низких темпов роста, а тем более о переходе к модели долгосрочной стагнации (*secular stagnation*). Механизм развертывания последней можно представить гипотетически<sup>1</sup>, но пока нельзя подтвердить эмпирически: период низких темпов роста еще не столь длительный, чтобы делать долгосрочные выводы.

Несмотря на замедление развития мировой экономики в 2012–2013 гг., средние темпы роста в этот период хотя и ниже, чем в 2000-е гг., но соответствуют среднего-

1. Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures / C. Teulings, R. Baldwin (eds.). A VoxEU.org eBook. London: CEPR Press, 2014.

довым темпам роста мирового ВВП в 1990-е гг. (рис. 19.2). Поэтому говорить о долгосрочной стагнации пока преждевременно.

Темпы роста развитых стран существенно замедлились как в докризисном (по сравнению с 1990-ми гг.), так и в посткризисном периоде. При этом значимый вклад в это замедление вносит Европа, а среднегодовые темпы роста неевропейских развитых стран превышают 2%.

Развивающиеся страны пока остаются наиболее динамичной группой, хотя их темпы роста заметно замедлились в 2012–2013 гг. Причем лидерство здесь по-прежнему поддерживается за счет азиатских стран. Однако доля развивающихся стран в мировом ВВП повышается благодаря как высоким темпам роста в развивающихся странах Азии, так и расширению группы динамично растущих развивающихся стран, в частности, за счет стран Латинской Америки.

Экономическая дискуссия о долгосрочной стагнации, развернувшаяся в настоящее время в экономической литературе, имеет несколько измерений.

Первое измерение связано с вопросом о том, касается долгосрочная стагнация потенциального или фактического ВВП. Факторы замедления темпов роста *потенциального* ВВП известны еще с 1980-х гг. и действовали на протяжении всего периода быстрого экономического роста в 1990–2000-е гг. К их числу относятся: замедление темпов прироста населения развитых стран (в ряде стран — даже сокращение его численности); старение населения; достижение практически во всех развитых странах естественного предела в доле населения, имеющего высшее образование; развитие аутсорсинга и перенос промышленных производств из развитых в развивающиеся страны; рост альтернативных издержек, связанных с экологическими проблемами. Первые два фактора определяют замедление темпов роста предложения рабочей силы, следующие факторы — замедление темпов роста совокупной факторной произ-

водительности. В 1990–2000-е гг. влияние данных факторов было ослаблено за счет развития сектора услуг, стимулирования культуры потребления, продления возраста активного вовлечения людей в трудовую деятельность и перераспределения добавленной стоимости при производстве новых продуктов между развитыми и развивающимися странами в пользу первых, притом что физическое производство размещено в последних. Кроме того, с точки зрения темпов роста *потенциального* ВВП больше внимания уделяется *качеству* роста.

К числу факторов, повлиявших в последние годы на замедление темпов роста *фактического* ВВП, относятся избыточное давление на экономику со стороны государственного и частного долга, ограничение притока мигрантов в развитые страны и завершение действия эффекта технологического цикла, связанного с развитием ИКТ.

Второе измерение дискуссии о долгосрочной стагнации касается вопроса о том, справедливо это только для развитых стран либо затрагивает все страны. При описании факторов замедления темпов экономического роста мы практически везде упоминали группу развитых стран. Однако такое замедление в них неизбежно влияет на темпы роста и развивающихся стран. Основными каналами этого выступают аутсорсинг производства, наличие основного объема конечного спроса в развитых странах, необходимость трансфера технологий и капитала из развитых в развивающиеся страны, глобализация мирового финансового рынка, способного перенаправлять в условиях глобального спада экономической активности капиталы из развивающихся стран в безрисковые активы (то есть активы в развитых странах).

Динамика *фактического* ВВП развитых стран прямо влияет на *фактический* ВВП развивающихся стран.

Третье измерение касается проблемы сходимости (конвергенции) уровня жизни между странами. Как

показано в недавней работе Д. Родрика<sup>1</sup>, долгосрочная тенденция к сходимости уровней жизни устойчиво наблюдалась примерно до середины XX в., после чего межстрановое неравенство, по крайней мере, не снижается либо даже возрастает. Фактически мы наблюдаем процесс усиления дифференциации между различными развивающимися странами. С одной стороны, достаточно большая группа крупнейших развивающихся стран (Китай, Южная Корея, Россия, Бразилия, Чили, Мексика, Турция и др.) уверенно догоняет развитые страны по показателям абсолютного размера экономики и подушевого ВВП (особенно с учетом ППС, отражающего различия в уровне цен между странами). В этом смысле проверка гипотезы конвергенции с учетом весов стран по ВВП дает положительные результаты. В то же время большинство развивающихся стран, включая страны с низкими доходами населения (*low-income countries*), имеет на длинных временных промежутках неустойчивые низкие темпы экономического роста, что не позволяет им приближаться к развитым странам. В отношении этих стран гипотезы сходимости не подтверждаются практикой.

### Новые контуры макроэкономической политики

Правительства развитых стран активно прибегают к макроэкономическим инструментам стимулирования роста, в том числе к тем, которые можно отнести к ряду экзотических или нетрадиционных. Сверхмягкая денежная политика — в форме количественного смягчения (*quantitative easing*), трансформации механизмов рефинансирования центральных банков из средства поддержания ликвидности в инструмент фондирова-

1. Rodrik D. Unconditional Convergence // Working Paper. No. 17546. National Bureau of Economic Research: Cambridge, 2011.

ния операций коммерческих банков, близких к нулю или отрицательных процентных ставок, — призвана сделать финансовые ресурсы доступными для запуска инвестиционного процесса. Низкая инфляция и риски попасть в ловушку дефляции делают эти меры политически приемлемыми, хотя остаются открытыми вопросы об их долгосрочных перспективах и рисках денежной дестабилизации.

С одной стороны, надо понимать, как долго можно проводить политику количественного смягчения и в какой мере ее прекращение приведет к замедлению темпов роста с возможной новой рецессией. С другой стороны, непонятны долгосрочные последствия проводимой денежной политики, которая в значительной мере противоречит опыту и логике монетарной сдержанности, характерной для развитых стран в 1980–2000-е гг. (после стагфляции 1970-х). В нынешней ситуации сохраняется риск своеобразной ловушки денежной политики: низкие темпы роста будут заставлять снижать ставки, а их повышение с началом оживления будет вновь подталкивать темпы роста к нулевой отметке. В экономической теории возникшую ситуацию объясняют, используя гипотезу Дж. М. Кейнса о «ловушке ликвидности», однако этот вопрос пока изучен недостаточно.

Параллельно идет острая дискуссия о возможности и целесообразности проведения мягкой бюджетной политики. Высокий уровень долга и (или) бюджетного дефицита в большинстве развитых стран требует ограничивать бюджетные расходы и даже сокращать их. Однако бюджетный консерватизм чреват серьезными социально-политическими рисками, и правительства ряда развитых стран не решаются прибегнуть к подобным мерам.

Неопределенной остается ситуация с возможностью стимулировать экономический рост с помощью бюджетной политики (дискуссия о целесообразности бюджетного ужесточения — *austerity*). Столкнувшись с тяжелым бюджетным кризисом, правительства ряда развитых стран стали проводить политику наращивания бюджет-

ных расходов в качестве традиционной антициклической меры. Однозначного понимания эффективности такой политики нет.

Эмпирические наблюдения показывают, что ограничение бюджетных дисбалансов может привести к улучшению экономической ситуации. Во всяком случае, об этом свидетельствует опыт Великобритании и США, которые пошли по пути сокращения бюджетного дефицита, что сопровождалось снижением безработицы и повышением темпов роста. Европейский опыт также показывает, что более успешные в политическом и экономическом отношении страны проводят жесткую бюджетную политику (прежде всего Великобритания и Германия, а также Греция и Португалия). Напротив, в ведущих странах зоны евро, которые не решаются идти по пути бюджетной стабилизации (в первую очередь Франция и Италия), экономика балансирует на грани рецессии.

Впрочем, большинство стран, резко нарастивших государственные расходы, все-таки сократили бюджетный дефицит и государственный долг. В области денежной политики на повестке дня стоит отказ от нестандартных мер денежно-кредитной политики, принятых в ходе кризиса для стабилизации ситуации на финансовых рынках. Однако регуляторы развитых стран при сворачивании антикризисных мер будут действовать крайне осторожно, сокращая объем поддержки по мере восстановления экономической активности и увеличения денежного мультипликатора.

В дискуссии о мерах современной макроэкономической политики и стимулирования роста можно выделить четыре важных аспекта.

Во-первых, эти меры антикризисные, то есть они преимущественно нацелены на смягчение кризиса, но сами по себе не решают структурных проблем, вызвавших его. Это наглядно проявляется в том, что в условиях неопределенности спрос на кредиты очень низкий даже при отрицательной процентной ставке. Иными слова-



ми, фактор неопределенности (структурной, технологической, а в ряде случаев и социально-политической) обуславливает низкую экономическую активность.

Во-вторых, несмотря на текущую макроэкономическую экзотику, классические принципы макроэкономической политики (поддержание низкой инфляции и бюджетного дефицита, либерализация торговли, дерегулирование) остаются актуальными в качестве условий устойчивого роста в долгосрочной перспективе. В этом смысле «Вашингтонский консенсус» не отменяется, но должен быть модифицирован.

В-третьих, политику количественного смягчения успешнее применяют в странах (регионах), эмитирующих резервную валюту, которая пользуется спросом во всем мире.

В-четвертых, эти меры не могут быть автоматически использованы другими странами, особенно развивающимися. Возможности проведения мягкой бюджетной и денежной политики определяются не только глубиной кризиса, но и конкретными обстоятельствами текущего экономического положения и накопленного опыта («кредита доверия» к политике данной страны).

Для стран с формирующимся рынком стандартные принципы и меры макроэкономической политики остаются актуальными: при применении нестандартной денежной политики риски для экономики гораздо выше.

Действительно, важнейшей особенностью ситуации в развитых странах стало то, что нетрадиционная денежно-кредитная и бюджетная политика не ведет к росту инфляции. Ситуация в развивающихся странах гораздо менее однозначная: инфляционный фон выше, реакция экономики на рост денежного предложения менее гибкая (рис. 19.3, 19.4). Поэтому опасно применительно к развивающимся странам делать вывод о целесообразности отказа от базовых принципов «Вашингтонского консенсуса», то есть снятия с повестки дня вопросов макроэкономической стабильности и обеспечения благоприятного предпринимательского климата.

### КОНТУРЫ ПОСТКРИЗИСНОГО МИРА

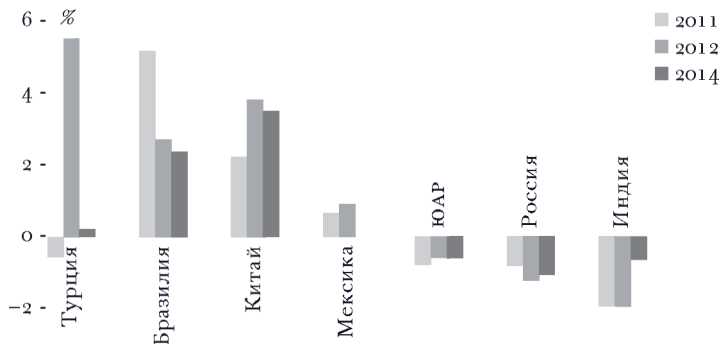


РИС. 19.3. Ключевые ставки в реальном выражении

Источники: IMF; официальные сайты центральных банков.

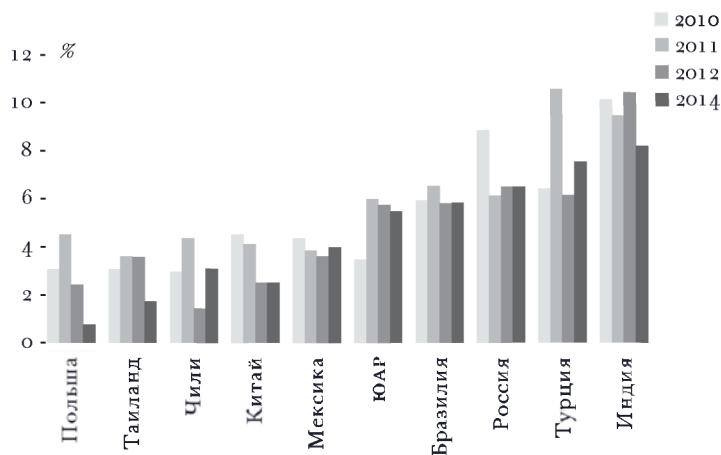


РИС. 19.4. Инфляция

Источник: IMF.

Другое дело, что необходимо пойти дальше. Кризис показал, что стабильность цен и выпуска необязательно гарантирует финансовую стабильность: поведение экономических агентов становится более рискованным. Теперь очевидно, что ситуация на финансовых рынках

значительно больше влияет на экономическую активность, чем предполагалось ранее. На этом фоне некоторые рекомендации и ориентиры нацеленной на стимулирование роста экономической политики также претерпевают изменения.

*Целевой ориентир по инфляции.* Высказываются предположения о целесообразности повысить целевой ориентир инфляции в стабильной экономике с 2 до примерно 4%. Это существенное изменение представления о макроэкономических основах экономического роста.

*Границы валютного контроля.* Дискутируется вопрос о пределах либерализации денежной политики, включая возможность введения при определенных обстоятельствах валютного контроля (особенно счета капитальных операций). В последние десятилетия политика регулирования трансграничных финансовых потоков эволюционировала в направлении большей либерализации, причем в развивающихся странах этот тренд был более выраженным. Однако события последних лет показывают, что либерализация рынка капитала подчас создает существенные риски, которые нельзя игнорировать. Основная проблема не в масштабах трансграничного движения капитала, а в высокой волатильности его потоков.

*Деофшоризация.* С наличием офшорных зон все меньше готовы мириться как развитые, так и развивающиеся страны. Однако в борьбе с офшорами надо видеть два аспекта спроса на их услуги: с одной стороны, фискальный, как способ минимизации налогов, взимаемых в национальных юрисдикциях, а с другой — связанный с минимизацией рисков ведения бизнеса, желанием замаскировать конечного бенефициара по соображениям личной и предпринимательской безопасности.

Первая проблема универсальная, общая как для развитых, так и для развивающихся стран, и ее можно решать или ужесточением контроля, или снижением налогов. Вторая касается преимущественно развивающихся стран с неустойчивыми политическими режимами или плохим предпринимательским климатом. Здесь, конеч-

но, возможны и репрессивные меры, но более эффективно улучшить качество бизнес-среды. Без этого скоординированные усилия стран по деофшоризации приведут скорее к переходу компаний из офшоров под юрисдикцию развитых стран, чем к возвращению в национальные юрисдикции. Хотя, разумеется, в конечном счете решение будет зависеть от оценки соотношения рисков и доходов (*risk-profit ratio*) в каждом индивидуальном случае.

Наконец, в дискуссиях о перспективах экономического роста меняется представление о *проблеме неравенства*. Если в предшествующие десятилетия эта тема обсуждалась преимущественно в глобальном контексте — с точки зрения соотношения развитых и развивающихся стран, то теперь в центре внимания оказались вопросы неравенства в развитом мире<sup>1</sup>.

Появилось два новых обстоятельства, стимулировавших интерес к этой проблеме. С одной стороны, «кривая Кузнецца» задавала определенные теоретические рамки, в которых развивались дальнейшие исследования. Доминировало представление, что при достижении определенного уровня экономического развития дальнейший рост ослабляет проблему неравенства. Более тонкие экономические исследования не подтверждали этот вывод однозначно, но политическая ситуация (в отличие от периода индустриализации XIX — начала XX в.) не давала повода для тревоги, поскольку по мере экономического роста росло благосостояние общества.

С другой стороны, либеральная экономическая модель, доминировавшая в большинстве развитых стран после кризиса 1970-х гг., фактически предполагала необходимость прежде всего обеспечить экономический рост, который сам по себе приведет к росту благосостояния всех, независимо от того, будет общий рост экономики и благосостояния сопровождаться углублением или сокращением неравенства.

1. *Piketty T. Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.*

Исследования последнего десятилетия показывают не только усиление поляризации в современных развитых обществах, но и то, что подобная ситуация становится структурным фактором торможения экономического роста<sup>1</sup>. По-видимому, обсуждение этих вопросов будет в центре экономико-политической дискуссии в обозримом будущем. По сути, речь идет о возврате к обсуждению гипотезы С. Кузнец<sup>2</sup>, но теперь применительно к перспективам соотношения экономического роста и уровня неравенства по мере отхода от традиционной индустриальной модели и глубоких структурных сдвигов в развитых странах.

### Глобализация и глобальные дисбалансы

Глобализация является важнейшей характеристикой последних десятилетий, основным фактором и одновременно результатом современного экономического роста. С ней связывают как социально-экономические успехи, так и социально-экономические провалы. Глобализацией объясняют и беспрецедентный экономический рост в 1990–2000-е гг., и глобальный кризис, начавшийся в 2008 г., и социальную стагнацию, сопровождающуюся усилением неравенства. Рассмотрение социально-политических и экономических последствий глобализации выходит за рамки данной работы. Нас интересует, насколько устойчив этот тренд, какое воздей-

- 
1. Дискуссию о неравенстве см.: *Alvaredo F., Atkinson A. B., Piketty T.* The Top 1 Percent in International and Historical Perspective; *Bonica A., McCarty N., Poole K. T., Rosenthal H.* Why Hasn't Democracy Slowed Rising Inequality?; *Corak M.* Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility; *Mankiw N. G.* Defending the One Percent // *Journal of Economic Perspectives*. 2013. Vol. 27. No. 3.
  2. *Kuznets S.* Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread. New Haven; London: Yale University Press, 1966.

ствие оказал на него глобальный кризис и каковы перспективы глобализации в посткризисном мире.

При оценке перспектив глобализации следует учитывать два аспекта: конъюнктурный (проблема дисбалансов, или «пузырей» активов) и структурный (технологический). Уже накануне и в начале последнего кризиса ряд экономистов считали глобальные дисбалансы важнейшим источником обострения проблем. Прежде всего речь шла о фактическом разделении мира на потребляющие и сберегающие страны.

Необходимо понимать, удастся ли преодолевать эти дисбалансы или после некоторого смягчения они вновь начнут нарастать, в том числе из-за самих антикризисных мер (прежде всего политики количественного смягчения), которые могут привести к возникновению новых проблем (инфляции и «пузырей»). Отсюда возникает тема, связанная с принципиальной возможностью нейтрализовать дисбалансы, уравнивая глобальный рынок глобальным регулированием<sup>1</sup>.

Однако ключевым становится вопрос о перспективах глобализации в новых технологических реалиях. Дело

1. Д. Родрик в самом начале глобального кризиса писал о регулятивных проблемах, порождаемых глобализацией: «Хотя экономическая глобализация принесла развитым странам беспрецедентный уровень благосостояния и обернулась благом для сотен миллионов бедных рабочих в Китае и других странах Азии, она выстроена на ненадежном фундаменте. В отличие от внутренних рынков, развитию которых способствуют местные регуляторы и политические институты, глобальные рынки пока что недостаточно укомплектованы. Так, не существует ни глобального антимонопольного органа, ни глобального кредитора последней инстанции, ни глобального регулятора, ни глобальных гарантий, ни, конечно же, глобальной демократии. Другими словами, мировые рынки страдают от слабого управления, а следовательно, и от низкой легитимности» (*Родрик Д.* Парадокс глобализации: демократия и будущее мировой экономики. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014). Эти проблемы были в дальнейшем детально исследованы в: *Rodrik D. Unconditional Convergence // Working Paper. No. 17546. National Bureau of Economic Research: Cambridge, 2011. Ch. 10; Улюкаев А.* Болезненная трансформация мировой экономики. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014. Гл. 1.

в том, что по мере социально-экономического прогресса, роста благосостояния происходит удорожание труда в основных развивающихся странах. Они все менее способны конкурировать с развитыми странами — во всяком случае по цене труда. В совокупности с новейшими технологическими достижениями (снижение доли живого труда в новейших производствах) это создает принципиальную основу замедления темпов роста мировой торговли<sup>1</sup>.

Теперь эти страны должны конкурировать преимущественно за институциональные улучшения предпринимательского климата. Роль товарообмена между странами (соответственно, разделения потребления и сбережения) ослабевает. В странах с формирующимся рынком все больше внимания надо уделять не столько поддержке экспорта (он, конечно, важен и даже может расти), сколько улучшению условий для предпринимательской деятельности безотносительно к тому, на какие рынки она направлена. Более того, с ростом благосостояния развивающихся стран их внутренний рынок становится не менее, а более важным для их роста, чем рынки развитых стран.

Таким образом, рост издержек в развивающихся странах (прежде всего на труд), с одной стороны, и рост их внутреннего спроса — с другой, могут стать факторами замедления темпов роста мировой торговли или даже некоторого сокращения мирового товарооборота.

В этом нет ничего странного. Деглобализация происходила и в 1870–1880-е гг., и в середине XX в. По-видимому, периоды глобализации и деглобализации периодически сменяют друг друга. Вообще опыт последних 200 лет показывает, что было бы ошибкой рассматривать глобализацию как некоторый линейный процесс. С начала XX в. можно было наблюдать несколько этапов расширения и свертывания глобализации, причем каждый раз казалось, что эта тенденция возобладала навсегда<sup>2</sup>.

1. Улюкаев А. Болезненная трансформация мировой экономики. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014.
2. Подводя итоги предвоенного экономического развития, Дж. М. Кейнс писал в 1919 г.: «Какой замечательный период в экономиче-

Анализ современных экономических тенденций не позволяет сделать однозначный вывод о деглобализации (рис. 19.5). Но следует обратить внимание на ряд важных тенденций, причем некоторые могут иметь долгосрочный характер. Они связаны с динамикой как товарных, так и финансовых рынков.

Темпы роста мировой торговли замедляются. Правда, при анализе ее ускорения в 2000-е и замедления в 2010-е гг. важно учитывать ценовой фактор и эффект двойного счета. Иными словами, высокая динамика цен на сырьевые ресурсы могла искусственно завышать объем международной торговли. Кроме того, наблюдаемое в 2012–2013 гг. ее замедление, скорее всего, объясняется вялой динамикой спроса и ухудшением условий финансирования торговли.

Несколько сокращается объем мировых прямых трансграничных инвестиций, однако это нельзя интерпретировать однозначно. Масштабный рост их потоков был одной из главных особенностей мирового экономического развития в конце 1990-х — в 2000-е гг., источником ускоренного экономического роста в докризисное десятилетие. Сейчас, несмотря на высокую волатиль-

---

ском развитии человечества пришел к концу в августе 1914-го! <...> Житель Лондона мог заказывать по телефону, попивая чай в постели, товары со всего света, в таком количестве, сколько пожелает, причем в уверенности, что утром их доставят прямо к двери; в тот же самый момент и таким же способом он мог вложить свои средства в предприятия в любой части земного шара и спокойно получать от них дивиденды и преимущества; либо он мог удвоить безопасность своих сбережений вместе с жителями любого большого города на любом континенте. Он мог обезопасить их тотчас, если пожелает, дешевым и простым путем перевода их в любую страну без паспорта или прочих формальностей...» Но здесь же он предупреждал: «Однако, что важнее всего, житель Лондона рассматривал это положение дел как нормальное, привычное, постоянное и улучшающееся, а любые отклонения от него — как нечто скандальное, неправильное и необязательное» (*Keynes J. M. The Economic Consequences of the Peace. N. Y.: Harcourt, Brace, and Howe, 1920. Ch. 2*).



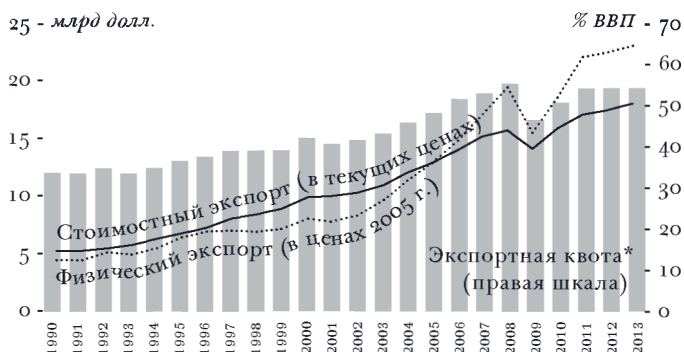


РИС. 19.5. Объем мировой торговли товарами и услугами в стоимостном и физическом выражении

\* Отношение экспорта товаров и услуг (в текущих ценах) к ВВП по обменному курсу.

Источники: World Development Indicators / World Bank; экспортная квота — расчеты Т. Алиева.

ность потоков инвестиций, они колеблются около достигнутого уровня: среднегодовой объем мировых прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в 2005–2012 гг. составил около 1,5 трлн долл.

Значительно меняется соотношение развитых и развивающихся стран как реципиентов в совокупном объеме инвестиций: если в 2000 г. на развивающиеся страны приходилось 20% всех мировых ПИИ, то в 2009-м — 50, а в 2012-м — 60%. В посткризисном периоде восстановились и даже выросли потоки инвестиций в развивающиеся страны Азии и Латинской Америки. Причем развитые страны остаются основным поставщиком иностранных инвестиций, хотя их доля сократилась с 90% в начале 2000-х гг. до 65 в 2012 г., но по-прежнему доминирует.

В то же время замедлилось трансграничное движение капитала между ведущими странами. Если в 2007 г. финансовые потоки между странами «Большой двадцатки»

составляли 18% их совокупного ВВП, то теперь этот показатель не достигает 4,5%, а во всей мировой экономике они сократились на 60%<sup>1</sup>. Разумеется, некоторые экономисты могут видеть в этом укрепление стабильности мировой экономики, что отражает известную дихотомию: «Стабильность, которая откладывает кризис, или рост, который его приближает». Однако ценой такой стабильности может стать долгосрочное торможение экономического развития.

Отчетливо заметен «спрос» на протекционистскую политику и идеологию, правда, не в грубой форме торговых запретов и высоких пошлин, противоречащих требованиям ВТО. Подобные меры, введенные в кризисный период, охватывают не более 5% объема мировой торговли. Однако гораздо большую роль начинают играть своего рода «разрешенные» барьеры в торговле — нетарифные, связанные с качественными ограничениями (фитосанитарные, экологические и т. п.).

Новым трендом стала «регионализация глобализации» — рост количества соглашений о свободной торговле (рис. 19.6). Можно ожидать трансформации системы ВТО в направлении формирования «групп по интересам»: здесь возможен отход от единогласия как единственного принципа при формировании соглашений групп стран по отдельным вопросам, в том числе секторальным.

В результате изменяется модель внешнеэкономической политики ведущих стран. Реальные масштабы современной экономики и, соответственно, внешнеэкономической деятельности определяются не столько размером экспорта и импорта, сколько объемом добавленной стоимости, которую создает та или иная страна, ее влиянием в рамках глобальных цепочек добавленной стоимости.

1. Lund S., Daruwalla T., Dobbs R., Hårle P., Kweek J.-H., Falcón R. Financial Globalization: Retreat or Reset. Global Capital Markets 2013. McKinsey Global Institute, 2013; Atkins R., Fray K. Rapid Fall in Capital Flows Poses Growth Risk // The Financial Times. 2014. January 6.

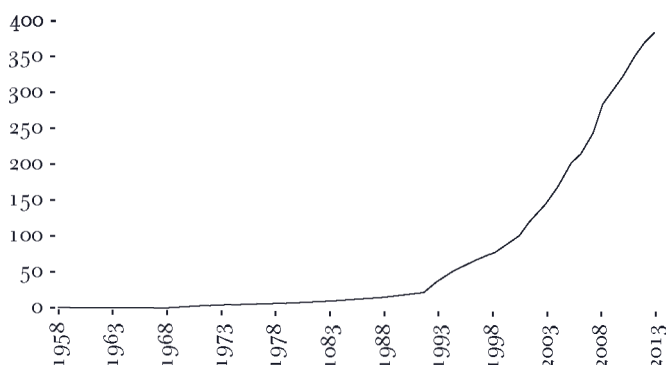


РИС. 19.6. Число региональных торговых соглашений

Источник: WTO Regional Trade Agreements Information System (<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>).

При выработке внешнеэкономической стратегии сегодня важно включиться в такие цепочки, повысить долю добавленной стоимости, создаваемой национальными компаниями, и конкурентоспособность продукции, в том числе за счет размещения производств в «дешевых» странах и использования импортных комплектующих. За этим следует переосмысление целей и механизмов внешнеэкономической политики как фактора экономического роста.

С одной стороны, меняются регулирование внешней торговли и отношение к роли импорта. Стратегии экспортно ориентированного роста и защиты от импорта больше не совместимы. В обоих случаях ключевым вопросом становится международная конкурентоспособность продукции. С другой стороны, меняется само понимание протекционизма. На смену защите отечественного производителя, находящегося на территории страны, приходит защита отечественных транснациональных производителей, обеспечение их интересов во всех звеньях

глобальной цепочки добавленной стоимости. Это означает, что пограничные и внутренние барьеры, контроль за технологиями и охрана интеллектуальной собственности, конкуренция и доступ на рынки других стран, входящих в эти глобальные цепочки, становятся важными инструментами продвижения отечественных компаний и повышения их конкурентоспособности. Национальный протекционизм превращается в протекционизм своих участников глобальных цепочек создания стоимости.

### Тенденции реиндустриализации

Фактором деглобализации может стать еще одна важная тенденция последнего времени — реиндустриализация развитых стран. На протяжении последних примерно 50 лет в них сокращалась доля промышленности в ВВП и в занятости, причем посткоммунистическая Россия также включилась в этот процесс. Критики современного капитализма считали это деиндустриализацией, большинство исследователей характеризовали данный тренд как формирование постиндустриальной экономики и общества.

Современная реиндустриализация может быть результатом действия ряда факторов, причем удорожание труда в странах с формирующимся рынком не является определяющим. В конце концов, есть много бедных и относительно стабильных стран, куда можно перенести производство для минимизации издержек. Реиндустриализация (если эта тенденция подтвердится) представляет собой не возвращение традиционных производств в развитые страны, а формирование новых отраслей промышленности, характерными чертами которых становятся относительное снижение доли труда в издержках и рост значимости таких факторов, как близость исследовательской базы (в связи с повышением доли R&D) и основного потребительского спроса. Удорожание труда в ведущих развивающихся странах, осо-

бенно в Юго-Восточной Азии, вносит лишь некоторый вклад в этот процесс<sup>1</sup>.

Важным фактором реиндустриализации может стать серьезная трансформация на рынке энергоресурсов. Наблюдаемое удешевление энергии связано как с новейшими технологическими решениями по извлечению нетрадиционных видов газа и нефти, так и с существенным расширением возможностей их транспортировки.

Не менее важен фактор близости рынка сбыта. В настоящее время, когда товар становится все более индивидуально ориентированным, близость его потребителя превращается в важный фактор конкурентоспособности.

В условиях динамичного обновления экономики важна близость разработчиков новых технологий и продуктов, которые находятся преимущественно в развитых странах. Анализ новых отраслей представляет особый интерес с точки зрения выявления перспективных технологических секторов, которые станут драйверами экономического роста в обозримой посткризисной перспективе.

Пока тенденция к реиндустриализации не прослеживается статистически, хотя можно наблюдать конкретные примеры возрождения производств на давно закрытых промышленных предприятиях (например, в США). Разумеется, это производства с радикально обновленными технологиями (примером может служить возрождение трубной промышленности для добываемых в США сланцевой нефти и газа).

В этих условиях новое содержание может получить промышленная политика. Но теперь это не «назначение чемпионов» и не перераспределение бюджетных ресурсов в пользу отдельных предприятий и секторов, а создание институциональных условий, благоприятных для развития новых секторов экономики.

---

1. *Egawa A. Will Income Inequality Cause a Middle-Income Trap in Asia? // Bruegel Working Paper. 2013. No. 6.*

## ГЛАВА 20

# Человеческий капитал: вызовы для России

### Поиск национальных приоритетов

**Д**ЛИВШАЯСЯ с самого начала посткоммунистической истории России дискуссия о национальных приоритетах близка к своему завершению. Понимание ключевой роли для страны секторов, связанных с развитием человека (человеческого капитала, человеческого потенциала), становится практически консенсусным.

Для нашего общественного сознания это огромный шаг вперед. Во-первых, сам по себе факт широкого общественного согласия по ключевому вопросу развития страны является исключительно важным для окончательного преодоления наследия полномасштабной революции, через которую мы прошли в конце XX в. Революция несет в себе раскол по базовым ценностям, и преодоление этого раскола занимает продолжительный период времени — гораздо больший, чем собственно радикальная революционная ломка системы.

Во-вторых, и это надо особо подчеркнуть, приоритетность человеческого капитала означает, что общество осознает постиндустриальный характер стоящих перед ним вызовов, то есть обращается в поиске модели своего развития не к прошлому, а к будущему. Действительно, еще не так давно дискуссия относительно национальных приоритетов велась в основном в кругу традиционных сюжетов прошлого века. Авиастроение, машиностроение, судостроение, электроника, сельское хозяйство и другие отрасли назывались политиками и экономистами в качестве приоритетов развития стра-

ны и, главное, приоритетов бюджетных расходов. Только в середине 2000-х гг. произошел поворот внимания элиты к проблемам человеческого капитала. Прежде всего речь шла об образовании и здравоохранении, к которым позднее была добавлена пенсионная система. Ключевая роль этих секторов в дальнейшем развитии России была впервые подробно обоснована Е. Гайдаром в начале 2000-х<sup>1</sup>. Инициированные в 2005 г. В. Путиным и Д. Медведевым «приоритетные национальные проекты» политически закрепили эту роль.

Этот вызов не является специфически российским. Формирование современной, эффективной системы развития человеческого потенциала является актуальной проблемой для всех наиболее развитых стран современного мира. Постиндустриальные вызовы с их демографическими проблемами привели к кризису традиционного «государства всеобщего благосостояния» и поставили перед многими странами задачу глубокой трансформации их социальной сферы. Сейчас, когда процесс старения населения приобрел устойчивый характер, а спрос на социальные услуги неуклонно возрастает, необходимо создать радикально новую модель социального государства. Иными словами, Россия столкнулась не с проблемами кризиса советской социальной системы, а с гораздо более глубокой проблемой кризиса индустриального общества. Поэтому поиск и создание новой модели социальной политики не относятся к области догоняющего развития, а являются общей проблемой для всех развитых стран мира, к которым относится и Россия. Сам же крах советской системы стал результатом кризиса индустриальной системы с характерными для него институтами социального государства (*welfare state*).

Поэтому поиск оптимальной модели развития человеческого капитала может учитывать существующий в мире опыт в минимальной мере: эффективных

---

1. Гайдар Е. Т. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории М.: Дело, 2005. Гл. 12 и 13.

систем, соответствующих современным вызовам, просто не существует. Более того, *страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит мощное преимущество в постиндустриальном мире*<sup>1</sup>.

Традиционное (индустриальное) понимание этих секторов сводит их к отраслям социальной сферы. При всей важности их социального аспекта в современных развитых странах отрасли человеческого капитала представляют собой зону переплетения и взаимодействия не только социальных, то также фискальных, инвестиционных и политических проблем. В отличие от ситуации конца XIX и большей части XX в. образование, здравоохранение и пенсионирование касаются всего населения (и как налогоплательщика, и как потребителя соответствующих благ), причем демографический кризис еще более обостряет эту ситуацию. В результате финансирование этих отраслей становится существенной проблемой государственного бюджета, способной подорвать финансовую стабильность любой развитой страны. Кроме того, отчисления на эти цели носят долгосрочный характер, то есть в значительной мере формируют инвестиционные ресурсы нации. Наконец, от эффективности функционирования этих сек-

---

1. Строго говоря, поиск эффективного решения современных социальных проблем является важнейшим фактором решения как раз задач догоняющего развития. Такой подход находится в логике представлений А. Гершенкрона, рассматривавшего в самой отсталости фактор ускоренного развития. (См.: *Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе*. М.: Дело, 2015.) Суть этого подхода состоит в том, что более отсталые страны могут позволить себе не повторять путь переломных, а перенять у них уже готовые технологии и институты. Применительно к современной ситуации можно предположить, что способность России найти наиболее эффективные институты развития человеческого капитала (в условиях общего кризиса в этой сфере) даст стране преимущества в решении задачи сокращения экономического отставания от наиболее развитых стран.



торов зависит политическая и социальная стабильность общества с доминированием городского населения.

Развитие человеческого капитала предполагает решение как финансовых, так и структурных проблем. Финансовые ориентиры можно измерить при сопоставлении расходов в России со расходами стран сопоставимого или более высокого уровня экономического развития, в частности, в странах ОЭСР. При таком сопоставлении видно, что Россия расходует на образование меньше, чем в ОЭСР, примерно на 1,5–2, а на здравоохранение — на 3–4% ВВП.

Развитие человеческого капитала предполагает решение двух крупных групп вопросов: с одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на поддержку работников соответствующих отраслей и групп населения, с другой — осуществление структурных реформ в соответствующих секторах. Две названные группы действий неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу, игнорируя другую, однако риск такого развития событий весьма высок.

Повышение зарплат врачей и учителей, инвестиции в оборудование и тому подобные финансовые действия являются необходимым, но недостаточным условием решения ряда назревших проблем. Качество образовательных и медицинских услуг связано не только с уровнем оплаты, но и с повышением эффективности функционирования соответствующих систем. Рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Так, более высокая зарплата приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех врачей и учителей, которые давно потеряли квалификацию и не станут лучше лечить и учить, даже если им поднять зарплату в 100 раз. Увеличение расходов на оборудование часто приводит лишь к тому, что оно закупается по завышенным ценам, причем не то, которое действительно необходимо больницам и лабораториям. Точно так же, как увеличение финансирования

жилищного строительства при нынешнем уровне монополизации рынка строительных услуг ведет к взвинчиванию цен и обогащению локальных монополистов.

Словом, увеличение финансирования секторов человеческого капитала в 2000-е гг. было только первым и не самым важным шагом на пути подъема названных секторов. На первом месте здесь стоят институциональные реформы, а деньги должны следовать за ними. Это *первый принцип формирования современной модели развития человеческого капитала.*

### Современные особенности отраслей человеческого капитала

Однако недостаточно только указать на приоритетность институциональных аспектов развития человеческого капитала по отношению к финансовым. Также необходимо охарактеризовать особенности функционирования этих отраслей, присущие современному постиндустриальному обществу. Иными словами, универсальных решений не существует не только в экономической, но и в социальной сферах. Конкретные решения зависят как от уровня развития общества (его среднедушевого ВВП), так и от доминирующей в мире социально-экономической парадигмы.

Характер институциональных проблем отраслей человеческого капитала в современной России примерно соответствует проблемам, с которыми сталкиваются развитые страны, несмотря на существенно более низкий уровень среднедушевого ВВП. В значительной мере такая ситуация связана с наследием советского периода: демографическое, репродуктивное и гендерное поведение в поздней советской системе стало воспроизводить стандарты развитых стран<sup>1</sup>.

1. Эта особенность советской модели развития рассматривается в книге: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.

Можно выделить пять характерных черт (принципов функционирования) этих отраслей, которые необходимо принимать во внимание при осуществлении их структурной модернизации. Эти особенности отражают характер современных технологий — их динамизм (быстрое обновление) и углубляющуюся индивидуализацию технологических решений.

- *Первое* — непрерывный характер услуги. В прошлом образование было в значительной мере функцией возраста (человек до определенного возраста учился, а затем работал), а со здравоохранением имели дело только больные. Теперь же образование и здравоохранение оказываются востребованными на протяжении всей жизни, то есть люди учатся и общаются с медициной на протяжении всей жизни. Понимание работы и пенсии тоже существенно трансформируется. Снижение роли крупного производства и усиление роли сектора услуг вкупе с отказом от такого советско-индустриального реликта, как уголовное наказание за тунеядство, ведет к размыванию понятия пенсии и уж тем более возраста прекращения (или прекращения) работы.
- *Второе* — более индивидуальный характер услуги. Человек все активнее будет формировать собственные образовательные траектории и механизмы поддержания здоровья, выбирая из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг. Нетрудно заметить, что и пенсионный возраст все более становится предметом индивидуального решения: конкретный человек сам решает, когда может и хочет прекратить свою производственную деятельность. Применительно к пенсионной системе это будет означать существенную диверсификацию форм поддержки старших возрастов.
- *Третье* — глобальный характер услуги. Образовательные и лечебные учреждения начинают конкурировать не с соседними школами и больницами и даже

не с соответствующими учреждениями данной страны, а с аналогичными учреждениями всего мира. Разумеется, этот выбор могут позволить себе не все, но по мере роста благосостояния и реального удешевления соответствующих услуг и транспорта в глобальную конкуренцию будет включаться все больше людей. А наличие личных сбережений в условиях глобальной финансовой системы позволяет пенсионеру все менее зависеть от конкретной пенсионной системы своей страны.

- Перечисленные выше характеристики означают, что расширяются возможности покупки услуг, а следовательно, будут расти роль и доля частного спроса, все более опережая объем государственных расходов в соответствующих секторах. *Четвертое* (естественным образом вытекающее из предыдущих трех) — возрастание роли частных расходов на развитие человеческого капитала. Частные платежи или соплатежи являются не только естественным, но и прямо неизбежным следствием технологической модернизации секторов и роста благосостояния населения. Рост частных расходов связан также и с тем, что бурный рост государственных расходов к концу XX в. дошел до естественных пределов: больше собирать налогов было нельзя, а потребности населения в услугах социального характера продолжали (и продолжают) расти по мере общественного прогресса.
- *Пятое* — все более активная роль новых технологий, радикально изменяющих характер оказываемых услуг. По мере развития информационно-коммуникативных технологий и транспорта традиционные формы лечения и образования будут все более уходить в прошлое. Это же касается и организационных инноваций.

С учетом всех названных особенностей формируется основа не только для модернизации отраслей человеческого капитала, но и для экономической и политической модернизации всей страны, включая ее техно-

логическую базу. Игнорирование же перечисленных принципов создает риск консервации и усугубления отставания социально-экономического развития России от развитых стран.

Глобализация резко обостряет конкуренцию, в том числе и институциональную конкуренцию на рынке человеческого капитала. В посткоммунистической России было довольно широко распространено мнение о высоком уровне развития человеческого капитала и особенно о высоком качестве отечественного образования и здравоохранения. Нередко утверждалось, что уровень развития человеческого капитала у нас выше, чем уровень экономического развития.

В табл. 20.1 показано, что ситуация не столь оптимистична. Если исходить из ранкинга экономического и социального развития, то образование и здравоохранение примерно соответствуют уровню среднедушевого ВВП, однако качество (результативность) здравоохранения резко уходит вниз. Исправление такой ситуации является нетривиальной задачей.

Дело в том, что для формирования развитой системы современного образования или здравоохранения нужен спрос на качественную услугу в этих секторах. Так они и развивались до недавнего времени. Однако теперь взрывное развитие коммуникаций и связи резко снизило транзакционные издержки перехода от национальной системы соответствующих услуг к глобальной. Сейчас гораздо легче, чем 20 лет назад, поехать в любой университет (если человек способен сдать экзамены) и в любую клинику. Это стоит денег, но с экономическим ростом будет расти и благосостояние россиян, которые, как показывает опыт, готовы инвестировать в себя — в свое образование и здоровье.

Однако если платежеспособный спрос на высококачественные услуги сосредоточивается в иностранных заведениях, страна лишается возможности наращивать качество собственных заведений хотя бы потому, что сюда будут приезжать те, у кого еще худшее качество образо-

ТАБЛИЦА 20.1. Отдельные показатели социально-экономического развития (рэнкинг). Уровень экономического развития и качество институтов

ВВП на душу населения	50
Конкурентоспособность экономики	65
Конкурентоспособность высшего образования	50;
Конкурентоспособность здравоохранения	63
Продолжительность жизни	150 (135–161)
Медицинские расходы на душу населения	70
Качество институтов	118
Коррупция	154
Индекс человеческого развития	65

Источники: данные ООН и Всемирного экономического форума.

вания и здравоохранения. Поэтому спрос на качественные услуги будет ограничен, а это значит, что ограниченным будет и их предложение. Таков *первый* стратегический вызов развитию отраслей человеческого капитала да и вообще перспективам российской модернизации.

Отсюда следует *второй принцип*: модернизация страны требует не восстановления советской модели социального сектора, не «возвращения к истокам», а формирования качественно новой модели функционирования человеческого капитала, контуры которой мы только начинаем осознавать.

## Проблемы профессионального образования

В России принято гордиться уровнем образования. Оно действительно неплохое, а по меркам среднеразвитой страны, только что осуществившей индустриализацию, оно было даже хорошим<sup>1</sup>.

1. Идеализация традиционной, сформировавшейся в условиях индустриализации, системы профессионального образования

Опираясь на опыт XX в. и на веру в универсальность советской модели, ее сторонники видят в сложившейся к настоящему времени модели профессионального образования два коренных недостатка: во-первых, избыток специалистов с высшим образованием при недостатке среднего технического персонала; во-вторых, неспособность готовить востребованных специалистов, причем востребованность измеряется количеством выпускников вузов, идущих после их окончания работать по специальности. Формально оба тезиса справедливы, хотя, как это нередко бывает с очевидным фактом, он уводит от реальных проблем, а не способствует их осмыслению и разрешению.

Прежде всего современное образование является непрерывным и всеобщим — и задача университета состоит именно в том, чтобы дать возможность человеку учиться на протяжении всей жизни. Идеал советской трудовой модели — человек, окончивший вуз, работающий по специальности и имеющий одну-единственную запись в трудовой книжке, — не является в настоящее время не только пределом желаний для этого человека, но и желательной нормой поведения для общества и государства. За 5-6 лет получения высшего образования появляется большое число таких профессий, которых на момент поступления в вуз просто не существовало.

Динамизм современной экономики, в которой постоянно появляются новые сферы деятельности и профессии, требует постоянного изменения квалификаций, по-

---

не является чертой исключительно российской. Вот как пишет об этом Х. Зиберт: «Немецкая университетская система, привлекавшая в XIX веке иностранных студентов и ученых... сегодня оставляет желать много лучшего... Мне очень хотелось бы получить результаты обследования, сколько сыновей и дочерей немецких политиков, рьяно защищающих статус-кво нашей системы высшего образования, зачислены в элитные университеты США и Великобритании» (*Зиберт Х. Эффект кобры. Как избежать заблуждений в экономической политике*. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, 2003. С. 191).



стоянного образования и адаптации к новым вызовам. Человек, который неспособен постоянно учиться, оказывается в стороне от прогресса и не может считаться успешным. Всем, кто призывает оценивать вузы по количеству выпускников, работающих по специальности, достаточно провести мысленный эксперимент и ответить на вопрос: много ли профессионально успешных и известных людей работает по специальности? В общем-то, никто.

Качественно новые вызовы, стоящие перед современной системой профессионального образования, требуют его серьезной институциональной модернизации.

*Обеспечение непрерывности образования.* Из мест для обучения молодых людей — после средней школы или армии — вузы должны быть преобразованы в заведения, предлагающие профессиональное образование для всех возрастов. Конечно, и в прошлом в университетах были программы дополнительного образования (профпереподготовки и повышения квалификации — так сказать, «программы для взрослых»), но они играли вторичную роль по отношению к собственно высшему образованию. Теперь система университетских программ должна становиться более сбалансированной и по возрастной структуре, и по разнообразию предлагаемых программ.

В этом отношении появление двухступенчатого образования (бакалавриата и магистратуры) отвечает требованиям времени, позволяя уточнять специализацию еще в период обучения в университете. Однако эта линия должна быть продолжена в виде различных программ поствузовского образования, имеющих государственное признание.

Сближение и переплетение программ различного уровня не означают игнорирования различий в возрасте и опыте обучающихся. При формировании программ и отборе слушателей важно отличать программы для людей без производственного (и жизненного) опыта — *pre-experienced* от программ для людей с опы-



том — *post-experienced*. В некоторых случаях это очевидно: скажем, бакалавриат точно не предполагает опыта, а в программах бизнес-образования или переподготовки госслужащих наличие опыта является условием для поступления. Но в ряде программ (например, в магистратуре) требование опыта не является очевидным, однако учет этого фактора существенно влияет на содержание программы.

Последнее тем более важно, что для слушателей с жизненным (производственным) опытом в образовательном процессе важно общение не только с преподавателем, но и с другими участниками учебной группы. Качество образования на программах продвинутого уровня в большей степени зависит от подбора участников учебной группы.

*Всеобщее высшее образование.* Еще одной особенностью постиндустриального общества является всеобщий спрос на высшее образование.

Естественно, образование не может угнаться за спросом и при этом удовлетворять его не только в количественном, но и в качественном отношении. Отсюда быстрый рост вузовского образования за счет ухудшения его среднего качества. Нельзя сказать, что за последние 20 лет снизился верхний уровень высшего профессионального образования в России. Хорошего образования, хороших университетов осталось примерно столько же: какие-то сохранили свои позиции, какие-то деградировали, но появились новые лидеры. В стране сохранились возможности для очень хорошего обучения примерно 20% выпускников школ, как это и было в эпоху развитого социализма. Но поступает в вузы сейчас более 100% от числа выпускников средних школ — и, естественно, результатом становится вопиющее снижение среднего качества.

Значит ли это, что необходимо ограничивать количество вузов? Если люди хотят иметь диплом о высшем образовании, у них должна быть возможность его получить. Однако профессиональное сообщество и ры-

нок труда должны иметь инструменты оценки качества специалистов. Нельзя сказать, что этого не существует: работодатели прекрасно знают, чего стоят выпускники разных вузов. К этому надо добавить, что в ряде отраслей существует профессиональный экзамен, выведенный за рамки самого вуза.

Другим направлением, в котором смягчается давление на университетское образование со стороны массового спроса, может стать прикладной бакалавриат. Речь здесь идет об интеграции среднего профессионального образования в университетское. Это решение не должно быть универсальным, но с учетом всеобщего спроса на высшее образование не следует отвергать возможность интеграции части техникумов в университеты, чем, по сути, и является прикладной бакалавриат. Он должен давать прикладное профессиональное образование (близкое к профессиональному колледжу), не требующее фундаментальных знаний. Однако его особенность состоит в том, что программы эти должны проводиться в рамках университета и быть частью вузовской программы, позволяющей в дальнейшем продолжить образование.

В исследованиях последнего времени обращается внимание на социально-политические риски утверждения всеобщего высшего образования, связанные прежде всего с завышенными карьерными и профессиональными ожиданиями многочисленных выпускников вузов, которые не соответствуют полученным квалификациям. Пока еще трудно оценить, насколько дестабилизирующим окажется этот фактор, однако появление прикладного бакалавриата могло бы сыграть свою роль в смягчении потенциальной напряженности.

*Интернационализация образования.* Хорошие российские университеты находятся в конкурентной среде, причем эта конкуренция не национальная, а глобальная. Вузы конкурируют и за студентов, и за преподавателей. Это принципиально новое обстоятельство российской университетской жизни, к которому еще предстоит привыкать.

Хороший советский вуз всегда мог выбирать и студентов, и преподавателей. Студентов привлекал бренд, преподавателей — бренд и зарплата. Сейчас ситуация коренным образом изменилась.

Три фактора — демографические тренды, открытость страны и заметный рост благосостояния — ограничивают приток студентов в российские вузы. Потенциальные студенты и слушатели могут выбирать на глобальном рынке и реально делают этот выбор. Это касается и собственно университетского образования, и разного рода дополнительных программ: крупные российские фирмы все чаще стимулируют своих сотрудников проходить обучение в зарубежных (западных) бизнес-школах. Аналогичным образом разворачивается конкуренция за профессоров, способных преподавать и вести исследования на мировом уровне.

Реагируя на вызовы глобализации, российские вузы поначалу пошли по пути импорта образования: стали реализовывать программы иностранных партнеров, предлагая в некоторых случаях их дипломы или сертификаты. Это был естественный первый шаг, аналогичный, кстати, логике формирования отечественного бизнеса.

Однако вместе с экономической и политической стабилизацией возникла другая, более сложная и важная проблема — способности российских университетов заниматься экспортом образования, то есть привлекать иностранных студентов, становиться привлекательной площадкой для исследовательской работы зарубежных ученых<sup>1</sup>. Известно, что доля российских вузов на рынке международ-

1. Вопросы экспорта образования стали в последнее время привлекать внимание исследователей. См.: *Галичин В. А., Карпухина Е. А. и др.* Академическая мобильность в условиях интернационализации образования. М.: Университетская книга, 2009; *Агранович М. Л. и др.* Интернационализация высшего образования: тенденции, стратегии, сценарии будущего. М.: Логос, 2010; *Беляков С. А., Клячко Т. Л. и др.* Экспорт образовательных услуг: анализ управленческих решений. М.: Дело, 2011.

ных студентов невелика — порядка 2–3%, причем Китай уже обходит по этому показателю Россию.

Для усиления позиций страны на рынке образования необходимо прежде всего укреплять позиции английского языка, который фактически стал уже глобальным, особенно в науке, и становится таким в образовании. В Советском Союзе привлечение иностранных студентов предполагало обучение их первоначально русскому языку. В настоящее время укрепление позиций русского образования в мире требует неуклонного и существенного расширения программ, преподающихся на английском языке.

Разумеется, внедрение англоязычных программ не может быть искусственным и примитивным. Странно выглядит программа, в которой и преподаватель, и все студенты являются русскоговорящими, но общаются по-английски. Необходимо, чтобы в аудитории была критическая масса людей, не говорящих по-русски. Однако для их привлечения программа уже должна быть предложена по-английски.

К этому надо добавить формирование интернациональной среды в вузах, включая двуязычное оформление внутреннего пространства (указатели, объявления и т. п.).

Специальных усилий требует привлечение иностранных ученых. Отчасти эта задача стала решаться благодаря грантам российского правительства. Однако этого мало: университеты должны изыскивать в своих бюджетах средства для создания кафедр и лабораторий ученых с глобальной репутацией. Понятно, что проблема не только (и даже не столько) в деньгах: необходимо иметь интеллектуальные мотивы проведения исследований в России и с российскими коллегами. Предложить соответствующие аргументы — непростая задача для российского университета.

*Интеграция науки и образования.* В современном мире необходимо преодолеть характерное для советской системы жесткое разделение на вузы и НИИ. В условиях быстрого обновления знаний и технологий это разделение

становится не только искусственным, но и контрпродуктивным. Университет — это место, где ведутся исследования, и только поэтому там еще и учат. Университет без исследований — это техникум или *community college*.

*Индивидуализация образования.* В настоящее время налицо усиление индивидуальных тенденций (траекторий) в образовании. Индивидуальные предпочтения проявляются не только и даже не столько в выборе учебного заведения, сколько в индивидуализации программ самого учебного заведения. Граждане и корпорации предъявляют свои специфические требования к компетенциям, которые должна предоставить высшая школа.

Индивидуальный подход в наше время не приводит к выработке единственной уникальной программы для конкретного человека — хотя и это возможно. Личная образовательная программа складывается как комбинация из большого числа модулей, предлагаемых образовательным учреждением. Именно возможность выбора модулей является важным шагом на пути формирования индивидуальной образовательной траектории.

Набор модулей позволяет комбинировать программу не только во времени, но и в пространстве. Во-первых, время прохождения учебных курсов можно растягивать, перемежая с практической работой и уточняя требуемые модули в зависимости от производственных задач. Во-вторых, отдельные модули можно получать в других университетах, в том числе и зарубежных. Собственно, на это и нацелен Болонский процесс в образовании. А это значит, что помимо индивидуализации траекторий необходима определенная международная координация университетских программ, позволяющая засчитывать курсы одного университета для получения степени в другом вузе. Международная аккредитация и взаимное (двухстороннее и многостороннее) признание университетских курсов становятся условием дальнейшего развития профессионального образования.

*Повышение роли частных вложений* (корпораций и физических лиц). Непрерывное, индивидуализированное

и глобальное образование повышает роль частных доходов в этом секторе и, соответственно, роли частных (личных) расходов при формировании образовательной стратегии человека. Усиление платности образования принято связывать с посткоммунистической трансформацией, сопровождавшейся тяжелым бюджетным кризисом. На самом деле в образовании произошло наложение двух кризисов — бюджетного и системного. Недаром преодоление бюджетного кризиса 2000-х гг. не привело к ослаблению роли частных денег в развитии образования. Напротив, поток средств от граждан и корпораций в образование усиливается. Естественно, средства направляются не только в традиционные сектора образования (среднее и высшее), но и в новые формы поствузовского (профессионального) образования.

*Новые технологии.* Современное образование будет все более уходить от традиционной формы передачи знаний в виде пассивного слушания лекций и сдачи экзаменов. Изменения связаны с бурным развитием информационно-коммуникативных средств и, по-видимому, будут происходить в двух основных направлениях.

С одной стороны, усиление роли активных методов образования, обеспечивающих эффективность освоения знаний и повышающих их практическую направленность. Здесь имеются в виду разного рода тренажеры, симуляторы, кейсы и особенно проектная работа.

С другой стороны, возрастает роль самостоятельного прохождения программ в режиме online. В настоящее время ведущие университеты стали активно выкладывать свои программы в интернет в свободном доступе, предлагая всем желающим изучать их. Разумеется, получение (то есть продажа) дипломов по интернету не предполагается, но стимулируется интерес к освоению новых программ, приглашаются новые клиенты вуза.

Наконец, применительно к конкретным условиям современной России повышение качества профессионального образования требует *отказа от всеобщей воинской обязанности*.

Призыв в армию является серьезным фактором, искажающим ситуацию на рынке образования, стимулирующим дополнительный спрос на высшее образование, причем на образование низкого качества. Всеобщая воинская обязанность противоречит вызовам постиндустриальной экономики и постиндустриальной демографии, искажая и профессиональную мотивацию, и рынок труда. Этот вопрос достоин отдельного анализа. В данном случае замечу лишь, что если бы Билл Гейтс, чтобы избежать армейской службы, должен был доучиваться в университете, а потом писать никому не нужную диссертацию в очной аспирантуре, то в мире, наверное, появился бы еще один неплохой инженер или даже профессор, но не было бы компании Microsoft.

## Современное здравоохранение

В России всегда доверяли государственному университету, но частному врачу. Именно поэтому, сталкиваясь с ситуацией оплаты услуги врача, российский гражданин относится к этому более терпимо, чем к платному образованию<sup>1</sup>. Стремление не экономить на здоровье растет по мере повышения экономического благосостояния и общей культуры общества.

При обсуждении принципов функционирования и реформирования современного здравоохранения можно выделить две ключевые особенности (и одновременно проблемы), которые надо принимать во внимание: во-первых, быстрорастущий интерес образованного человека к состоянию своего здоровья; во-вторых, асимметрию информации.

---

1. Первый советский нарком здравоохранения Н. А. Семашко считал, что врачам много платить не надо, поскольку «хорошего врача прокормит народ, а плохие нам не нужны» (см.: *Шишкин С. В., Бесстрелянная Г. В. и др.* Российское здравоохранение: оплата за наличный расчет. М.: Изд. дом ГУ—ВШЭ, 2004. С. 7).



Эти проблемы взаимосвязаны и обуславливают одна другую. По мере роста благосостояния и образования ценность человеческой жизни неуклонно возрастает, и человек готов заниматься своим здоровьем не только тогда, когда заболевает. Тем самым спрос на медицинские (и медицинско-профилактические) услуги существенно растет. В то же время современный образованный человек перестает видеть во враче носителя сакрального знания и, как правило, хочет понять его рекомендации, готов контролировать врача и тем самым частично нести ответственность за результаты своего лечения.

С практической точки зрения это должно вести к повышению открытости системы здравоохранения, усилению конкуренции врачей и медицинских учреждений. Это, в свою очередь, требует отказа от привязки пациента к одному лечебному учреждению и возможности выбора как между врачами в рамках одного учреждения, так и между лечебными учреждениями. Естественно, в предельном случае возможен выход за национальные границы и выбор между врачами (и учреждениями) разных стран.

В жизни так и происходит. Люди, имеющие определенные средства, стремятся получать медицинскую услугу в глобальном пространстве, выбирая наиболее устраивающих их специалистов. С учетом значимости здравоохранения для постиндустриального человека возможность получить качественную медицинскую услугу будет занимать более важное место в системе ценностей среднего класса, то есть глобальный спрос будет только расти.

Вырабатывая правила и принципы организации системы здравоохранения, необходимо учитывать эти тенденции. Среди важных шагов в формировании современной системы здравоохранения можно выделить следующие.

Прежде всего создание условий для *развития конкуренции* между врачами и между лечебными учреждениями. Это принципиально новое для нашего общества,



поскольку традиционный советский подход состоял в прикреплении пациента к поликлинике при ограниченном доступе к информации о состоянии его здоровья. Люди старшего поколения помнят, что медицинскую карту было запрещено выдавать на руки пациенту. Между тем отвязка клиента от лечебного учреждения, возможность обратиться к разным специалистам и иметь полную информацию о состоянии здоровья — важнейший шаг к преодолению асимметрии информации. Попытки ограничения конкуренции на рынке медицинских услуг будут только выталкивать платежеспособный спрос за пределы страны, заставят все более активно обращаться в иностранные лечебные заведения. На сказанное можно возразить банальным тезисом об опасности самолечения. Но речь в данном случае идет не о самолечении, а о возможности активно и сознательно участвовать в контроле за состоянием своего здоровья и нести за него ответственность.

Важнейшим условием преодоления асимметрии информации является *универсальная электронная медицинская карта*. Человек должен иметь возможность обращаться к разным врачам, не повторяя уже проведенных обследований или, по крайней мере, минимизируя эти повторы. Это достаточно сложная в техническом отношении задача, поскольку необходимо обеспечить совместимость носителей информации и разных видов медицинского оборудования. Это сложный и капиталоемкий проект, но он стоит того, чтобы им заниматься. В перспективе этот процесс приобретет глобальный характер, поскольку электронная карта должна читаться в клиниках всех развитых стран мира. Наличие такой карты является не обязанностью, а правом гражданина. Именно поэтому здесь вполне допустима платность: если человек хочет быть обладателем электронной карты, он должен оплачивать ее выпуск и поддержание.

Другим фактором обеспечения конкуренции является *постепенное усиление страховых принципов* организации медицины. Речь идет о полноценном страховании,

в котором страховые фирмы конкурируют за клиента, а не о нынешней ситуации, когда страховщики обслуживают прохождение бюджетных платежей. Полагаю, что рынок этот у нас не сформируется, если не открыть его полностью для иностранных страховых фирм. Развитие реальной страховой медицины снимет вопрос о допустимости соплатежей частных лиц<sup>1</sup>.

Вопрос о соотношении *государственного и частного финансирования* здравоохранения не является простым и требует специального обсуждения. Традиционное (хотя и не сформулированное официально) понимание состоит в том, что государство должно обеспечить массовую медицинскую помощь, а специальные сложные (и дорогостоящие) методы требуют специальной процедуры финансирования и, как правило, софинансирования граждан. Между тем противоположная логика достойна неменьшего внимания: массовое здравоохранение с простыми случаями заболеваний вполне может быть предметом частных расходов семей (или частного медицинского страхования), тогда как тяжелые случаи, требующие вмешательств высококвалифицированных специалистов (включая иностранных) и сложного оборудования, должны быть сферой ответственности государства (государственного бюджета). На таких принципах функционирует, например, система здравоохранения Сингапура.

Государство должно сосредоточить внимание на *создании медицинских учреждений и школ, способных конкурировать на глобальном рынке*. Критерием успешности клиники должно быть не наличие высокотехнологичного оборудования, а количество иностранных пациентов, желающих в этой клинике лечиться и, соответственно, готовых платить за это деньги. Такие учреждения надо

1. «В условиях развитого индустриального общества, предъявившего высокий спрос на услуги здравоохранения, неизбежным оказывается широкое распространение частных платежей за эти услуги» (Гайдар Е. Долгое время. Россия в мире... С. 635).

создавать, стимулируя приток в них платежеспособного спроса и отечественных пациентов.

Этот подход можно посчитать элитарным, противоречащим принципам социальной справедливости. Однако на практике именно элитные учреждения могут стать локомотивами, способными содействовать росту общего уровня медицины в стране. Создание такого рода элитных центров должно быть частью стратегии Москвы и некоторых других ведущих городов страны, особенно университетских центров. Появление подобных учреждений стало бы фактором инновационного развития регионов.

Наконец, специального внимания заслуживает развитие технологий, обеспечивающих *индивидуализацию медицинского обслуживания*. Тренд развития медицинской науки и технологий свидетельствует о появлении в обозримом будущем индивидуализированных лекарств, что будет означать коренную трансформацию всей системы организации здравоохранения.

## Перспективы пенсионной системы

Состояние и перспективы развития пенсионной системы являются одними из ключевых вопросов экономической и политической дискуссии настоящего времени как в России, так и в большинстве других развитых стран. Действительно, от состояния пенсионной системы зависит и социальная, и политическая, и экономическая стабильность общества. Пенсионеры — это устойчивый электорат, как правило, не игнорирующий выборы. Пенсионные фонды — источник инвестиционных средств. Пенсионные расходы представляют собой серьезную статью государственного бюджета и существенно влияют на его балансирование. Иными словами, здесь переплетаются фискальные, инвестиционные, социальные и политические проблемы любой развитой страны.

Как и рассмотренные выше проблемы образования и здравоохранения, пенсионная система в постиндуст-

стриальном обществе должна качественно отличаться от традиционной модели пенсионирования и по масштабам решаемых задач, и по ожиданиям населения.

Существует несколько разных вопросов, на которые надо ответить при формировании современной пенсионной системы.

Во-первых, наиболее часто звучит вопрос об источниках пополнения Пенсионного фонда, или о его сбалансированности. С точки зрения пополнения фонда это вопрос ставок отчислений в Пенсионный фонд. С точки зрения расходования средств это прежде всего вопрос пенсионного возраста.

Во-вторых, сам пенсионный возраст — не только чисто финансовый феномен, но и вопрос социальной справедливости. С какого возраста можно и нужно оставлять работу и каким должен быть трудовой вклад для получения достойной пенсии? Сторонники повышения пенсионного возраста помимо финансовых факторов указывают на повышение среднего возраста начала трудовой деятельности (в связи с удлинением сроков получения образования) и постепенный рост продолжительности жизни. Противники указывают на низкую продолжительность жизни в России в сравнении с развитыми странами и на важность сохранения социальных завоеваний советского прошлого.

В-третьих, что собой представляет эта «достойная пенсия»? Как добиться того, чтобы уход на пенсию не означал резкого спуска вниз по социальной и материальной лестнице? Иными словами, это вопрос о том, можно ли прожить на пенсию и сохранить определенный социальный статус.

В-четвертых, есть совершенно особая проблема старших пенсионных возрастов, решение которой не сводится только к размерам денежных выплат.

И наконец, в-пятых, необходимо понять контуры будущего пенсионной системы — ее долгосрочную, стратегическую модель.

Все перечисленные вопросы между собой взаимосвя-

заны. Однако ответы на них все-таки находятся в разных плоскостях и должны даваться отдельно.

Ведущаяся в настоящее время дискуссия почти целиком вращается вокруг повышения пенсионного возраста — темы, конечно, интересной и социально острой, но не самой болезненной и не самой актуальной. Она не самая болезненная, поскольку никто не собирается повышать пенсионный возраст для тех, кто приближается к пенсии, — речь идет о более молодых людях. Тема и не самая актуальная, поскольку политически приемлемое повышение пенсионного возраста не решает фискальной задачи — балансирования Пенсионного фонда, но лишь немного смягчает ее напряженность.

Сбалансированность Пенсионного фонда является важной проблемой с точки зрения обеспечения общей макроэкономической устойчивости, однако это не есть специфическая пенсионная проблема. Пенсионный фонд в его нынешнем виде чисто технически отделен от федерального бюджета. Имеет смысл рассматривать его как часть бюджета, и в этом отношении его расходы должны (могут) покрываться необязательно за счет пенсионных отчислений, но за счет других (налоговых) поступлений. Во всяком случае, это должно быть справедливо в той мере, в какой основу нашей пенсионной системы составляет солидарность поколений — принцип, по которому работающие платят за неработающих.

Балансирование Пенсионного фонда путем повышения пенсионного возраста — путь возможный, но неэффективный. Повышение пенсионного возраста в политически допустимых пределах (максимум на 5 лет) не решает, а лишь смягчает проблему дефицита фонда, причем только в краткосрочной перспективе. К тому же речь идет о балансировании при сохранении нынешнего, весьма невысокого уровня пенсий, а отнюдь не об увеличении пенсии до уровня, при котором уход с работы не означал бы радикального снижения благосостояния человека.

Еще одним решением может быть существенное увеличение того трудового стажа, при котором начисляет-

ся полноценная пенсия в отличие от минимальной социальной пенсии. Здесь предлагается увеличить стаж с нынешних 5 до 20 лет. Это решение представляется справедливым, однако и оно не будет иметь значимых последствий с точки зрения финансовой сбалансированности<sup>1</sup>.

Обсуждение вопросов финансовой устойчивости и справедливости уведит внимание от других, стратегических вопросов — относительно пенсионной системы будущего. Дискуссия, по сути, идет вокруг тем и реалий предшествовавших 100 лет существования пенсионной системы, тогда как за последнюю четверть века произошли коренные изменения в экономической и социальной структурах развитых стран — изменения, которые требуют посмотреть на задачи пенсионной системы принципиально по-новому.

Традиционная пенсионная система была создана в период трансформации аграрных обществ в индустриальные и была предназначена для поддержки выработавших свой ресурс индустриальных наемных рабочих, оторванных от земли и не имевших иного источника существования, помимо заработной платы. Современная пенсионная система, основанная на принципе «работающий платит за неработающего», возникла в Германии при канцлере Отто фон Бисмарке, когда в 1889 г. в ответ на рост социалистических настроений он предложил государственную пенсию с 70 лет — при том что средняя продолжительность жизни была тогда 45 лет. Когда пенсионное обеспечение в Великобрита-

---

1. Дискуссия о пенсионном возрасте и стаже ведется в настоящее время практически во всех развитых странах. С точки зрения российских проблем интересным представляется опыт Франции последних 5 лет. Н. Саркози провел решение о повышении пенсионного возраста с 60 до 63 лет (независимо от пола). Это вызвало общественное возмущение, и избранный в 2012 г. президентом социалист Ф. Олланд предложил вернуть пенсионный возраст к 60 годам — однако только для рабочих, занятых тяжелым трудом и имеющих 41 год трудового стажа.

нии в 1908 г. вводил Ллойд Джордж, эти цифры были соответственно 70 и 50 лет. Установление пенсионного возраста в СССР в 1930-е гг. предполагало те же «правила игры»: продолжительность жизни не превышала 45 лет.

По сути, это была небольшая премия для сравнительно небольшой группы людей, доживших до пенсионного возраста. Кроме того, пенсия не распространялась на сельских жителей, а они составляли большинство: считалось, что крестьяне кормятся от земли и живут в больших семьях, в которых трудоспособные поколения поддерживают пожилых. Словом, такая пенсионная система не могла быть большой проблемой для бюджета.

Однако на протяжении второй половины XX в. ситуация существенно изменилась. Продолжительность жизни росла, а пенсионный возраст понижался — в какой-то момент они пересеклись. Росла численность городского населения, т. е. количество тех, кто может претендовать на пенсии. Затем пенсионированием были охвачены и селяне (в СССР в 1960-е гг.). Далее произошел поворот демографической пирамиды, в результате чего старшие возраста стали постепенно доминировать над младшими: число работающих уменьшалось, а пенсионеров возрастало. В общем, демографические, социальные и экономические процессы привели к кризису традиционной пенсионной системы, характерной для XX в.

Еще одной особенностью современного общества является неоднозначное отношение самих граждан к перспективе ухода на пенсию. Если в прошлом большинство людей стремилось прекращать работать, то сейчас растут ряды тех, кто не хочет на пенсию, а также тех, для кого вопросы пенсии вообще неактуальны. К первым относятся государственные служащие, судьи, профессора и академики, которые постоянно борются за право работать сверх установленного предела. Под их давлением правительство периодически вносит в законодательство соответствующие изменения<sup>1</sup>. Все более растут ряды лю-

1. Последним примером такого рода была отмена предельного возраста



дей свободных профессий, которые работают столько, сколько могут себе позволить, и никак не рассчитывают при достижении преклонного возраста прожить на государственную пенсию, а потому формируют собственные индивидуальные пенсионные стратегии.

В связи со всеми этими изменениями нынешняя дискуссия о пенсионном возрасте выглядит искусственной. Ведь, если придерживаться логики отцов-основателей современного пенсионирования, современный пенсионный возраст в развитых странах должен составлять 90–95 лет, а в некоторых странах и выше. Политически это выглядит абсурдно, хотя финансово вполне обоснованно.

Иными словами, современное общество переросло пенсионную модель, разработанную применительно к условиям только возникавшей индустриальной экономики. Поиск современной пенсионной системы должен выйти за рамки дискуссии о возрасте и предложить принципиально другие решения, для которых проблема пенсионного возраста будет иметь исчезающее значение<sup>1</sup>. Долгосрочная пенсионная модель должна строиться на основании тех принципов, которые были изложены в начале этой статьи.

Современный человек может и должен сам выстраивать свою жизненную стратегию, в том числе и готовиться к старости. Он может копить деньги под подушкой или в Пенсионном фонде, может инвестировать в супруга или в детей в надежде, что они не покинут его в старости. С тех пор, как в России отменили уголовное преследование за тунеядство, за каждым чело-

---

ста для Председателя Верховного суда в мае 2012 г. Ранее аналогичные решения были приняты для Председателя Конституционного суда, для руководителей государственных академий наук и академических институтов.

1. Понимая условность этой аналогии, все-таки не можем не заметить, что дискуссия о возрасте сродни обсуждению условий обращения с крепостными крестьянами (гуманизации, ограничения прав на продажу их помещиками), когда вопрос уже стоял о полном уничтожении этого института.



веком было признано право работать или не работать в любом возрасте.

Пенсионная стратегия станет все более индивидуальной, а в основе ее будут лежать четыре альтернативных способа организации жизни после ухода от активной трудовой деятельности. Во-первых, государственная пенсия (социальная и накопительная). Во-вторых, частные пенсионные накопления, включая корпоративные пенсионные системы. В-третьих, вложения в недвижимость, на ренту от которой можно жить в старости (типичная пенсионная стратегия москвичей со средним достатком). Наконец, в-четвертых, вложения в семью, которая в старости будет служить пожилому человеку опорой.

Экономический опыт и здравый смысл свидетельствуют, что ни одна из перечисленных стратегий не является абсолютно надежной. Рухнули казавшиеся вполне устойчивыми государственные пенсионные системы социалистических стран. Финансовый кризис привел к значимым потерям частных пенсионных фондов и хранившихся в них сбережений. Доходы от недвижимости также подвержены колебаниям, особенно в условиях экономического кризиса. Наконец, и семья не всегда оправдывает возлагаемые на нее надежды.

Поэтому разумной пенсионной стратегией будет та, которая сочетает в себе диверсификацию, индивидуализацию и приватизацию. Человек сам сравнивает и оценивает риски, формирует индивидуальную стратегию, основанную на определенной комбинации из четырех вариантов пенсионной стратегии, причем именно частные средства (сбережения) играют здесь определяющую роль (на них основаны три из четырех вариантов стратегии).

Это не означает самоустранения государства. Государство должно обеспечивать и стимулировать прежде всего максимальное продление активной жизни человека, то есть здравоохранение, профилактику, поощрение здорового образа жизни. Кроме того, государство должно страховать от инвалидности и очевидной бедности, то есть помогать тем, кто без этой помощи обойтись точ-

но не может. В конечном счете государство должно будет отвечать прежде всего за поддержку неимущих и инвалидов, но это опять же проблема не только возраста<sup>1</sup>.

В этой связи совершенно самостоятельной темой является поддержка людей старших пенсионных возрастов, которым нужна помощь по организации жизни и уходу за ними, когда этого не может обеспечить семья. Это очень важная проблема, которая не решается финансовой помощью, здесь нужна организация специальной службы, и именно в этом состоит важнейшая функция государства.

Против высказанных предложений можно привести много контраргументов — от их негуманности до проблемы неспособности человека строить свою стратегию на много лет вперед. Все они должны быть предметом общественной дискуссии. И это более серьезная тема, чем вопросы о возрасте начала получения скудного государственного пособия.

Поэтому надо признать, что нынешняя дискуссия о пенсионной системе вообще и о пенсионном возрасте в особенности носит тупиковый характер. И мы не продвинемся в решении этой проблемы, пока не посмотрим на проблемы пенсионирования под радикально новым углом зрения, основанным на понимании реальных потребностей современного человека и современного общества.

Общий вывод, который следует из наших рассуждений, достаточно прост. Развитие человеческого капитала является несомненным национальным приоритетом. Однако приоритетность должна проявляться не столько в усиленном финансировании соответствующих секторов, сколько в проведении в них серьезных структурных реформ, соответствующих вызовам и принципам XXI в.

---

1. См. также: *Назаров В.* В 2075-м пенсионной системы не будет // *Economy Times*. 2015. 4 сентября. <http://economytimes.ru/starshipi-ekonomist/v-2075-m-pensionnoy-sistemy-ne-budet>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

# Приоритеты экономической политики на среднесрочную перспективу

**Н**ЕСОМНЕННО, что ключевой задачей экономической политики является создание условий для устойчивого роста в среднесрочной перспективе. Характеристиками должны быть темпы, превышающие среднемировые и сопровождаемые структурной модернизацией. Для этого необходимо сформировать новую модель роста, в основе которой лежало бы не столько наращивание факторов производства — труда и капитала (поскольку здесь налицо существенные внутренние и внешние ограничения), сколько повышение эффективности их использования, то есть повышение совокупной факторной производительности. По своей сути это означало бы переход от модели, основанной на стимулировании спроса, к экономике, в которой акцент делается на стимулировании предложения.

Каковы ключевые элементы этой модели и, соответственно, задачи экономической политики?

*Первое.* Сохранение консервативной (осторожной) макроэкономической политики, включая устойчивость бюджета при снижении бюджетной нагрузки в ВВП и снижении зависимости бюджета (а значит, и всей экономики) от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры.

Существующая структура бюджетных расходов нуждается в рационализации и повышении эффективности. Эта задача не решается путем организационных мер вроде внедрения госпрограмм и замены ими части федеральных или ведомственных целевых программ

(ФЦП и ВЦП). Программный характер бюджета является лишь формой, не несущей автоматически нового содержания.

Необходимо осуществление бюджетного маневра с выделением приоритетных с точки зрения экономического роста отраслей. Основываясь на теоретических работах и международном опыте Новейшего времени, к таким расходам бюджета относятся инвестиции в человеческий капитал и транспортную инфраструктуру.

Требуются реструктуризация и модернизация бюджетной сети. Эта задача не может быть решена исключительно введением нормативно-подушевого финансирования и вымывания неэффективных бюджетных учреждений. Прежде всего сами органы исполнительной власти должны принять решение о перспективах конкретных государственных и муниципальных (казенных, бюджетных, автономных) учреждений<sup>1</sup>.

Наконец, в условиях повышенной неопределенности как политических, так и внешнеэкономических условий функционирования России целесообразно наряду с очередным годовым бюджетом формировать «бюджет чрезвычайных обстоятельств», чтобы в условиях резкого ухудшения ситуации не тратить время на разработку нового бюджета, а немедленно предлагать законодателям готовый вариант.

*Второе.* Последовательное проведение курса на снижение инфляции. Переход к инфляционному таргетированию представляет собой первый шаг в этом направлении. Однако требуется решение задачи достижения целевого показателя в 4% к 2018 г. Это было бы важнейшим фактором обеспечения предсказуемости экономической жизни, а также обеспечило бы повышение доступности коммерческих кредитов.

---

1. Клячко Т., Синельников-Мурылев С. О нормативах бюджетного финансирования и регулирования величины платы за обучение в государственных вузах // Экономическая политика. 2012. № 6.

Дезинфляция содействовала бы и укреплению позиций рубля как региональной резервной валюты. У рубля есть определенные преимущества, позволяющие занять место региональной валюты (прежде всего размеры российской экономики и тяготение к ней сопредельных государств), хотя имеются и серьезные ограничения — ресурсный характер экономики предполагает повышенную волатильность валютного курса. Несмотря на девальвационные проблемы 2014–2015 гг., эта задача не должна быть снята с повестки дня. Целесообразно подготовить специальную программу (систему мер) по укреплению международных позиций рубля.

*Третье.* Упорядочить экономическую ситуацию в регионах, принять меры к ограничению наращивания расходных обязательств и долгов при повышении заинтересованности регионов в собирании налогов. Было бы важно провести широкое обсуждение реальных принципов федерализма, расширить налоговую базу и собираемость налогов, отнесенных к ведению регионов и муниципалитетов, а на этой основе обеспечить условия для развития межрегиональной конкуренции за инвестора и предпринимателя. Для этого нужны серьезные институциональные шаги<sup>1</sup>.

При выработке принципов и мер экономической политики не следует принимать решения, которые ведут к повышению уровня издержек. При всей важности социального развития и зарплат бюджетников игнориро-

---

1. В частности, можно воспользоваться опытом тех штатов в США, которые в середине XIX в. прошли через череду дефолтов. Тогда многими штатами были установлены конституционные запреты на принятие бюджетов с дефицитом. Это означает, что штаты могут заимствовать деньги только на осуществление конкретных проектов, но не на покрытие бюджетного дефицита. Иными словами, долг может быть взят на решение какой-то задачи, но его выплата и обслуживание включаются в бюджет, который при этих условиях должен быть сбалансирован. (Хеннинг К. Р., Кесслер М. Бюджетно-налоговый федерализм: исторический опыт США для Европейского союза // Экономическая политика. 2012. № 5).

вание фактора конкурентоспособности может негативно сказаться на готовности инвесторов размещать здесь свое производство, то есть инвестировать в Россию.

*Четвертое.* Использование сложившихся из-за девальвации условий для стимулирования диверсификации национальной экономики и экспорта. Девальвация открывает возможности для развития отечественных производителей, для импортозамещения. Однако это развитие требует не только ухода иностранных конкурентов, но и наличия инвестиционных ресурсов и, соответственно, инвестиционного климата для наращивания внутреннего производства.

Импортозамещение не может быть сведено к заполнению внутреннего рынка отечественными товарами более низкого качества и по более высокой цене. Импортозамещение, которое достойно государственной поддержки, должно быть экспортно ориентированным, то есть предлагать товары и услуги, конкурентоспособные не только внутри страны, но и на внешнем рынке.

*Пятое.* Соответственно стимулирование конкуренции является одним из институциональных приоритетов. Важность его повышается в условиях девальвации, ведущей к существенному ограничению возможностей конкуренции со стороны импортных товаров.

Здесь требуются серьезные институциональные и даже идеологические изменения. Необходимо перенесение центра внимания антимонопольных органов на поддержание конкуренции и недопустимости ее ограничения административными методами вместо борьбы с успешными фирмами, добивающимися рыночного веса благодаря эффективности своей деятельности.

В этой связи необходимы существенное сокращение числа расследуемых антимонопольных дел, концентрация внимания на наиболее крупных и экономически значимых; отказ от ориентации антимонопольной политики на индивидуальных предпринимателей, структуры малого и среднего бизнеса, а также компании с небольшой рыночной долей; уменьшение внимания

к контролю за малыми и средними фирмами и сосредоточение на противодействии монополистическим тенденциям крупных компаний, обладающих административным ресурсом.

*Шестое.* Развитие человеческого капитала, повышение эффективности институтов социального государства (*welfare state*). В современном постиндустриальном обществе принципы социального государства, заложенные на рубеже XIX–XX вв., демонстрируют полную неэффективность. Бессмысленно вкладывать большие деньги в эти сектора до их институциональной модернизации в соответствии с вызовами XXI века.

Постиндустриальное социальное государство будет существенно отличаться от традиционного индустриального, и именно в настоящее время происходит поиск его основополагающих принципов. Уже сейчас можно выделить ряд его характерных черт, к которым относятся: непрерывный и пожизненный характер предоставляемых услуг, когда люди учатся и лечатся на протяжении всей жизни; индивидуализация, то есть возможность человека определять собственные траектории и механизмы образования, а также поддержания здоровья, выбирая из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг; глобализация предоставления услуг и международная конкуренция за клиентов, когда образовательные и лечебные учреждения конкурируют не с соседними школами и больницами и даже не с соответствующими заведениями в своей стране, но во всем мире; приватизация социальных услуг при возрастании роли частных расходов на развитие человеческого капитала, поскольку частные платежи или соплатежи являются не только естественным, но и неизбежным следствием технологической модернизации секторов и роста благосостояния населения; появление новых технологий, радикально изменяющих характер оказываемых этими секторами услуг.

С учетом всех названных особенностей формируется основа не только для модернизации отраслей челове-



ческого капитала, но и для экономической и политической модернизации всей страны, включая ее технологическую базу.

*Седьмое.* Реформирование рынка труда и повышение территориальной мобильности рабочей силы.

Необходимо принять меры по повышению гибкости трудового законодательства, которое в настоящее время не отражает реалии постиндустриальной эпохи и прежде всего особенности производства в условиях доминирования информационных технологий. Необходимо перейти от жесткого трудового законодательства и слабой дисциплины экономических субъектов к гибкому трудовому законодательству и высокой дисциплине участников рынка. Предстоит ввести в законодательство новые формы занятости, которые отражают развитие информационных технологий. Среди мер по корректировке трудового законодательства: корректировка в соответствии с современными реалиями базовых понятий «рабочее время», «рабочий день», «рабочее место» и пр.; повышение гибкости трудовых отношений, упрощение процедур найма и увольнений: сокращение времени уведомления об увольнении, снижение издержек увольнения, в том числе размера выходного пособия; существенное расширение оснований для заключения срочного трудового договора, вплоть до полного отказа от бессрочных индивидуальных договоров; упрощение процедур изменения условий трудового договора и прекращения трудового договора по экономическим причинам; изменение организации рабочего времени: расширение возможностей для введения гибких графиков, развитие дистанционных форм занятости, вызов работников по необходимости и др.; упрощение кадрового делопроизводства, в том числе отмена трудовых книжек.

Надо отказаться от политического давления на регионы и предпринимателей по искусственному подержанию занятости. Разумеется, государство должно минимизировать социально-политические риски вы-



свобождения работников. Такие риски есть, но они снижаются за счет демографического тренда (сокращения количества занятых в трудоспособном возрасте).

Помимо реформирования трудового законодательства необходимы меры по поддержке межрегиональной мобильности. Потенциал ее не столь велик, и тем не менее следует стимулировать перемещение занятых в точки экономического роста, что отчасти может компенсировать сокращение численности экономически активного населения. Для активизации внутренней трудовой миграции целесообразно создание единого национального банка данных по трудовым вакансиям; расширение доступа граждан России к социальным и иным видам услуг по месту фактического проживания — прежде всего это касается медицинского страхования; введение уведомительной регистрации при постановке на налоговый учет, обеспечивающей доступ к социальным благам на всей территории страны; развитие доступных в ценовом отношении сегментов рынка арендного и служебного жилья<sup>1</sup>.

Наконец, нужны меры по повышению иммиграционной привлекательности России: переход от ограничительных принципов в регулировании миграции к дифференцированным; ориентация на «оседлую» миграцию; политика привлечения высококвалифицированной рабочей силы (в том числе стимулирование образовательной и академической иммиграции и мобильности). Сложнее всего стимулировать миграцию квалифицированной рабочей силы, но решить эту задачу намного важнее, чем обсуждать проблемы миграции нелегальных неквалифицированных рабочих.

*Восьмое.* Нарращивание усилий по интеграции российской экономики в международное разделение тру-

1. Малева Т. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы? // Модернизация и человеческое развитие (2011). Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала. М.: ПРООН, 2011.

да должно продолжаться, несмотря на все геополитические сложности. Здесь налицо следующие ключевые направления — формирование механизмов постсоветской интеграции, участие в различных региональных группировках свободной торговли, формирование и защита генерируемых отечественным бизнесом цепочек добавленной стоимости.

Прежде всего важным является развитие и укрепление Евразийского экономического сообщества (ЕАЭС). Постсоветская интеграция может иметь ряд важных последствий. Во-первых, не только раздвигаются границы рынка, но и создается важный прецедент реинтеграции, открытой для других стран. Во-вторых, она способствует укреплению международных позиций рубля и становится шагом на пути превращения его в региональную резервную валюту. В-третьих, помимо конкуренции товаров она создает условия для конкуренции институтов и юрисдикций, и, хотя институты стран-партнеров не самые привлекательные, сам факт конкуренции будет способствовать прогрессивным институциональным сдвигам.

Значимыми становятся различные форматы и институты взаимодействия в рамках Восточного партнерства, БРИКС и др. Однако эти направления не должны сниматься с повестки дня задачи взаимодействия с ЕС, несмотря на все сложности, связанные с санкциями и иными политическими осложнениями.

Присоединение к ВТО поможет диверсифицировать экспорт. Конечно, государство и бизнес должны предпринять соответствующие скоординированные усилия, однако появляются дополнительные шансы на активизацию участия российских фирм в международных производственных цепочках.

Все это должно способствовать поиску Россией новых ниш в мировом разделении труда за счет диверсификации сырьевого экспорта, стимулирования несырьевого экспорта и международной кооперации российских

фирм. Ведь все успешные модернизационные рывки за последние 50 лет были связаны с экспортной ориентацией.

*Девятое.* Наконец, критически важны для экономического роста внеэкономические факторы и институты — качество правоохраны, судебной системы, эффективности государственного управления. Ключевым здесь является, несомненно, безопасность жизни и собственности как условие для любой предпринимательской деятельности.

С экономической точки зрения *суть предлагаемых мер можно определить как политику стимулирования предложения в противовес политике стимулирования спроса.* Различные страны в разное время отдают предпочтение той или иной модели роста. Стимулирование предложения предполагает создание условий, благоприятных для роста производительности отечественного производителя, включая низкую инфляцию и на этой базе низкие процентные ставки, снятие институциональных барьеров для бизнеса, понятные и прозрачные правила игры, предсказуемую и стабильную макроэкономику. В этой ситуации государство берет на себя развитие технической и социальной инфраструктуры, включая эффективные финансовые рынки, гибкий рынок труда, высокое качество человеческого капитала.



## *Библиография*





- Агранович М. Л., Аржанова И. В., Галицин В. А. и др.* Интернационализация высшего образования: тенденции, стратегии, сценарии будущего. М.: Логос, 2010.
- Аникин А.* История финансовых потрясений. М.: Олимп-Бизнес, 2000.
- Антикризисные предложения «Яблока» правительству* // Независимая газета. 1998. 2 октября.
- Базаров В. А.* Избранные произведения: в 2 т. М.: Дело, 2014.
- Беляков С. А., Клячко Т. Л. и др.* Экспорт образовательных услуг: анализ управленческих решений. М.: Дело, 2011.
- Бёрк Э.* Размышления о революции во Франции. М.: ВГБИЛ, 1993.
- Бруцкус Б. Д.* Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. №1–3.
- Ведев А., Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Хромов М.* Актуальные проблемы развития банковской системы в Российской Федерации // Экономическая политика. 2014. № 2.
- Ведев А., Косарев А.* Некоторые количественные оценки воздействия институциональных ограничений на экономический рост в России // Экономическая политика. 2012. №1. С. 50–65.
- Витте С. Ю.* О положении нашей промышленности. Всеподданнейший доклад министра финансов // Историк-марксист. 1932. № 2/3.
- Гайдар Е.* Государство и эволюция. М.: Евразия, 1995 [Гайдар Е. Т. Собрание сочинений. Т. 2. М.: Дело, 2012].
- Гайдар Е.* Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996 [Гайдар Е. Т. Собрание сочинений. Т. 1. М.: Дело, 2012].
- Гайдар Е.* Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997 [Гайдар Е. Т. Собрание сочинений. Т. 2. М.: Дело, 2012].
- Гайдар Е.* Власть и собственность: развод по-русски // Известия. 1997. 1 октября.
- Гайдар Е. Дмитриев М., Мау В., Улюкаев А., Уринсон Я., Ясин Е.* Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 октября.
- Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005 [Гайдар Е. Т. Собрание сочинений. Т. 3. М.: Дело, 2012].
- Галицин В. А., Карпухина Е. А. и др.* Академическая мобильность в условиях интернационализации образования. М.: Университетская книга, 2009.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Гамбарян М., Мау В.* Экономика и выборы: опыт количественного анализа // Вопросы экономики. 1997. № 4.
- Гершенкрон А.* Экономическая отсталость в исторической перспективе. М.: Дело, 2015.
- Глазьев С.* Возможности и ограничения технико-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике. М.: ГУУ, 2008.
- Гринспен А.* Эпоха потрясений: Проблемы и перспективы мировой финансовой системы. М.: Альпина Бизнес Букс, 2011.
- Далин С. А.* Инфляции в эпохи социальных революций. М.: Наука, 1983.
- Деловая активность базовых промышленных предприятий России в ноябре 1998 г.* М.: ЦЭК, 1998.
- Евдокимова Т., Зубарев А., Трунин П.* Влияние реального обменного курса рубля на экономическую активность в России // Научные труды № 165 Р. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.
- Зиберт Х.* Эффект кобры. Как избежать заблуждений в экономической политике. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, 2003.
- Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8.
- Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3.
- Индексы интенсивности промышленного производства (январь 1990 г. — октябрь 1998 г.).* М.: ЦЭК, 1998.
- Кадочников П., Пташкина М.* Либерализация внешней торговли в Китае: ответ на вызовы начала 1990-х годов // Экономическая политика. 2014. № 6.
- Киссинджер Г.* О Китае. М.: АСТ, 2014.
- Клячко Т., Синельников-Мурылев С.* О нормативах бюджетного финансирования и регулирования величины платы за обучение в государственных вузах // Экономическая политика. 2012. № 6.
- Кнобель А.* Риски бюджетной политики в странах, богатых природными ресурсами // Экономическая политика. 2013. № 5.
- Кнобель А. Ю., Соколов И. А.* Оценка бюджетной политики РФ на среднесрочную перспективу // Экономическое развитие России. 2012. № 12 (19).
- Кондратьев Н. Д.* Большие циклы конъюнктуры // Вопросы конъюнктуры. Т. 1. Вып. 1. М., 1925.
- Корнай Я.* Дефицит. М.: Наука, 1990.
- Кочеткова О.* Экономические факторы электорального поведения (Опыт России 1995–1996 годов) // Научные труды № 15. М.: ИЭПП, 1999.
- Кудрин А., Гурвич Е.* Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12.
- Малева Т.* Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы? // Модернизация и человеческое раз-



## БИБЛИОГРАФИЯ

- витис (2011). Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала. М.: ПРООН, 2011.
- Малле С.* Приватизация в России: особенности, цели, действующие лица (критический взгляд на основе анализа транзакционных издержек) // Вопросы экономики. 1994. № 3.
- Мау В.* Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 6.
- Мау В.* Стабилизация, выборы и перспективы экономического роста (Политическая экономия реформы в России) // Вопросы экономики. 1997. № 2.
- Мау В.* Политическая природа и уроки финансового кризиса // Вопросы экономики. 1998. № 11.
- Мау В.* Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999.
- Мау В.* Экономика и революция: уроки истории // Вопросы экономики. 2001. № 1.
- Мау В.* Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики. 2002. № 1.
- Мау В.* Постиндустриальная Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7.
- Мау В.* Экономическая политика 2007 г.: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2.
- Мау В.* Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего // Экономическая политика. 2009. № 4.
- Мау В.* Экономика и политика в 2011 г.: глобальный кризис и поиск новой модели роста // Вопросы экономики. 2012. № 2.
- Мау В.* Человеческий капитал: вызовы для России // Вопросы экономики. 2012. № 7.
- Мау В.* Социально-экономическая политика России в 2014 году: выход на новые рубежи? // Вопросы экономики. 2015. № 2.
- Мау В. А., Улюкаев А. В.* Глобальный кризис и тенденции экономического развития. Ч. 1 // Вопросы экономики. 2014. № 11.
- Назаров В.* В 2075-м пенсионной системы не будет // Economy Times. 2015. 4 сентября. <http://economytimes.ru/starshiy-ekonomist/v-2075-m-pensionnoy-sistemy-ne-budet>.
- Новожилов В.* Недостаток товаров // Вестник финансов. 1926. № 2.
- Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
- Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту РФ, Федеральному собранию и Правительству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37.
- Перетц Е. А.* Дневник (1880–1883). М.; Л.: Госиздат, 1927.
- Переходная экономика: теоретические аспекты, российские проблемы, мировой опыт. / отв. ред. В. Мартынов и др. М.: Экономика, 2004.
- Пикетти Т.* Капитал в XXI веке. М.: Ад Маргинем Пресс, 2015.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Программа первоочередных мер по выводу экономики из финансово-банковского кризиса [Проект] // Коммерсантъ. 1998. 1 октября.
- Путин В. В. Выступление в Давосе 29 января 2009 г. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=246949>.
- Развитие банковской системы России в 2010–2011 гг.: На пути к «дешевым деньгам». Центр стратегических исследований Банка Москвы. 2010. Май.
- Рейнхарт К. М., Рогофф К. С. На этот раз все будет иначе. М.: Сбербанк, 2014.
- Родрик Д. Глобализация: Срочно нужен Кейнс // Ведомости. 2008. 28 июля.
- Родрик Д. Парадокс глобализации: демократия и будущее мировой экономики. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014.
- Российская экономика в январе — сентябре 1998 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 19. М.: ИЭПП, 1998.
- Российская экономика в 1998 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 20. М.: ИЭПП, 1999.
- Российская экономика в 1999 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000.
- Россия в меняющемся мире / под ред. А. Илларионова. М.: ИЭА, 1997.
- Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. 2014. № 5.
- Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007.
- Сталин И. В. Экономические проблемы социализма в СССР // Сталин И. В. Полное собрание сочинений. Т. 16. М.: Писатель, 1997.
- Стародубровская И. В., Мау В. А. Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.
- Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика: в 2 т. / под ред. В. Мау, Я. Кузьминова. М.: Дело, 2013.
- Сэй Ж.-Б. Трактат по политической экономии; Бастиа Ф. Экономические софизмы. Экономические гармонии. М.: Дело, 2000.
- Темпы динамики промышленного производства. Предварительные итоги 1998 г. Конъюнктурная оценка на 1999 год (по отчетным данным за январь — ноябрь 1998 г.). М.: ЦЭК, 1998 (декабрь).
- Токвиль А. Старый порядок и революция. М.: Московский философский фонд, 1997.
- Улюкаев А. В ожидании кризиса: ход и противоречия экономических реформ в России. М.: Стрелец, 1999.
- Улюкаев А. Россия и новая макроэкономическая реальность // X Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М.: Изд. дом ГУ—ВШЭ, 2009.
- Улюкаев А. Болезненная трансформация мировой экономики. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014.
- Улюкаев А., Мау В. От экономического кризиса к экономическому

## БИБЛИОГРАФИЯ

- росту, или Как не дать кризису превратиться в стагнацию // Вопросы экономики. 2015. № 4.
- Фалькнер С. А. Бумажные деньги французской революции (1789–1797). М.: Ред.-изд. отдел ВСНХ, 1919.
- Фергюсон Н. Восхождение денег: Финансовая история мира. М.: Соргрус, 2014.
- Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России / ред. Я. Ш. Паппе. М.: Центр политических технологий, 1997.
- Фрейнкман Л., Дашкеев В. Россия в 2007 г.: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.
- Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: АСТ; Полиграфиздат, 2010.
- Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004.
- Хантингтон С. Третья волна: Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003.
- Хеннинг К. Р., Кесслер М. Бюджетно-налоговый федерализм: исторический опыт США для Европейского союза // Экономическая политика. 2012. № 5.
- Хиришман А. Риторика реакции: извращение, тщетность, опасность. М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2010.
- Шишкин С. В., Бесстремянная Г. В. и др. Российское здравоохранение: оплата за наличный расчет. М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2004.
- Шувалов И. Россия на пути модернизации // Экономическая политика. 2010. № 1.
- Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1992–1997 / под ред. Е. Т. Гайдара. М.: ИЭППП, 1998.
- Экономика и политика России в 1994 г. М.: ИЭППП, 1995.
- Эрлих А. Дискуссии об индустриализации в СССР, 1924–1928. М.: Дело, 2010.
- Юдаева К., Годунова М. Уроки кризиса для России: макроэкономическая политика // Экономическая политика. 2009. № 6.
- Aftalion F. The French Revolution: An Economic Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Alvaredo F., Atkinson A. B., Piketty T. The Top 1 Percent in International and Historical Perspective // Journal of Economic Perspectives. 2013. Vol. 27. No. 3.
- Ashley M. Financial and Commercial Policy under the Cromwellian Protectorate. London, 1962.
- Åslund A. How Russia Became a Market Economy. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.
- Åslund A. Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- Åslund A.* Why Growth in Emerging Economies Is Likely to Fall // Peterson Institute for International Economics Working Paper. Series WP 13–10. November 2013.
- Atkins R., Fray K.* Rapid Fall in Capital Flows Poses Growth Risk // The Financial Times. 2014. January 6.
- Bauman Z.* A Post-Modern Revolution? // From a One-Party State to Democracy. Amsterdam: Rodopi, 1997.
- Bernanke B. S.* Permanent Income, Liquidity, and Expenditure on Automobiles: Evidence from Panel Data // Quarterly Journal of Economics. August 1984. Vol. 99. No. 3.
- Bonica A., McCarty N., Poole K. T., Rosenthal H.* Why Hasn't Democracy Slowed Rising Inequality? // Journal of Economic Perspectives. 2013. Vol. 27. No. 3.
- Brinton C.* The Anatomy of Revolution. N.Y.: Vintage Books, 1965.
- Brzezinski Z.* The Group of Two that Could Change the World // The Financial Times. 2009. January 14.
- Burdekin R. C. K., Burkett P.* Distributional Conflict and Inflation. London: Macmillan, 1996.
- Corak M.* Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility // Journal of Economic Perspectives. 2013. Vol. 27. No. 3.
- Crouzet F.* Britain Ascendant: Comparative Studies in Franco-British Economic History. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Crouzet F.* France // The Industrial Revolution in National Context: Europe and the USA / M. Teich, R. Porter (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Dmitriev M., Drobyshevsky S.* Russian economy as the hostage of high oil prices // Sung Jin Kang, Yung Chul Park (eds.). The international monetary system, energy and sustainable development. London: Routledge, 2015.
- Drezen A.* The Political Economy of Delayed Reform // The Journal of Policy Reform. 1996. No. 1.
- Dunn J.* Modern Revolutions. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Egawa A.* Will Income Inequality Cause a Middle-Income Trap in Asia? // Bruegel Working Paper. 2013. No. 6.
- Ferguson N.* The Ascent of Money: A Financial History of the World. N.Y.: Penguin Press, 2008.
- Fisher S., Sahay R., Vegh C. A.* Stabilization and Growth in Transition Economies. The Early Experience // Journal of Economic Perspectives. 1996. Vol. 10. No. 2.
- Friedman M.* A Theory of the consumption function. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1956.
- Fukuyama Y. F.* The End of History and the Last Man. Free Press, 1992.
- Gerschenkron A.* Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

# БИБЛИОГРАФИЯ

- Goldstone J. A.* Revolution and Rebellion in the Early Modern World. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1991.
- Greenspan A.* The Age of Turbulence: Adventures in a New World. Penguin Press, 2007.
- Gur O.* Soviet Economic Growth: 1928–1985 // Journal of Economic Literature. 1987. Vol. 25. No. 4.
- Hirschman A. O.* The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy, 1991.
- Huntington S. P.* Political Order in Changing Society. New Haven and London: Yale University Press, 1968.
- Huntington S. P.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Institutions and Economic Development / C. Clague (ed.). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1997.
- Kay J.* Why «too big to fail» is too much for us to take // The Financial Times. 2009. May 27.
- Keynes J. M.* The Economic Consequences of the Peace. N.Y.: Harcourt, Brace, and Howe, 1920.
- Keynes J. M.* An Economic Analysis of Employment // Unemployment as a World Problem: Lectures on the Harris Foundation / Q. Wright (ed.). University of Chicago Press. 1931 [Reprinted in: The Collected Writings of John Maynard Keynes. Vol. XIII / D. Moggridge, E. Johnson (eds.). London: Macmillan, for the Royal Economic Society, 1973].
- Krugman P.* A Model of Balance of Payments Crises // Journal of Money, Credit, and Banking. 1979. Vol. 11. No. 3.
- Kuznets S.* Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread. New Haven; London: Yale University Press, 1966.
- Lipset S. M.* Political Man. The Social Basis of Politics. N.Y.: Doubleday, 1960.
- Lund S., Daruvala T., Dobbs R., Härle P., Kwæk J.-H., Falcón R.* Financial Globalization: Retreat or Reset. Global Capital Markets 2013. McKinsey Global Institute, 2013.
- The Macroeconomics of Populism in Latin America / R. Dornbusch, S. Edwards (eds.). Chicago; London: The University of Chicago Press, 1991.
- Mankiw N. G.* Defending the One Percent // Journal of Economic Perspectives. Vol. 27. No. 3. 2013.
- Mokyr J.* What Today's Economic Gloomers Are Missing: Science Is Enabling Invention Like Never Before and in Ways that Will Improve Life but Isn't Captured by GDP Statistics // The Wall Street Journal. 2014. August 8. <http://online.wsj.com/articles/joel-mokyr-what-to-days-economic-gloomers-are-missing-1407536487>
- Ofer G.* Soviet Economic Growth (1928–1985) // Journal of Economic Literature. Vol. XXV. 1987. No. 4.
- Pierce A.* The Queen asks why no one saw the credit crunch coming // The Telegraph. 2008. November 5.
- Piketty T.* Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Politi J.* Berlin Has no Right to Lecture, Says Renzi // The Financial Times. 2014. Oct. 3.
- Reinhart C. M., Rogoff K. S.* This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises // NBER. 2008. No. 13882.
- Rodrik D.* The Death of the Globalization Consensus // Project Syndicate. July 2008.
- Rodrik D.* The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. N.Y.—L.: W.W. Norton & Company, 2011.
- Rodrik D.* Unconditional Convergence // NBER Working Papers. 2011. No. 17546.
- Rogoff K.* America Goes from Teacher to Student // Project Syndicate. February 2008.
- Rosser J. B., Rosser M. V.* Schumpeterian evolutionary dynamics and the collapse of Soviet-block socialism // Review of Political Economy. 1997. Vol. 9. No. 2.
- Saborowski Ch. et al.* Effectiveness of Capital Outflow Restrictions. Washington D. C.: IMF, 2014.
- Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures / C. Teulings, R. Baldwin (eds.). A VoxEU.org eBook. London: CEPR Press, 2014.
- Shleifer A., Treisman D.* Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia. Cambridge, Mass. and London: The MIT Press, 2000.
- Skocpol Th.* States and social revolutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- Summers L.* Why Stagnation Might Prove to Be the New Normal // Financial Times. 2013. December 15.
- Summers L.* Washington Must not Settle for Secular Stagnation // Financial Times. 2014. January 5.
- Summers L.* Reflections on the «New Secular Stagnation Hypothesis» // Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures / C. Teulings, R. Baldwin (eds.). A VoXEU.org eBook. London: CEPR Press, 2014.
- Taylor J.* Exploding debt threatens America // The Financial Times. 2009. May 27.
- Tilly Ch.* European Revolutions, 1492–1992. Oxford: Blackwell, 1993.
- Transforming Post-Communist Political Economies / J. M. Nelson, Ch. Tilly, L. Walker (eds.). Washington, D.C.: National Academy Press, 1997.
- Vanhanen T.* Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. London and N.Y.: Routledge, 1968.
- Williamson J.* What Washington Means by Policy Reform // Latin American Readjustment: How Much Has Happened / J. Williamson (ed.). Washington, DC: Institute for International Economics, 1989.
- The World Bank. Confidence crisis exposes economic weakness. Russian Economic Report. 2014. No. 31.
- The World Bank. From Plan to Market. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- The World Bank. The State in a Changing World. Oxford: Oxford University Press, 1997.

## *Приложения*







## ПРИЛОЖЕНИЕ А

# Интервью

### КАЧЕСТВЕННЫЙ РОСТ С ОПОРОЙ НА ИНСТИТУТЫ<sup>1</sup>

От редакции. Потеряв половину физических объемов промышленного производства и 40% ВВП, получив напоследок избыточную девальвацию и полностью закрытые в результате дефолта внешние рынки заимствований, ведя тяжелую вторую чеченскую военную кампанию, Россия вступала в прошлое десятилетие на пределе прочности своего хозяйственного, политического, социального бытия. Было стойкое ощущение, что ниже падать, дальше катиться вниз и дольше терпеть уже невозможно. Инерция распада выдохлась, исчерпалась. И как-то быстро, буквально ниоткуда, стартовал экономический подъем (экономисты, конечно, потом разложат по полочкам его составляющие), начали постепенно обретать свою мощь государство и властная вертикаль.

Впервые за долгие годы стали востребованы сценарии и стратегии дальнейшего развития страны, отличные от сиюминутных императивов экономического и политического выживания. Образован Центр стратегических разработок, оживляется и расширяется экономическая дискуссия. В том числе на страницах «Эксперта». В 2000 г. журнал предоставляет трибуну для программных публикаций экономистам самого разного толка — от Андрея Илларионова до Михаила Хази-

---

1. Качественный рост с опорой на институты / Беседовал А. Ивантер // Эксперт. 2014. 19 мая.

на,— посвященных принципам и проблемам развития российской и мировой экономик.

С тех пор утекло много воды. Мы пережили «тучную восьмилетку» 2000–2007 гг., по итогам которой душевой ВВП превысил дореформенный позднесоветский уровень, а результаты экономического роста коснулись не только хозяйственной и административной элиты, но и широких слоев граждан — средний класс страны достиг  $\frac{1}{5}$ – $\frac{1}{4}$  части населения. Затем был холодный душ кризиса 2008–2009 гг., правда, уже в существенно большей степени, в отличие от кризиса 1998-го, модерировавшийся государством. Быстрый восстановительный рост 2010–2011 гг. оказался, увы, совсем непродолжительным. Торможение началось еще в 2012-м, в 2013-м стало явным, а в процессе вовлечения России в острый внешнеполитический кризис у наших юго-западных границ приобрело масштабы полноценной стагнации, граничащей с рецессией. И это на фоне выздоровления и ускорения роста в ряде ключевых мировых центров силы — США, Японии и Евросоюзе.

Нарастает ощущение развилки путей дальнейшего развития страны, невозможности сохранения статус-кво в экономической политике. А значит, снова, как и в начале 2000-х, экономическая дискуссия из необязательного интеллектуального упражнения превращается в крайне актуальный инструмент нащупывания нового видения перспектив развития страны и неизбежно — в инструмент политической борьбы. Пора снова, отбросив концептуальные расхождения, садиться за один стол и профессионально обсуждать злободневные вопросы, альтернативы и приоритеты экономической политики.

Наш сегодняшний собеседник не нуждается в страннных представлениях. Ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации профессор Владимир Мау — видный специалист в области экономической истории и истории экономической мысли, к своим 54 годам имеющий шеститомник собственных сочинений. Среди них заслуживают особого упоминания такие

труды, как «Великие революции. От Кромвеля до Путина» (2001, в соавторстве с Ириной Стародубровской) и «Реформы и догмы» (третье, расширенное издание этой книги вышло в 2013 г.).

Но Мау не просто кабинетный исследователь. Уже третий десяток лет он является одним из тех, кто участвует в принятии важнейших экономических решений и руководит командами, в существенной мере определяющими вектор социально-экономического развития страны. Так было в 1990-е, когда Мау, соратник Егора Гайдара, был сначала его советником в правительстве, а затем в течение 5 лет (1997–2002 гг.) возглавлял Рабочий центр экономических реформ при Правительстве РФ. На этом посту остается и по сей день: последняя крупная работа по экономической стратегии, выполненная по заказу президента страны в 2010–2011 гг., так называемая обновленная «Стратегия-2020», осуществлялась под руководством Владимира Мау и ректора НИУ ВШЭ Ярослава Кузьмина.

Программные статьи Владимира Мау в нашем журнале «В защиту агностицизма» и «Либерализм всерьез и надолго» 14 лет назад серьезно разогрели экономическую экспертную дискуссию. Надеемся, что так же произойдет и на этот раз.

### «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие»

*Владимир Александрович, как бы Вы выстроили иерархию факторов торможения роста российской экономики? Каково соотношение внешних и внутренних, в том числе рукотворных, факторов сваливания страны в рецессию?*

Несомненно, проблема темпов роста сейчас ключевая в экономической дискуссии и экономической политике. Начиная с 2000 г. темп экономического роста России превышал среднемировой (за исключением спада

в 2009 г.), а в 2013-м рост оказался ниже среднемирового. Причем вряд ли можно ожидать резкого повышения темпов. Это новая ситуация, новая реальность. Она нуждается в серьезном осмыслении. Прежде всего надо понять, какие факторы являются причиной долгосрочного тренда на замедление, а какие могут быть исправлены корректировкой экономической политики. Проблема эта сложная, но не уникальная: одна из самых острых тем экономической дискуссии в США — выдвинутая экономистом Ларри Саммерсом гипотеза о вступлении американской экономики в период длительной стагнации (*secular stagnation*).

Долгосрочные проблемы могут быть связаны как с глобальными трендами, так и с особенностями экономического развития конкретной страны. Важно учитывать, что темпы роста страны непосредственно связаны с уровнем ее экономического развития. Более развитая страна с дорогим трудом при прочих равных условиях растет медленнее, чем менее развитая с дешевым трудом. Нельзя ожидать, чтобы Германия росла темпом Китая, — разумеется, при ответственной экономической политике в обеих странах. И в этом смысле замедление темпов роста в России связано в том числе с тем, что уровень экономического развития страны за последние 15 лет довольно сильно повысился. Наша экономика достигла качественно иного рубежа, и на этом рубеже она не может расти столь же быстро, как в условиях восстановительного роста. Я бы сказал, естественный темп роста сейчас выше, чем в Германии или США, но ниже, чем в Китае.

*Но сегодня мы растем, если растем вообще, темпом существенно меньшим, чем Германия, США и Япония.*

Это требует серьезного переосмысления существующей модели экономического роста, что связано как раз с переходом российской экономики на качественно новый уровень. Высокие темпы роста в 2000–2007 гг. были

результатом действия нескольких факторов. Я бы выделил следующие компоненты тогдашнего быстрого роста: девальвационную, стабилизационную, восстановительную и сырьевую. Экономический рост начался в 1999 г. не из-за девальвации. Он был результатом реализации стандартных стабилизационных мер — стабилизации цен, приватизации и оздоровления (балансировки) бюджета. И главное — кризис 1998 г. показал, что наша политическая система достаточно стабильна. Мы прошли через испытание тяжелым кризисом без политических потрясений, система оказалась адаптивной, и это дало первый импульс роста. Второй импульс дала девальвация. Но она вторична по отношению к политической и макроэкономической стабилизации. Третья составляющая — восстановительный рост. В стране было много незагруженных мощностей и много свободной или неэффективно использовавшейся рабочей силы. В этом смысле повторился эффект 1922–1927 гг. И все это без высоких цен на нефть. Итак, первый этап — это восстановительный рост в условиях политической стабильности и в отсутствие инвестиций. Дальше начинают расти цены на нефть, появляются инвестиции в расширение мощностей. Но восстановительный рост всегда и везде имеет затухающий характер. Когда-то применительно к экономике 1920-х гг. этот феномен анализировали выдающиеся отечественные экономисты Владимир Базаров, Владимир Громан, Станислав Струмилин. Позднее эта проблема была политизирована, и теорию объявили враждебной, принижающей экономические возможности государства диктатуры пролетариата. В результате Базаров и Громан оказались в тюрьме, а Струмилин счастливо ее избежал, своевременно поняв, что «лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие». Это важный урок: не следует политизировать экономическую дискуссию. Но факт остается: восстановительный рост, если его не поддерживают дополнительные государственные меры, стимулирующие инвестиции, обязательно затухает.

*Мне концепция восстановительного роста представляется все же несколько умозрительной. На мой взгляд, это не более чем бухгалтерский термин, означающий восстановление масштабов экономики до уровня, предшествующего циклическому или другому кризисному спаду. Однако это восстановление объемов сопровождается структурными сдвигами и качественным обновлением основных фондов, так что через несколько лет мы имеем фактически другую экономику, обладающую новыми возможностями и резервами роста.*

Разумеется, в результате восстановительного роста происходят и структурные сдвиги, что является результатом новых инвестиций. Однако это не отрицает того, что экономическое развитие, основанное на вовлечении уже существующих мощностей, имеет свои серьезные особенности. В издательстве нашей академии только что вышел двухтомник Владимира Базарова, который я рекомендую всем, кто интересуется и проблемами роста, и отечественной экономической историей.

### Потребительский стимул труднее разворовать

*Вернемся к основной канве беседы. Итак, к середине 2000-х на фоне затухания восстановительной волны появилась новая волна роста, инициированная ростом нефтяных цен и притоком сырьевой выручки. Ненадежность этого источника роста осознавалась властями, и в 2004 г. был создан институт Стабилизационного фонда.*

Основной макроэкономической функцией Стабфонда было все-таки не резервирование нефтегазовых доходов «на черный день», а сдерживание укрепления курса рубля, чтобы его динамика не сильно опережала рост производительности труда, — это хрестоматийный механизм подрыва конкурентоспособности развивающихся экономик. Но это лекарство имеет и негативные последствия:

за сдерживание укрепления рубля в ресурсной экономике приходится платить повышенной инфляцией.

*И все же рубль оказался переукрепленным, и осенью — зимой 2008 г. понадобилась очередная, хоть и не столь масштабная, как в 1998-м, девальвация.*

Девальвационная передышка оказалась совсем небольшой. К тому же девальвация уже не могла играть такую же роль, как в 1998 г., в силу отсутствия сопоставимого резерва свободных мощностей.

*Потом фактор «тяжелого рубля» опять стал ощущаться как тормоз экономики. Когда именно это произошло?*

Он стал чувствоваться, когда рост цен на нефть остановился. Дополнительного притока денег нет, а зарплата уже достаточно высокая. Мы попали в ситуацию, которая неплохо описывается концепцией «ловушки среднего уровня дохода», когда в стране высокая стоимость труда при относительно высоких рисках.

*С моей точки зрения, эта концепция довольно спорная, но даже если исходить из нее, то мы угодили в эту ловушку уже в 2007–2008 гг. Однако чувствительное торможение роста, если исключить кризисный провал 2009-го, начали испытывать существенно позднее, где-то в первой половине 2012 г.*

Бесспорны только концепции классиков марксизма-ленинизма. Идеальных концепций не существует. Соглашусь, что в «ловушку среднего уровня дохода» мы попали еще накануне кризиса 2008 г. Однако 2009 г. несколько отсрочил исчерпание предыдущей модели роста. Произошел некоторый откат, связанный с образованием резервов незадействованных мощностей и рабочей силы. И чувствительное торможение началось, когда мы по объему реального ВВП вернулись к уров-



ню 2008 г., причем вернулись с ухудшенной структурой экономики, потому что сырьевые и базовые отрасли восстановились быстрее и полнее, чем сектора переработки.

Сыграл свою роль и недостаток инвестиций. Уже во второй половине 2000-х можно было наблюдать сдвиг от инвестиций к потреблению. А затем в ходе кризиса и посткризисного восстановления мы также склонны были концентрировать бюджетное стимулирование больше на социальных расходах, на поддержании потребления, чем на инвестициях.

*По-Вашему, это было оправданно? Позволило сохранить социальную стабильность?*

Да, и не только. Это было правильно и в экономическом смысле, потому что социальные расходы труднее коррумпировать. Если бы начали строить дороги, то возникла бы вероятность того, что бюджетные деньги закопали бы в землю. Когда вы стимулируете потребительский спрос, вы, по крайней мере, все-таки ориентируетесь на реальный прозрачный спрос.

*То есть ради минимизации коррупционных рисков можно отказаться и от инвестиций, и от дополнительных темпов роста? Борьба с коррупцией — как некая высшая ценность?*

Ответственное правительство не может не учитывать коррупционные риски. Я сказал, что упор правительства Владимира Путина на социальные статьи бюджетных расходов был оправдан, причем имел в основе своей не только социальные, но и экономические резоны.

*Вот только мультипликаторы у социальных расходов существенно ниже, чем у инфраструктурных инвестиций...*

Вопрос о бюджетном мультипликаторе требует подробного анализа с серьезными расчетами. По нашим оценкам, в средне- и долгосрочной перспективе для эконо-



мического роста эффективны бюджетные инвестиции в человеческий капитал и в инфраструктуру. Однако на коротких интервалах ситуация может выглядеть иначе. В конкретных обстоятельствах глобального кризиса накачка инфраструктурных инвестиций вызвала бы лишь дополнительное стимулирование притока иностранной рабочей силы, ведь у нас не было высокой безработицы, по крайней мере, открытой.

«Сейчас у нас большинство экономических проблем имеет институциональную природу»

*В публичных дискуссиях наши институционалисты делают особый акцент на такие институты, как судопроизводство и институт собственности, тогда как в нашем понимании один из важнейших институциональных факторов, сдерживающих сегодня экономическое развитие России, — это системно высокий, хронически завышенный уровень процентных ставок по банковским кредитам компаниям реального сектора.*

Я не знаю, о каких институционалистах вы говорите. Несомненно, важны и политические институты, и экономические. Другое дело, что в конкретных исторических условиях роль тех или иных институтов может меняться. Кроме того, они требуют разного временного интервала для своего формирования. Скажем, сформировать бюджетную систему можно быстрее, чем судебную, где нужны длительная традиция, привычки и стереотипы.

Вообще же, сейчас у нас большинство экономических проблем имеет институциональную природу. Та же инфляция у нас — это в значительной мере институциональная проблема, а не чисто денежная. Когда инфляция была 600, 300 или даже 100% годовых, бессмысленно было говорить, что эта проблема не денежная. Но когда

у вас инфляция ниже 20%, конечно, у нее есть институциональные причины.

*Почему же принято мерить успехи или неудачи в нашем институциональном продвижении достаточно выхолощенной шкалой рейтинга Всемирного банка Doing Business? Не кажется ли Вам, что это непростительное упрощение?*

Конечно, это упрощение. Но в политике часто принимаются решения более простые, но зато и более наглядные.

*Мы считаем, что более продуктивно заниматься институциональным продвижением, институциональными реформами в таких запущенных отраслях, как электроэнергетика, железнодорожный транспорт, банковская система.*

Кто же с этим спорит? Эти отрасли требуют серьезных институциональных реформ. И они в них идут, хотя с разной степенью успешности.

*Относится ли к институциональным проблемам уровень процента за кредит? Ведь ставка в 15% — тяжелое испытание для бизнеса.*

Несомненно. Но ставка по кредиту зависит как от уровня инфляции, так и от таких чувствительных факторов, как уровень доверия — экономических субъектов друг к другу и экономических субъектов к экономической политике. А здесь уже другие институты должны сыграть свою роль. Государство не может приказывать, какой процент признается справедливым.

*О приказах речи не идет. Директивное управление процентными ставками — тупиковый путь. А вот скорректировать совершенно развратный механизм системы страхования вкладов нужно и должно. Сегодня он освобождает массового вкладчика от анализа рисков банков и тем самым провоцирует процентные войны, приводит к системному завыше-*

*нию депозитного процента. Ну не могут, не должны стоять депозиты 9–10% годовых при инфляции в 6%.*

Совершенно согласен. Но нельзя не учитывать и того, что подчас наличие гарантии АСВ — Агентства по страхованию вкладов — создает риски перекачки денег в карманы недобросовестных банкиров — не вкладчиков, а банкиров. Потому что очень просто разорить банк и уйти от ответственности перед вкладчиками — им заплатит АСВ.

Отсутствие должной конкуренции на рынке банковских услуг действительно имеет место. Но значит ли это, что надо принудительно раздробить Сбербанк на несколько финансовых институтов? Я был бы категорически против. Не потому, что я член наблюдательного совета Сбербанка, а просто потому, что я считаю: искусственными методами серьезные национальные проблемы не решаются.

*Я тоже против принудительного разделения Сбербанка. Каха Бендукидзе, помнится, лет 15 назад вбрасывал эту идею на страницах «Эксперта», мы ему активно оппонировали. Но хотя бы нужно думать и обсуждать, как преодолеть олигополию в корпоративном кредитовании.*

А кто же запрещает обсуждать и думать?

*В академической среде это обсуждается, а на заседаниях правительства и совещаниях у президента — нет.*

Мне кажется, что очень даже обсуждается.

*Возможно, мы меньше Вашего вовлечены в эти обсуждения. Создается впечатление, что эти вопросы лежат где-то на периферии экономических дискуссий.*

Помните диалог Державина с Ширвиндтом о космосе? «Будем ли мы выходить в открытый космос?» — «А за-

чем? У нас и так все нормально». Сегодня в экономике становится ненормально — соответственно начался более интенсивный поиск решений. Но все эти вопросы обсуждаются постоянно, хотя и с разной степенью интенсивности.

### Ускоряться, но не любой ценой

*Вы убежденный противник мер бюджетного и монетарного стимулирования роста и считаете его риски, прежде всего инфляционный, чрезмерными. Однако мы и не призываем к «финансовой распухлости». Речь идет о создании новых институциональных форм денежного предложения, связанных с увеличением глубины и сложности финансовой системы, в частности, о развитии рынков ипотечных и муниципальных облигаций. Может быть, пришло время профессионально обсуждать детали политики стимулирования, а не поддерживать непродуктивный статус-кво денежного и бюджетного зажима?*

Я не являюсь убежденным противником мер денежного и бюджетного стимулирования, равно как и их убежденным сторонником. Я являюсь убежденным сторонником оценки эффективности тех или иных мер экономической политики применительно к конкретным обстоятельствам места и времени. Вообще, в экономике очень редко бывают «рецепты на все времена». Марксизм учит нас, что истина конкретна.

В условиях начавшегося в 2008 г. структурного кризиса денежное стимулирование в России было опасно. В отличие от других развитых стран, которые боролись с рисками дефляции, у нас были реальные риски стагфляции. Мы легко могли повторить ошибки администрации президента Ричарда Никсона начала 1970-х гг., когда попытка ускорения роста методами стандартной кейнсианской политики привела США к десятилетнему кризису.

Принципиальный вопрос заключается в конкурентоспособности той продукции, выпуск которой увеличивается в результате действия мер стимулирования. В условиях слабых рынков такая продукция сплошь и рядом оказывается неконкурентоспособной. В этом случае возникает проблема мягких бюджетных ограничений для предприятий, получающих дополнительные ресурсы. Стимулирование лишь консервирует их отсталость.

Сегодня финансовым стимулированием мы поддерживаем прежде всего инфляцию и импорт и одновременно создадим риски макроэкономической нестабильности. Тем более что при инфляции 6,2% рост денежной массы М2 на 14,6% (оба показателя — по итогам 2013 г.) трудно считать «денежным зажимом». В отсутствие долгового кризиса первична активность предприятий, которая может быть поддержана мягкой денежной политикой. Но пытаться повысить активность предприятий денежным стимулированием при отсутствии улучшения в *Doing Business* — ошибочно и опасно.

Для выхода экономики на траекторию устойчивого роста необходимо решение базовых институциональных проблем, ряд которых выходит за рамки экономической политики. Я бы сказал, что мы живем в условиях «падающей производительности» экономического законодательства (институтов) в сравнении с политическими факторами. В ближайшей перспективе в экономике России необходимыми и одновременно самыми действенными будут именно институциональные реформы, находящиеся в сфере правоохраны, обеспечения законности.

Я очень люблю историю, относящуюся к началу 1920-х гг. Формируя новую экономическую политику (нэп), советское правительство приняло закон о гарантиях вкладов в государственных банках. Однако, когда предпринимателя спросили, понесет ли он после этого деньги в банк, он ответил: не понесу, поскольку вы приняли решение о гарантии вклада, но не о гарантии безопасности вкладчика.

*Можем ли мы, я имею в виду российскую экономику, ускориться и если да, то до какой степени? Надо ли вообще ставить сегодня такую задачу?*

Вспомним нашу недавнюю историю. В 1986 г. советская экономика даже не ушла в минус, а просто несколько снизила темпы роста. И Михаил Сергеевич Горбачев решил провести политику ускорения. И действительно, путем колоссальной инвестиционной накачки за счет роста внешнего долга темп роста СССР на два года опередил и США, и Великобританию. Но после этого началась экономическая катастрофа. Это было несбалансированное ускорение ценой неумных заимствований и финансовой распушенности. Сегодня имеются аналогичные риски.

Темпы роста — очень важная вещь, но в наших нынешних условиях качество роста важнее. Потому что, когда мы говорим об экономическом развитии, мы подразумеваем долгосрочные темпы роста. Примеров, когда страна тем или иным способом ускоряет темпы роста в краткосрочной перспективе, но затем откатывается назад и в долгосрочной перспективе имеет минимальные темпы роста, в экономической истории множество.

*То есть нам сейчас не следует пытаться ускоряться?*

Нет, надо ускоряться. Но ускорение нельзя понимать механически, что мы сейчас зайдем денег — не дадут на Западе — дадут в Китае. Нельзя повторять политику ускорения 1986–1988 гг. Не может быть ускорения ценой будущего краха экономики. Более того, я считаю, что в настоящее время индикатором фундаментального выздоровления нашей экономики является не темп роста, а процентная ставка. Если она будет снижаться, то это значит, что экономика выздоравливает. Но это утверждение верно только здесь и сейчас. Скажем, для западных экономик ситуация зеркально противоположная: признаком их выздоровления сегодня будет рост

процентных ставок. Все зависит от характера кризиса и от фазы цикла.

*Все-таки не могу не коснуться более операциональных вопросов. Стоит ли, по-Вашему, задействовать часть средств Фонда национального благосостояния для инвестирования в крупные инфраструктурные проекты?*

Бюджетные инвестиции, использование накопленных резервов (ФНБ, Резервный фонд, иногда говорят даже о международных резервах Банка России) не могут в полной мере заменить частные инвестиции, частные сбережения. Задача бюджетных инвестиций — поддерживать частные инвестиционные проекты в зоне исключительной ответственности государства (например, транспорт). Однако без реального интереса отечественных предпринимателей к реализации проектов в конкретной точке страны, в конкретном городе или регионе, вложения государственных средств в транспортную или производственную инфраструктуру с высокой вероятностью будут неэффективными.

*И все-таки стоит ли, по-Вашему, корректировать экономическую политику — в финансовой ее части, в монетарной части?*

Всякая политика, при которой экономика растет темпом менее 1%, нуждается в корректировке.

*Осталось выяснить, в какой именно.*

Я не обладаю секретом экономического чуда. Его знают будущие экономические историки. Они всегда объяснят, почему политика в одной стране привела к успеху, а точно такая же политика в другой — к поражению. Нет универсальной успешной экономической политики.

*Иначе было бы скучно жить. Интригующие загадки должны оставаться.*



Конечно. Это делает нас, экономистов, востребованными. Понятно, что надо предметно разбираться с естественными монополиями — электроэнергетикой, сферой ЖКХ. Нужна определенная структурная отраслевая политика. Решения о торможении роста тарифов достаточно грубые, но в современных условиях необходимые.

Нужно заниматься банковской системой. Нельзя обеспечить конкурентность в банковской системе путем разделения крупных игроков. Наоборот, это можно обеспечить путем укрупнения существующих средних банков. В этом смысле то, что делает Центробанк, — движение в правильном направлении.

Есть серьезные задачи в бюджетной политике. Гораздо более серьезные, чем вопрос о том, смягчать или нет «бюджетное правило».

Нам нужна инвентаризация расходов. Требуется оптимизация бюджетной сети, причем проводимая методами, отличными от экономического удушения бюджетных учреждений. Механический переход на нормативы подушевого финансирования учреждений образования и здравоохранения чреват серьезными потерями. Сначала надо оптимизировать сеть, а потом вводить нормативы.

### Форсайт: процесс важнее результата

*Каково Ваше отношение к промышленной политике? Каковы ее разумные масштабы и форматы в зрелых капиталистических странах и в сегодняшней России?*

Десять лет назад я говорил, что лучшая промышленная политика — ее отсутствие. Потому что в то время под промышленной политикой понимали — в духе 30-х гг. прошлого века — определение конкретных отраслевых приоритетов и корпоративных «чемпионов». Сейчас мы вроде бы от этого ушли. Промышленная политика приобретает новые очертания. Если раньше она была направлена только на развитие промышленности в бук-



вальном смысле слова, то теперь речь должна идти, о политике, стимулирующей прогрессивные структурные сдвиги в реальном производстве.

Важно понимать, что в современном мире промышленная политика должна коренным образом отличаться от той, какой она была 100 и даже 50 лет назад. А у нас многие до сих пор сводят промышленную политику к строительству Магнитки и Днепрогэса.

В индустриальную эпоху отраслевые приоритеты были неизменны на протяжении нескольких десятилетий. Тогда можно было сконцентрировать ресурсы на приоритетных направлениях и совершить технологический рывок. Сейчас приоритеты быстро меняются, поэтому реально их может уловить только гибкий бизнес, значит, основная задача государства — содействовать тому, чтобы предприниматели стремились к поиску и реализации новых идей и технологий. А это уже не столько бюджетная, сколько институциональная проблема — проблема стимулов и доверия, которую должно решать государство.

Этот вывод имеет и количественное подтверждение. Если в конце XIX — первой половине XX в., столетии от Бисмарка до Сталина, наиболее успешные рывки в экономическом развитии совершали страны с более высокой долей бюджета в ВВП по сравнению с наиболее развитыми странами, то во второй половине XX в. — страны с более низким бюджетным бременем.

И это объяснимо. Механизм догоняющего развития в индустриальном мире заключается в сосредоточении ресурсов на тех технологиях, которые в следующие 25 лет будут передовыми. Догоняющее развитие в современном мире подразумевает создание таких условий, чтобы бизнес или общество сами искали и нащупывали эти приоритеты. Это значит, что государство в основном должно быть сконцентрировано на инвестициях в человеческий капитал и в инфраструктуру. И в этом смысле современная промышленная политика — это политика развития и удержания в своей стране челове-

ского капитала. Опыт успешных модернизационных моделей последних 50 лет (от Ирландии до Финляндии) свидетельствует, что государственные вложения именно в человеческий капитал становятся критически важным фактором.

*Все это прекрасно. Но даже сегодня в такой зрелой капиталистической стране, как США, регулярно разрабатывается и реализуется программа министерства энергетики. Именно государство задает приоритеты развития в такой инерционной капиталоемкой отрасли.*

В любом случае американцы вряд ли дают указания частным фирмам, кому, что и где строить. Кроме того, эта программа определенно не говорит о том, что энергетика важнее микроэлектроники. Вообще же, в Соединенных Штатах конкурентная среда очень развита, рыночные силы мощные.

В этой ситуации государственная политика не подменяет рынок, а дополняет его.

*Действительно, не говорит. Но трудно, согласитесь, отрицать значимость научно-технического форсайта и формирования национальных технологических приоритетов.*

Большинство наших форсайтов считает приоритетом то, что приоритетом уже не является. Финансирование фундаментальной науки — крайне деликатная область, где точно нельзя делать прогноз, основываясь только на опросах ученых, равно как и на наукометрических данных. Если честно, я не верю в возможность качественного научно-технического прогноза в современном мире: когда-то, возможно, он был реален, но не сейчас. Все меняется слишком быстро. Если в XX в. открытие в естественных науках и присуждение Нобелевской премии разделяли десятилетия, то сейчас речь идет о считанных годах. Ближайшие примеры — премии за стволовые клетки и за графен.

*Даже если так, из этого не следует, что форсайтами не надо заниматься. Это одна из таких сфер деятельности, когда ты наверняка попадешь пальцем в небо, но этим все равно следует заниматься.*

Согласен. Здесь процесс важнее результата. Но это не значит, что процесс не надо совершенствовать. Например, если вы транслируете научно-технический прогноз в бюджетный план, это может привести к катастрофе. Опять-таки, если национальный приоритет — скажем, микроэлектроника, и вы все инвестируете в нее, то у вас даже, вероятно, будет самая развитая микроэлектроника, но в тот момент, когда она уже никому не будет нужна.

Мы вступили в мир, в котором есть высокие и низкие технологии во всех отраслях. Есть нефтянка как отсталая сырьевая отрасль в виде допотопного НПЗ — и есть нефтянка как добыча на шельфе, где сосредоточены, по сути, космические технологии. Есть сельское хозяйство — самое высокотехнологичное, связанное с биомедициной, а есть крестьяне на тракторе. Не с сохой уже, но на тракторе. Таким образом, когда мы говорим о промышленной политике в XXI в., то должны иметь в виду не стимулирование одной отрасли вместо другой, а стимулирование модернизации в каждой из отраслей. А это, согласитесь, качественно другая политика, чем выбор из отраслевых приоритетов.

В этом смысле показателен пример нынешней реиндустриализации в развитых странах. Вульгарная трактовка этого явления состоит в том, что эти глупые американцы и европейцы наконец поняли, что рабочий класс — это главное, что нельзя отдавать промышленности, материальное производство Китаю. Нельзя выжить на банках, давайте вернем трубное производство обратно в Соединенные Штаты. На самом деле суть не в том, что они что-то осознали. Просто, с одной стороны, труд в Китае подорожал довольно существенно, а с другой стороны — и это главное — технологии на-

столько изменились, что труд в издержках занимает все меньшую долю. Те же США начинают осваивать на своей территории производство труб для сланцевого газа, сланцевой нефти на остановленных, разрушенных бывших трубных заводах, но теперь это уже другие трубные заводы, с другими технологиями, с другим количеством занятых.

*То есть это не восстановительный рост? Это нечто качественно другое?*

Это не возврат тех же отраслей. Это появление новых отраслей, которые продолжают прежние, но с другими технологиями, другим количеством и качеством трудовых ресурсов, и это другая парадигма промышленной политики.

*Тем не менее, не обозначая готовых образцов, тем более что наверняка их нет, к опыту каких стран с умной, современной постиндустриальной промышленной политикой нам стоило бы присмотреться, по-Вашему?*

Увы, нет вообще никаких заранее гарантированных рецептов. Перефразируя Толстого, можно сказать, что все страны счастливы по-разному. Это только к экономической катастрофе нации обычно скатываются в результате примерно похожего набора шагов, а вот рецепт экономического успеха всегда индивидуален.

Я приведу пример. Широко известно, что железнодорожное строительство было локомотивом индустриализации имперской России. Оно дало колоссальный толчок развитию энергетики, металлургии, деревообработки и ряду других отраслей. Примерно в то же время аналогичную политику проводили испанцы. Железные дороги построили, но дело кончилось индустриализацией Франции, а не Испании. И только потом экономические историки объяснили: Россия — стабильная империя, понятная, предсказуемая. А вот Испания крайне

нестабильна, пережила 150 лет политических переворотов. Да и Франция рядом, вся испанская железнодорожная отрасль оснащалась именно там. Казалось бы, две одинаковые политики, но результаты качественно различны.

*Каким Вы видите место России в международном разделении труда на горизонте 10-15 лет? Какова должна быть роль государства для усиления проникновения российских компаний на зарубежные рынки и расширения их участия в глобальных цепочках создания стоимости?*

Я вижу Россию современной, динамично развивающейся экономикой, использующей имеющиеся объективные преимущества. Думаю, что в ближайшие десятилетия Россия не сможет полностью уйти от роли экспортера природных ресурсов и будет одним из важнейших игроков на этом поле в силу наличия на нашей территории больших природных запасов, спроса на эти ресурсы в различных регионах мира. В то же время Россия должна использовать свой потенциал человеческого капитала, встраивания в глобальные цепочки производства продуктов с высокой добавленной стоимостью. Мы можем рассчитывать на создание в России новых национальных компаний, которые будут разрабатывать продукты и выводить их на мировой рынок в тесном взаимодействии как с аналогичными компаниями из развитых стран, так и в партнерстве с Китаем или другими странами Юго-Восточной Азии.

Роль государства в том, чтобы вовремя замечать и поддерживать успешные частные компании, а не пытаться искусственно придумывать и продвигать какие-то отрасли или товары-чемпионы только потому, что с точки зрения какого-то принимающего решения ведомства эти направления кажутся наиболее важными независимо от реальных интересов и возможностей частного бизнеса.

## Вместо заключения

*Владимир Александрович, спасибо за беседу. Напоследок такой вопрос. Как бы вы сравнили качество и широту экономической дискуссии в России в 1990-е гг. и сейчас? На мой взгляд, 20 лет назад она была гораздо богаче, чем сегодня, когда вся палитра споров часто сводится к вопросу о величине дефицита бюджета, который мы можем себе позволить. Вам так не кажется?*

Нет, не кажется. Прежние дискуссии были примитивнее. Задачи, стоявшие перед экономической политикой 1990-х гг., были тяжелы социально-политически, но весьма просты интеллектуально. И это понятно: если у вас трехзначная инфляция, то все остальные вопросы уходят на второй план. К тому же стабилизационные задачи 1990-х могли опираться на богатый международный опыт. Исключение составляла массовая приватизация — принципиально новая задача, не имевшая прецедентов в прошлом. Сейчас же перед нами стоят интеллектуально гораздо более сложные задачи, связанные с формированием качественно новых моделей развития человеческого капитала, решения многих сложных институциональных проблем. Перед Россией сейчас стоят задачи не столь болезненные, как в 1990-е, но уж точно интеллектуально более сложные.

## РЕЗЕРВНЫЙ ФОНД ДЕСТИМУЛИРУЕТ И ОСЛАБЛЯЕТ ЭКОНОМИКУ<sup>1</sup>

*Как бы Вы оценили сложившуюся ситуацию в экономике, какой диагноз поставите?*

В моем представлении нынешняя ситуация характеризуется наложением нескольких разнородных кризисов. У нас есть набор структурных, или институциональных, проблем. Качество институтов не соответствует уровню развития экономики: по среднедушевому ВВП Россия относится к нижнему уровню развитых стран, а по качеству институтов — к развивающимся, причем не топовым. Это противоречие может быть временно нейтрализовано какими-то позитивными факторами, например, ростом цен на нефть, а когда таких факторов нет, то возникает проблема.

Второй кризис — циклический. Из учебников мы знаем, что рыночная экономика развивается циклично, это связано с инвестиционным циклом, и сейчас мы находимся в его нижней фазе. Хотя проблема низких инвестиций всегда комплексная, не только циклическая — они могут падать и из-за ухудшения делового климата.

Третий кризис обусловлен двойным внешним шоком — ценами на нефть и финансовыми санкциями. Вот эти три кризиса сошлись в одной точке. На них еще наслаивается валютный, связанный с теми же внешними шоками. Когда внешние рынки закрылись, стабилизаторы в виде возможного притока капитала, которые работали бы при отсутствии санкций, отсутствуют. Поэтому поведение рубля существенно отличается от ситуации 2008–2009 гг., когда падение цен на нефть было более

---

1. Резервный фонд дестимулирует и ослабляет экономику / Беседовали О. Кувшинова, О. Шляпникова // Ведомости. 2015. 26 марта.

глубоким, но рубль колебался на уровне валют других сырьевых экономик.

*Отличается и политика ЦБ. Не правильнее ли было смягчать падение рубля, защищать какой-то объективный уровень, как в прошлый кризис? Не было бы валютного шока.*

Это вопрос, что лучше: ужасный конец или ужас без конца, быстрый выход на новое равновесие или растянутый. Можно было смягчать падение рубля, но результат был бы тот же, что и без смягчения, только мы бы остались с гораздо меньшими резервами. Нет, конечно, если вы имеете хрустальный шар и знаете будущее, знаете, когда цена нефти пойдет вверх — через год-два, а не через 15 (как это было с падением цен на нефть в середине 1980-х), — то можно тратить резервы. Но 15 лет — это уже все равно что никогда, это уже в другом поколении, в другой политической реальности. Для Советского Союза уже через 5 лет оказалось «никогда». Поэтому, естественно, нужно понимать, чем рискуешь. ЦБ в 2008 г. рисковал резервами, но рисковал в совершенно иной внешнеполитической ситуации, понимая, что мы будем развиваться при тех же отношениях с партнерами, что при отскоке деньги вернутся, что инвестиции могут замещаться внешними кредитами. Оснований тратить резервы было больше, чем сейчас, когда есть высокая вероятность, что они не восстановятся в прежнем объеме, и когда закрыто большинство источников финансирования.

*И что со всем этим комплексом кризисов делать?*

В чем тут сложность методологическая или, если угодно, антикризисная: каждый из этих кризисов требует от экономической политики мер не просто разных, но часто противоречащих друг другу. Если внешние шоки — то нужна бюджетная консолидация, а если спад инвестиций — то бюджетное и денежное стимулирование. Но если при этом у вас низкая безработица и вы-



сокий уровень использования мощностей, то такие стимулирующие меры не дадут эффекта, они скорее пойдут в инфляцию. Институциональные проблемы — это вообще не про расходы, а про «правила игры» и структурный маневр бюджета. Пытаясь в ситуации наложения нескольких кризисов улучшить что-то одно, будешь ухудшать другое.

Поэтому важно все-таки определиться: где первопричина. По-моему, первопричина институциональная. Мы оказались страной с дорогим трудом и плохими институтами, а это тупиковый путь. Капитал идет туда, где есть или надежность при больших издержках, или низкие издержки при больших рисках. Но ситуация, когда и издержки, и риски большие, благоприятна только для сырья и неторгуемых услуг, что, собственно, и происходило и давало деньги, чтобы импортировать товары. Причем товары для бедных групп населения импортируются из бедных стран, для богатых — из богатых стран. Мы попали в ножницы конкурентоспособности: это результат рентной экономики.

*Но после девальвации по среднему ВВП мы теперь уже, наверное, ниже Казахстана и ближе к Китаю, чем к развитым странам.*

Общество — это более сложный организм, его реакция на шоки не является симметричной. От того, что номинальная цифра изменится, уровень потребностей, культуры и запросов не меняется. Если упал ВВП или обесценился рубль, это не значит, что население стало таким же, как было 15 лет назад: оно уже адаптировалось к новым ценностям, новым стандартам, оно продолжает быть населением развитой страны. Точно так же советская экономика за 10 лет нефтяного бума, с 1973 по 1983 г., была переведена в качественно иное состояние, общество перешло на другой уровень благосостояния. И когда цены упали, нельзя было сказать: «А теперь возвращаемся и живем как в 1969 г.». В этом

была фундаментальная проблема кризиса советской экономики. И поэтому, говоря о нынешнем состоянии, мы должны понимать, что экономика по своим запросам является экономикой развитой страны. Это очень важно.

*И на что влияют эти запросы? В Советском Союзе это привело к тому, что появилась новая страна. А сейчас?*

Да, но это заняло довольно много времени, почти десятилетие. В конечном счете новое поколение формирует свою повестку, я не готов прогнозировать, какой она будет у поколения, которому сейчас около 30. Конечно, макроэкономическая ситуация сильно напоминает середину 1980-х: примерно то же падение цен на нефть, двойной удар по бюджету, Олимпиада с последовавшим снижением инвестиционного бизнес-цикла. Что еще важнее, на фоне Запада, выходявшего из кризиса 1970-х и ускорившего темпы роста, советские темпы стагнировали или снижались. Отсюда возникла политика ускорения — это бюджетный маневр по увеличению инвестиций за счет потребительского сектора, при этом бюджет лишается значительных доходов, растут бюджетный дефицит и госдолг. Есть у меня один график, я его не раз показывал: вот темпы ВВП, с середины 1980-х нас начинают обгонять США, потом Великобритания, потом Франция, а потом у нас обвал, а вот цены на нефть — траектория такая же, как сейчас.

*Из этого и делают выводы о возможном повторении судьбы СССР.*

Почему надо повторяться? Мы все-таки уже с другим опытом, с более гибкой экономикой, гибкими ценами, с резервами, плавающим курсом. Сейчас, когда в результате девальвации мы по издержкам упали, проблема ножниц конкурентоспособности ушла. Это, конечно, дает определенный шанс просуществовать еще некото-

рое время при плохих институтах, но остается проблема запросов населения и остается проблема санкций. Россия стала очень дешевой страной с точки зрения и активов и товаров, у нас сейчас вполне мог бы быть инвестиционный бум. Но из-за геополитической напряженности он вряд ли произойдет, хотя я бы не недооценивал интерес к покупке российских активов и не оценивал в связи с этим перспективы экономики слишком пессимистично. Россия очень привлекательна сейчас для инвестиций. Другое дело, что будет пауза, чтобы понять, куда это вырулит политически. Нужна определенность. Сложно принимать решение, когда говорят — ну, может, отменим санкции, а может, и нет.

*А начальники что сказали? Вот антикризисный план правительства — он с каким из кризисов борется?*

Антикризисный план — это план быстрой реакции на кризис, смягчения кризисных явлений. План 2–3-летней программы модернизации будет в «Основных направлениях деятельности правительства». Что нужно предпринять, более или менее понятно. Очень важная сейчас задача — выйти на низкую инфляцию и низкие ставки. Потому что, для того чтобы отремонтировать квартиру, сначала надо потушить пожар. Жить в условиях высокой инфляции — это жить в условиях пожара: адаптироваться можно, по крайней мере, не замерзнешь, — но это не то, чего хочет нормальный человек. Мы за 25 лет так и не смогли выйти на нормальные параметры инфляции, которые нужны для устойчивой экономики, потому что мощный приток рентных доходов приводил к так называемой «голландской болезни», то есть способствовал подавлению конкурентоспособности, которое не компенсировалось производительностью труда: курс укреплялся быстрее, чем росла производительность. В принципе национальная валюта укрепляется во всех странах, куда притекают деньги, но если это происходит, как, скажем, в Польше, когда приток внешнего финансирования

связан с инвестициями, то укрепление валюты компенсируется ростом производительности и конкурентоспособность растет. Теперь у нас, по-видимому, больше нет «голландской болезни», и мы можем последовательно проводить дезинфляцию. Экономика не в самой благоприятной ситуации, но в ней всегда есть ресурс прочности и адаптивности.

*Адаптивность — это импортозамещение, на которое теперь у правительства все надежды?*

Нашим лозунгом дня должно быть не импортозамещение, а стимулирование экспорта. Я бы сказал, экспортно ориентированное импортозамещение. Достойное импортозамещение — это то, что можно поставлять не только отечественному потребителю, но и на экспорт. Если производить дешевые и плохие товары и продавать их на внутреннем рынке — это тоже импортозамещение, но это не то, что нам нужно. Поэтому очень важно в экономической политике видеть импортозамещение как стимулирование экспорта. И очень важно не ограничивать несырьевой экспорт — а сейчас уже начинают обсуждать ограничение экспорта на зерно, химию, металлы: а вдруг останемся без удобрений, а вдруг без хлеба? Не останемся. Столько лет молились на несырьевой экспорт — и сейчас его ограничивать было бы в высшей степени странно и неправильно. Сейчас и так пытаются закрыть нашу экономику извне — нам важно самим ничего не добавлять к этому. Мы сейчас можем позволить себе более активно снижать импортные тарифы, потому что нынешний курс рубля существенно ограничивает конкуренцию на внутреннем рынке, а мы заинтересованы в развитии конкуренции. Нам не нужна ситуация, когда отечественная свинина вдвое дороже, чем на мировом рынке.

Более того, для успешного стимулирования экспорта необходимо и отсутствие препон для импорта. Пора отказаться от старинного меркантилистского взгляда на торговый баланс, над которым смеялись еще Смит

и Маркс, а уж в постиндустриальном мире он вообще странен. В современном мире развитые страны защищают не столько свою таможенную территорию, сколько свои цепочки добавленной стоимости. Потому что важна не та страна, которая, по теории XVIII–XIX вв., больше вывозит и меньше ввозит или накапливает больше золота и серебра, а та, которая создает больше добавленной стоимости. А чтобы производить больше добавленной стоимости, в целом ряде случаев надо больше ввозить. Перерабатывать и вывозить дальше.

*А как теперь встроиться в мировые цепочки добавленной стоимости?*

В условиях нынешних валютных соотношений появляются дополнительные возможности. В чем, по моему убеждению, состоит задача: она не в повторении опыта 1998–1999 гг., она не в том, чтобы просто загрузить мощности, которые не используются, и начать экономический рост, а в том, чтобы изменить качество этого роста. Иначе будут воспроизводиться тупики. Ведь торможение началось не из-за внешнеполитической напряженности, а из-за того, что экономика исчерпала свои внутренние ресурсы роста. Мы находимся в ситуации, где нет простых решений.

Та же дезинфляция — задача важная, она сложная социально, потому что появляются влиятельные группы, заинтересованные в высокой инфляции, но в интеллектуальном плане эта задача несложная, десятки стран это делали и из гораздо худших условий выходили. А вот дальше начинаются проблемы, которые не имеют однозначного решения. Пенсионная реформа — это не то, где можно сказать: я знаю, как это можно сделать. Есть очень противоречивый опыт разных стран — и это то, что требует больших интеллектуальных усилий. Реформа здравоохранения — это еще сложнее: тут просто нет позитивного опыта развитых стран — нет страны, где были бы довольны уровнем здравоохранения.

Александр Гершенкрон, выдающийся российский — точнее, российско-гарвардский — историк и экономист, писал, что для экономического рывка государство должно принять две группы решений: негативные и позитивные. Оно должно сказать, чего оно не делает или отменяет, и это обычно более или менее понятные, консенсусные решения. А дальше начинается сложное — что государство должно делать. И если негативная повестка, она везде примерно одинакова, то позитивная — индивидуальна. Например, у нас, скорее всего, не будет того массового экспортно ориентированного малого и среднего бизнеса, который характерен для Германии и ряда других европейских стран. Скажу больше: у нас вообще, наверное, не будет массового малого бизнеса, но мы должны обращать внимание и на его экспортный потенциал тоже.

*Почему не будет массового малого бизнеса?*

Мне кажется, семь десятилетий советской системы уничтожили — во всяком случае, на обозримое будущее — готовность людей заниматься бизнесом на свой страх и риск. В 1990-е, когда надо было выживать, они бросились в бизнес, но все-таки мечта была: не столько до крупного дорасти, сколько вернуться в госкорпорацию. На мой взгляд, госкапитализм, который у нас возник, не был навязан политиками — это был ответ на запрос, который шел от общества: да, сегодня я «челнок», потому что обстоятельства таковы, а вообще-то я хочу работать в крупной корпорации, я так привык. Это не говоря об институциональных проблемах, барьерах, бюрократии, коррупции.

*Мы обречены на госкапитализм?*

Нет, почему? Но вы же не можете открыть рынок и просто сказать: а теперь будет цвести малый бизнес. Это можно было в Китае в 1978 г., который был на уровне России 1928 г.: начало реформ Дэн Сяопина — это Рос-

сия конца нэпа. Если у вас 75% населения — крестьянское, которое склонно к малому бизнесу и не уничтожено 60 годами колхозов, то у вас есть резерв, из которого вы можете формировать этот малый бизнес. А когда 80% населения живет в городах и работает на крупных предприятиях, должно пройти поколение или два, чтобы кто-то сколько-нибудь массово захотел рисковать за свой счет. Это, повторю, не говоря уже о тех ограничениях, идущих от административной системы.

*А если из-за них новое поколение тоже хочет работать в крупных госкомпаниях?*

Это следующий вопрос. Одна из серьезных социальных, политических и экономических проблем нашей эпохи состоит в том, что никто не хочет строить свой бизнес: дети из богатых семей хотят работать в госкорпорациях, а дети из бедных семей — в силовых структурах. Через 10 лет они встретятся, и нетрудно догадаться, как разрешится знаменитый спор «кто кого?». И это серьезная проблема, оставляющая немного пространства для нормального частного бизнеса.

Поэтому я бы предложил — понимаю, что в этом есть элемент наивности, — по аналогии с материнским капиталом сделать программу молодежного бизнеса. Пусть мы на этом можем что-то потерять, но иначе мы теряем гораздо больше. Давайте предложим молодым людям от 18 до 28–30 лет стартовый капитал на беспроцентной основе под бизнес-проекты — такой стартап, венчур, но только венчур на все, хоть на булочную. С существенной оговоркой: если вы не возвращаете эти деньги, то на следующие 15–20 лет лишается доступа к любому кредиту, включая потребительский. Мы же говорим, что готовы давать ваучеры на образование, почему бы не давать то же самое под бизнес? Это же демонстративный шаг. Ведь материнскому капиталу поверили, хотя он не сильно повлиял на рождаемость, — просто сама идея поддержать семьи с детьми была хорошей и пра-



вильной. Я не считаю, что Россия в обозримом будущем станет страной со значительной ролью малых форм хозяйствования, если угодно — мелких лавочников. Хотя в наших условиях рост малого бизнеса был бы показателем оздоровления предпринимательского климата более важным, чем экономический рост.

*Но у бюджета и так секвестр. За счет каких источников развивать эту программу?*

Чем плох секвестр — он не несет в себе структурной политики. Вы срезаете у всех, более того, нередко меньше срезаете у наименее производительных секторов и больше — у более производительных. Весь экономический анализ последних 30–50 лет показывает, что наибольший эффект для долгосрочного роста дают вложения в человеческий капитал и инфраструктуру. Нужен бюджетный маневр в направлении этих секторов. Вот еще одна моя цитата, очень актуальная: «Прежде и важнее всего сокращение расходов по военному ведомству... Потом нужны сбережения и по другим частям управления, кроме лишь таких, на которые не нужно жалеть денег, собственно, потому, что издержки на них ведут к подъему народного благосостояния; к таким расходам Абаза относит издержки на училища и школы, на устройство судебной части и на пути сообщения. При строгом соблюдении экономии в государственных расходах... необходимо всячески поощрять трудолюбие и бережливость частных лиц — главные источники народного богатства». Это из выступления Александра Абазы, министра финансов Александра II, в Госсовете 31 декабря 1880 г.

*У нас два последних министра финансов примерно то же самое говорили.*

Абсолютно. Только здравоохранение еще добавить, а суть бюджетного маневра почти не изменилась. Императора через два месяца убили, министр финансов сме-



нился, следующие 5 министров, в общем, продолжали эту линию почти четверть века, пока Россия не воевала: инвестировала в железные дороги, открывала новые университеты и политехнические институты. Вторая проблема — бюджетные процедуры: надо все-таки идти по финансированию проектов, а не календарных сроков. Одна из наших серьезных проблем — что надо к такому-то числу потратить столько-то. Тогда это эффективно. А не потратили — неэффективно. Странно.

И наконец, мне кажется, нам нужно предложить новое бюджетное правило — конечно, это на случай роста цен на нефть.

*А что с правилом не так?*

Я сам его всячески отстаивал, но опыт показал, что наличие резервов дестимулирует модернизацию, ослабляет адаптивность экономики. Когда у вас начинаются проблемы — вы начинаете заливать их деньгами. Мы, несомненно, усвоили уроки Советского Союза, руководители которого не знали феномена падения цен на нефть, в их понимании цена нефти могла только расти. Мы уже знали, что она движется в обоих направлениях. Многие ресурсные экономики создавали суверенные фонды, это был важный шаг. Но суверенные фонды эффективны или в абсолютной монархии, где они принадлежат правящей семье и ее будущему поколению, или уж в такой демократии, как Норвегия, где удастся не использовать их в популистских целях. Нам нужно бюджетное правило, при котором резервные фонды не формируются, а бюджет делится на два: на бюджет неотменяемых обязательств, от которых нельзя отказаться, и на бюджет проектов. Первый должен балансироваться при низких ценах на нефть. А рентные доходы должны вкладываться в то, на что расходы носят конечный характер. Это прежде всего инвестиции. Причем, если деньги кончились, можно, на худой конец, остановить стройку, это не зарплаты бюджетникам резать.

*Вы вместе с ВШЭ уже сделали «Стратегию-2020», и ничем это не закончилось. Ваши новые предложения будут востребованы?*

Закончилось тем, чем должно было: тем, что она написана. И в значительной мере использована в работе органов власти. Большая часть макроэкономических разделов была реализована — и бюджетное правило, и расчистка финансовой системы. Пенсионная дискуссия пошла в другом направлении, но именно в той «Стратегии» были обозначены контуры возможных решений. Повторяю, мы находимся в зоне интеллектуально сложных задач, при решении которых нельзя рассчитывать на волшебную палочку или серебряную пулю.

*Бюджетный маневр — сокращение финансирования силового блока в пользу человеческого капитала — реализован с точностью до наоборот.*

Геополитика так сложилась. Дело эксперта — говорить, что он думает, а дело политика — реализовывать то, что он считает правильным. У политика есть своя мера ответственности и свое понимание, что ему надо делать, а что нет.

*Чтобы проводить реформы, должны быть заинтересованные в этих изменениях. Есть ли спрос на реформы?*

Если цены на нефть будут низкими, спрос будет. Николай Травкин, строитель и демократический политик, как-то сказал Михаилу Горбачеву: если у вас нет денег — дайте свободу. Спрос на реформы обратно пропорционален наличию «дешевых денег»: если они есть, то и делать ничего не надо. Сейчас спрос на модернизационную повестку есть, но есть развилка — мобилизация или либерализация.

*И к чему склоняются?*

Опыт последних 50 лет говорит, что ни одной успеш-

ной реформы в логике мобилизации не было. Мобилизация в экономическом смысле — это увеличение изъятия ресурсов в бюджет и их перераспределение в приоритетные сектора. Эта логика была эффективна в условиях традиционного индустриального общества, между серединой XIX и серединой XX в., когда можно было точно сказать, какие отрасли являются передовыми и останутся такими следующие 20 лет. В 1931 г. было понятно, что если производить больше чугуна, стали, тракторов и танков и еще Беломорканал строить, то страна станет передовой. Сейчас вы не можете сказать, что если за 15 лет станете самым мощным производителем компьютеров в мире, то станете самой эффективной страной, потому что через 5 лет эти компьютеры будут уже никому не нужны.

Страны, которые совершили рывки во второй половине XX в., имели меньшую бюджетную нагрузку, и средства были перераспределены не в отрасли, а в человеческий капитал и институты — образование, здравоохранение, инфраструктуру, судебную систему. Это классический маневр Ли Куан Ю в Сингапуре. Это пример Ирландии — страны, которая казалась вечно отсталой, но которая стала одним из лидеров, и впервые за 1000 лет не ирландцы уезжали в Англию работать, а наоборот. Китай — блестящий пример либерализационной повестки, это последнее, что сделал Дэн Сяопин: настоял на том, что при ужесточении политического режима (после подавления демонстрации на площади Тяньаньмэнь с помощью танковых войск) экономика должна открываться, хотя большинство в Политбюро ЦК КПК были за мобилизацию. Когда у вас доминируют современное городское образованное население и современные средства коммуникации, очень сложно представить себе эффективную мобилизационную повестку. Подчеркиваю — именно эффективную мобилизационную повестку. Чтобы перевооружить армию, она нормальна; но, чтобы создать современное динамичное общество, скорее нет.

*А опыт экономической свободы при политическом ужесточении к нам применим?*

История знает довольно много таких примеров, но вот наша история таких примеров не знает: попытка реализовать это при нэпе провалилась.

*Но если одна половина хочет быть силовиками, а вторая — работать в «Газпроме», может, современное динамичное общество не для России?*

Я и говорю, что это один из важнейших вызовов. Еще один вызов — резко возросшая за последние годы мобильность людей. 30 лет назад, если вы хотели жить в развитой стране, вы должны были заботиться о ее изменении. Сейчас транзакционные издержки отъезда очень низки, и значительная часть креативного класса легко перемещается по миру. Грустно, но факт: «Изменить стране проще, чем изменить страну». Это вопрос даже не того, где человек физически находится, а где он учится и лечится. Ведь хорошее образование и здравоохранение там, где есть спрос на хорошее образование и здравоохранение. Это тоже серьезная ловушка — когда люди сами могут построить «философский пароход» и уехать.

*А что делать тем, кто остается и хочет, чтобы было как в развитой стране?*

Я могу только думать, писать и убеждать в том, какой путь более эффективен.

*Для другой, эффективной, экономики нужна, наверное, другая политика. Кризис помогает убеждать?*

Вы мне политику не шейте. (Смеется.) У меня, как мне кажется, есть некое понимание экономических процессов. Но я никогда не занимался политическим анализом. Ленин говорил, что политика не может не иметь

первенства над экономикой, но на той же странице чуть ниже он писал, что политика есть концентрированное выражение экономики. Один из уроков истории состоит в том, что то, что кажется невозможным, возможно. Как в худшую, так и в лучшую сторону. Когда экономисты спорили о путях индустриализации и говорили: то, что Сталин предлагает, невозможно, то просто никому в голову не могло прийти, что можно уничтожить столько крестьян, чтобы реализовать эту модель. А оказалось — можно. И режим был популярным, особенно на историческом интервале. Эксперименты над экономикой потом пытались реализовывать и многие латиноамериканские диктаторы.

*Ваша академия учит чиновников, в том числе действующих. Чему они учатся?*

Для университета главное — получить хороших студентов и не испортить. Если у вас хорошие студенты на входе, то у вас хорошие выпускники на выходе. Через нас проходит в год около 200 000 студентов и слушателей, из них собственно студенты — примерно 40 000, все остальные — это практики: предприниматели и менеджеры, чиновники, руководители госучреждений. Не имеет смысла говорить мне «я хочу у вас поучиться», мне надо сказать «я хотел бы в будущем работать там-то, получить такую-то квалификацию», — тогда я готов обсуждать, где у нас это можно получить. У нас есть программа высшего кадрового резерва, это 25–30 молодых чиновников достаточно высокого уровня. Они разрабатывают проекты, которые им были бы интересны для реализации с учетом их опыта. Мы стараемся заточивать программы под то, что нужно слушателям. Наша задача — предлагать максимально индивидуализированные программы.

*Просто иногда поражает уровень невежества чиновников, а они все с хорошим вроде бы образованием.*

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Вы знаете, иногда поражает уровень невежества журналистов. Лет 10 назад у Егора Тимуровича Гайдара девушка брала интервью. Говорит в конце: все понятно, только одного не пойму — вы премьер-министром были до Хрущева или после? У нас многие плохо образованы. Во всяком поколении были те, кто учился и был умным, и те, кто не учился и был глупым. Но теперь высшее образование стало почти всеобщим, а хороших вузов не больше, чем в 1970-е. Тогда 30% поступало в вузы, из них 10% — в хорошие, сейчас поступает 90%, но хороших все равно столько же, т.е. в пропорции к общему выпуску это намного меньше. Поэтому у нас разные чиновники, разные журналисты, у нас сильно разные и профессора экономики.



## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

### Таблицы и графики

ТАБЛИЦА Б.1. Основные макроэкономические показатели  
развития Российской Федерации (2008–2014 гг.)

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ВВП, рост, %	5,2	–7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,6
Промышленность	0,6	–10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7
Сельское хозяйство	10,8	1,4	–11,3	23,0	–4,8	5,8	3,7
Конечное потребление домохозяйств	10,6	–5,1	5,5	6,8	7,8	5,0	1,3
Инвестиции в основной капитал	9,5	–13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	–2,7
Профицит («+») /дефицит («–») консолидированного бюджета, % ВВП	4,9	–6,3	–3,4	1,5	0,4	–1,3	–1,2
Внутренний гос. долг, млрд руб.	1421,5	1837,2	2461,6	3546,4	4064,3	4432,4	4427,1
Резервный фонд, на конец года, млрд долл.	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38	87,91
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.	87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63	78,00
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд руб.	426,3	439,4	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4



Индекс цен производителей, декабрь к декабрю	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7	5,9
Ключевая ставка Банка России, в среднем за год, % годовых	6,9	8,3	5,3	5,3	5,3	5,5	7,9
Ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5	11,1
Ставка по депозитам физ. лиц (кроме депозитов до востребования), в среднем за год, % годовых	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,5	6,7
Общий уровень безработицы (по методологии МОТ), в среднем за год	6,2	8,2	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2

Источники: Росстат, Минфин, Банк России.

# П Р И Л О Ж Е Н И Я

таблица Б.2. Темпы экономического роста  
по отдельным странам и группам стран  
(2005–2013 гг.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Мир в целом	4,7	5,2	5,3	2,7	−0,4	5,2	3,9	3,2	2,9
Развитые страны	2,8	3,0	2,7	0,1	−3,4	3,0	1,7	1,5	1,2
Страны G7	2,5	2,6	2,2	−0,3	−3,8	2,8	1,6	1,7	1,2
Европейский Союз	2,4	3,6	3,4	0,6	−4,4	2,0	1,7	−0,3	0,0
Канада	3,2	2,6	2,0	1,2	−2,7	3,4	2,5	1,7	1,6
Франция	1,8	2,5	2,3	−0,1	−3,1	1,7	2,0	0,0	0,2
Германия	0,8	3,9	3,4	0,8	−5,1	3,9	3,4	0,9	0,5
Италия	0,9	2,2	1,7	−1,2	−5,5	1,7	0,4	−2,4	−1,8
Япония	1,3	1,7	2,2	−1,0	−5,5	4,7	−0,6	2,0	2,0
Великобритания	3,2	2,8	3,4	−0,8	−5,2	1,7	1,1	0,2	1,4
США	3,4	2,7	1,8	−0,3	−2,8	2,5	1,8	2,8	1,6
Португалия	0,8	1,4	2,4	0,0	−2,9	1,9	−1,3	−3,2	−1,8
Ирландия	6,1	5,5	5,0	−2,2	−6,4	−1,1	2,2	0,2	0,6

Испания	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,3
Греция	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4	-4,2
Бразилия	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	0,9	2,5
Китай	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,6
Индия	9,3	9,3	9,8	3,9	8,5	10,5	6,3	3,2	3,8
Россия	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,5
ЮАР	5,3	5,6	5,5	3,6	-1,5	3,1	3,5	2,5	2,0

---

# П Р И Л О Ж Е Н И Я

ТАБЛИЦА Б.3. Прирост выпуска промышленных производств в январе — ноябре,  
к январю — ноябрю 2008 г. (%)

	2009	2010	2011	2012	2013
Индекс промышленного производства	-10,7	-3,2	1,6	4,4	4,3
Добыча полезных ископаемых	-1,3	2,4	4,3	5,5	6,8
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	-1,1	2,4	3,7	4,9	6,0
добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	-7,5	-1,1	3,8	5,1	7,0
Обрабатывающие производства	-17,0	-7,0	-0,6	3,7	3,1
Продукция потребительского спроса	-4,7	1,5	2,6	7,0	8,1
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	-1,4	4,2	4,9	10,6	12,9
Текстильное и швейное производство	-17,7	-7,6	-4,6	-6,6	-2,7
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	-2,3	16,3	27,1	13,5	7,2
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	-15,8	-9,5	-7,9	-5,5	-11,1
Продукция промежуточного спроса	-12,2	-1,9	2,2	5,9	6,4
Обработка древесины и производство изделий из дерева	-22,1	-13,1	-9,0	-5,8	-4,9
Производство кокса, нефтепродуктов	-1,2	3,6	7,1	9,2	11,4

Химическое производство	-9,6	4,0	9,8	11,4	16,4
Производство резиновых и пластмассовых изделий	-14,0	5,3	19,7	28,8	35,6
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	-17,5	-6,5	-3,8	0,7	-1,7
Продукция инвестиционного спроса	-34,8	-21,2	-9,3	-1,6	-3,5
Производство транспортных средств и оборудования	-39,4	-20,0	1,0	15,9	15,5
Продукция инвестиционного спроса (за исключением транспортных средств)	-32,2	-21,9	-15,2	-11,6	-14,4
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	-28,7	-21,1	-13,8	-8,2	-7,3
Производство машин и оборудования	-33,3	-25,6	-16,6	-16,1	-22,4
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	-34,6	-19,1	-15,1	-10,6	-13,7
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-5,0	-0,7	-0,1	0,6	-0,1
Справочно:					
Инвестиции в основной капитал	-13,5	-8,1	1,9	8,6	7,7
Оборот розничной торговли	-5,1	1,1	8,2	15,1	19,6

# П Р И Л О Ж Е Н И Я

ТАБЛИЦА Б.4. Сальдированный финансовый результат деятельности предприятий экономики  
в январе — сентябре 2012–2013 гг. (млрд руб.)

	2012	2013	Прирост
Всего в экономике	6216	5178	0,83
Нефтегазовый сектор	1972	1736	0,88
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	1122	1131	1,01
транспортирование по трубопроводам	221	199	0,90
производство кокса и нефтепродуктов	630	406	0,65
Обрабатывающие производства и добыча прочих полезных ископаемых	1290	928	0,72
производства продукции потребительского спроса	256	203	0,79
производства продукции промежуточного спроса	773	543	0,70
производства продукции инвестиционного спроса	261	182	0,70
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	159	118	0,75
Строительный сектор	319	212	0,66
Торговля и ремонт	1572	1417	0,90
Транспорт (за исключением трубопроводного)	330	209	0,63
Финансовая деятельность	142	169	1,19
Связь, научные исследования и разработки	255	270	1,06
Сельскохозяйственный сектор	127	68	0,54

ТАБЛИЦА Б.5. Доли расходов на социальную сферу, транспорт и ЖКХ  
в общей сумме расходов консолидированных региональных бюджетов  
в 2005–2013 гг. (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	10 месяцев 2012	10 месяцев 2013
Транспорт (включая дороги) и ЖКХ	22,9	23,4	25,3	26,4	22,1	20,5	20,9	21,8	20,6	20,3
Социальная сфера (образование, культура, здравоохранение, спорт, социальная политика)	52,1	54,0	52,9	49,2	52,4	54,9	59,0	61,5	63,8	64,0

Источники: Федеральное казначейство, расчеты РАНХиГС.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

ТАБЛИЦА Б.6. Темпы прироста ВВП по годам  
в ведущих развитых и развивающихся странах в 1990–2013 гг. (%)

	Доля в мировом ВВП (2013)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Мир в целом		3,5	2,4	2,4	2,2	3,4	3,4	3,9	4,2	2,5	3,6
Развитые страны	43,62	3,3	1,5	2,3	1,5	3,4	2,9	3,0	3,6	2,7	3,6
США	16,45	1,9	-0,1	3,6	2,7	4,0	2,7	3,8	4,5	4,5	4,7
Япония	4,58	5,6	3,3	0,8	0,2	0,9	1,9	2,6	1,6	-2,0	-0,2
Германия	3,45	5,7	5,0	1,5	-1,0	2,5	1,8	0,8	1,8	1,7	1,7
Великобритания	2,28	1,8	-1,3	1,3	3,5	5,0	3,5	3,5	4,4	3,6	2,9
Франция	2,49	2,9	1,0	1,6	-0,6	2,3	2,1	1,4	2,3	3,6	3,4
Италия	2,00	2,1	1,4	0,8	-0,9	2,2	2,9	1,1	1,9	1,4	1,5
Канада	1,49	0,2	-2,1	0,9	2,3	4,8	2,7	1,7	4,3	4,1	5,0
Развивающиеся страны	56,38	3,8	3,9	2,5	3,2	3,3	4,1	5,2	5,0	2,3	3,7
Китай	15,84	3,8	9,2	14,2	14,0	13,1	10,9	10,0	9,3	7,8	7,6
Индия	6,65	5,5	1,1	5,5	4,8	6,7	7,6	7,5	4,1	6,2	8,8
Россия	3,43		-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-3,6	1,4	-5,3	6,4
Бразилия	2,96	-4,2	1,0	-0,5	4,7	5,3	4,4	2,2	3,4	0,0	0,3
Индонезия	2,34	7,2	7,0	6,5	8,0	7,5	8,2	7,8	4,7	-13,1	0,8
Мексика	2,02	5,2	4,2	3,6	2,6	4,7	-5,8	5,9	7,0	4,7	2,7
Южная Корея	1,67	9,3	9,7	5,8	6,3	8,8	8,9	7,2	5,8	-5,7	10,7
Саудовская Аравия	1,52	8,3	9,1	4,6	0,0	0,7	0,2	3,4	2,6	2,8	-0,7
ЮАР	0,65	-0,3	-1,0	-2,1	1,2	3,2	3,1	4,3	2,6	0,5	2,4



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Мир в целом	4,8	2,5	3,0	4,0	5,4	4,9	5,6	5,7	3,0	0,0	5,4	4,1	3,4	3,3
Развитые страны	4,1	1,4	1,7	2,1	3,2	2,8	3,1	2,8	0,1	-3,4	3,1	1,7	1,2	1,4
США	4,1	1,0	1,8	2,8	3,8	3,3	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2
Япония	2,3	0,4	0,3	1,7	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,5	1,5	1,5
Германия	3,3	1,6	0,0	-0,4	0,7	0,9	3,9	3,4	0,8	-5,1	3,9	3,4	0,9	0,5
Великобритания	4,4	2,2	2,3	3,9	3,2	3,2	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7
Франция	3,9	2,0	1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,3	0,3
Италия	3,7	1,9	0,5	0,0	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9
Канада	5,1	1,7	2,8	1,9	3,1	3,2	2,6	2,0	1,2	-2,7	3,4	2,5	1,7	2,0
Развивающиеся страны	5,7	3,8	4,6	6,4	8,0	7,3	8,2	8,6	5,8	3,1	7,5	6,2	5,1	4,7
Китай	8,4	8,3	9,1	10,0	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,7
Индия	3,8	4,8	3,8	7,9	7,9	9,3	9,3	9,8	3,9	8,5	10,3	6,6	4,7	5,0
Россия	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3
Бразилия	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,5
Индонезия	4,2	3,6	4,5	4,8	5,0	5,7	5,5	6,3	6,0	4,6	6,2	6,5	6,3	5,8
Мексика	5,3	-0,6	0,1	1,4	4,3	3,0	5,0	3,1	1,4	-4,7	5,1	4,0	4,0	1,1
Южная Корея	8,8	4,5	7,4	2,9	4,9	3,9	5,2	5,5	2,8	0,7	6,5	3,7	2,3	3,0
Саудовская Аравия	4,9	0,5	0,1	7,7	5,3	7,3	5,6	6,0	8,4	1,8	7,4	8,6	5,8	4,0
ЮАР	4,2	2,7	3,7	2,9	4,6	5,3	5,6	5,5	3,6	-1,5	3,1	3,6	2,5	1,9

Источники: Росстат, IMF, OECD.

# П Р И Л О Ж Е Н И Я

ТАБЛИЦА Б.7. Темпы прироста ВВП в ведущих развитых и развивающихся странах по периодам (в среднем за период, %)

	Доля в мировом ВВП, 2013	1990–1995	1996–2000	2001–2007	2008–2009	2010–2013
Мир в целом		2,9	3,8	4,4	1,5	4,1
Развитые страны	43,62	2,5	3,4	2,4	–1,6	1,8
США	16,45	2,5	4,3	2,4	–1,5	2,2
Япония	4,58	2,1	0,8	1,4	–3,3	1,8
Германия	3,45	2,6	1,9	1,4	–2,2	2,2
Великобритания	2,28	2,3	3,7	3,0	–3,0	1,2
Франция	2,49	1,6	2,9	1,9	–1,4	1,2
Италия	2,00	1,4	1,9	1,3	–3,3	–0,5
Канада	1,49	1,5	4,0	2,5	–0,8	2,4
Развивающиеся страны	56,38	3,5	4,4	6,7	4,4	5,9
Китай	15,84	10,8	8,6	10,8	9,4	8,8
Индия	6,65	5,2	6,1	7,5	6,2	6,6
Россия	3,43	–9,1	1,6	6,8	–1,5	3,4
Бразилия	2,96	1,7	2,0	3,4	2,4	3,4
Индонезия	2,34	7,4	0,6	5,1	5,3	6,2
Мексика	2,02	2,3	5,1	2,3	–1,7	3,5
Южная Корея	1,67	8,1	5,2	4,9	1,8	3,8
Саудовская Аравия	1,52	3,8	2,6	4,6	5,1	6,4
ЮАР	0,65	0,7	2,8	4,3	1,0	2,8

Источники: Росстат, IMF, OECD.

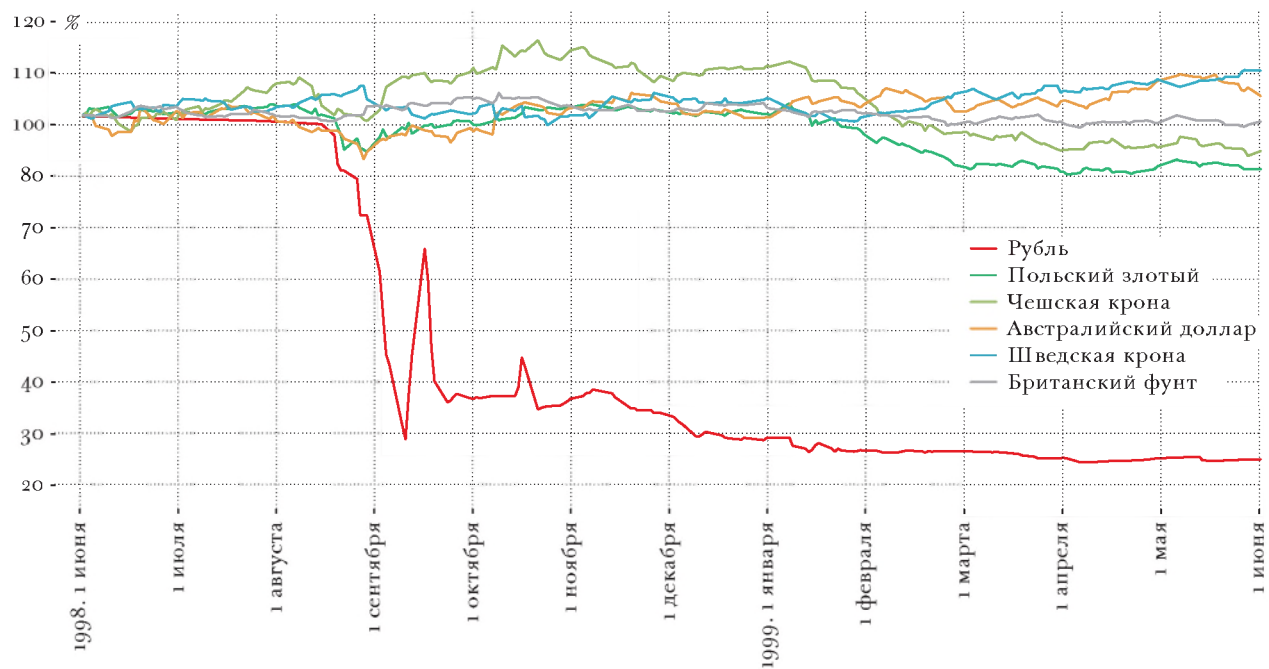


РИС. Б.1. Курсовая динамика ряда национальных валют относительно доллара США

# ПРИЛОЖЕНИЯ

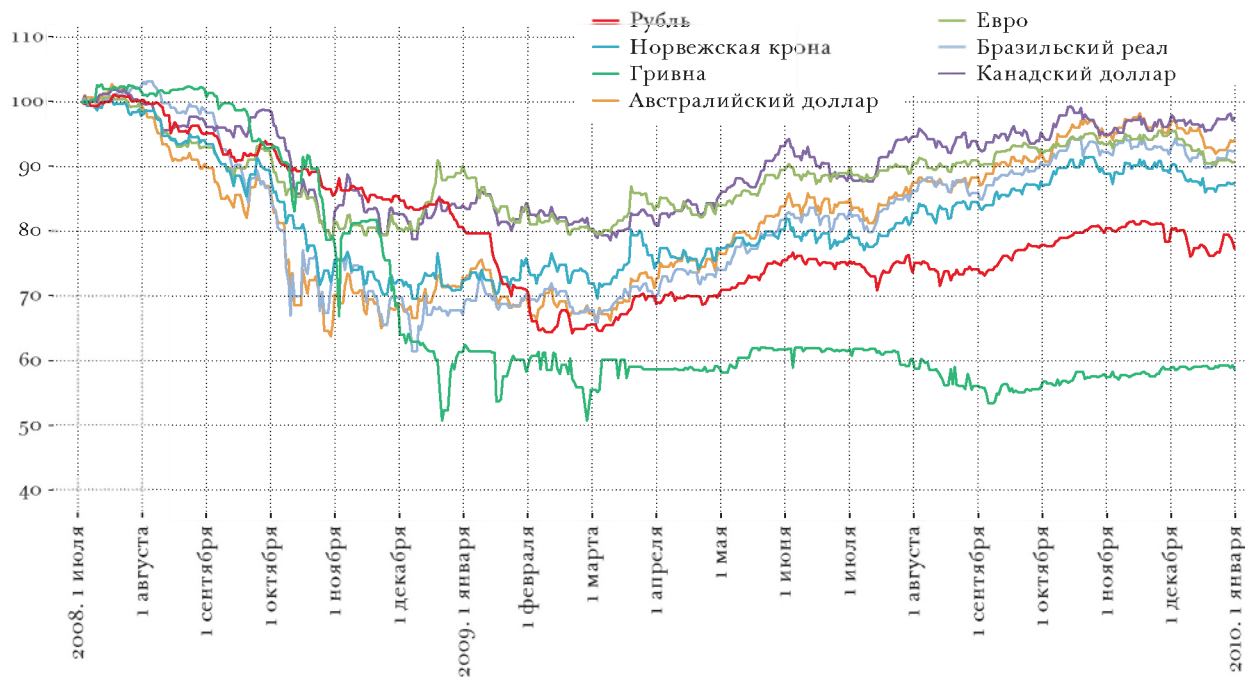


РИС. Б.3. Динамика курса рубля и валют ряда стран в 2008–2009 гг. (1.07.2008 г. = 100)

Источники: Банк России, Federal Reserve.

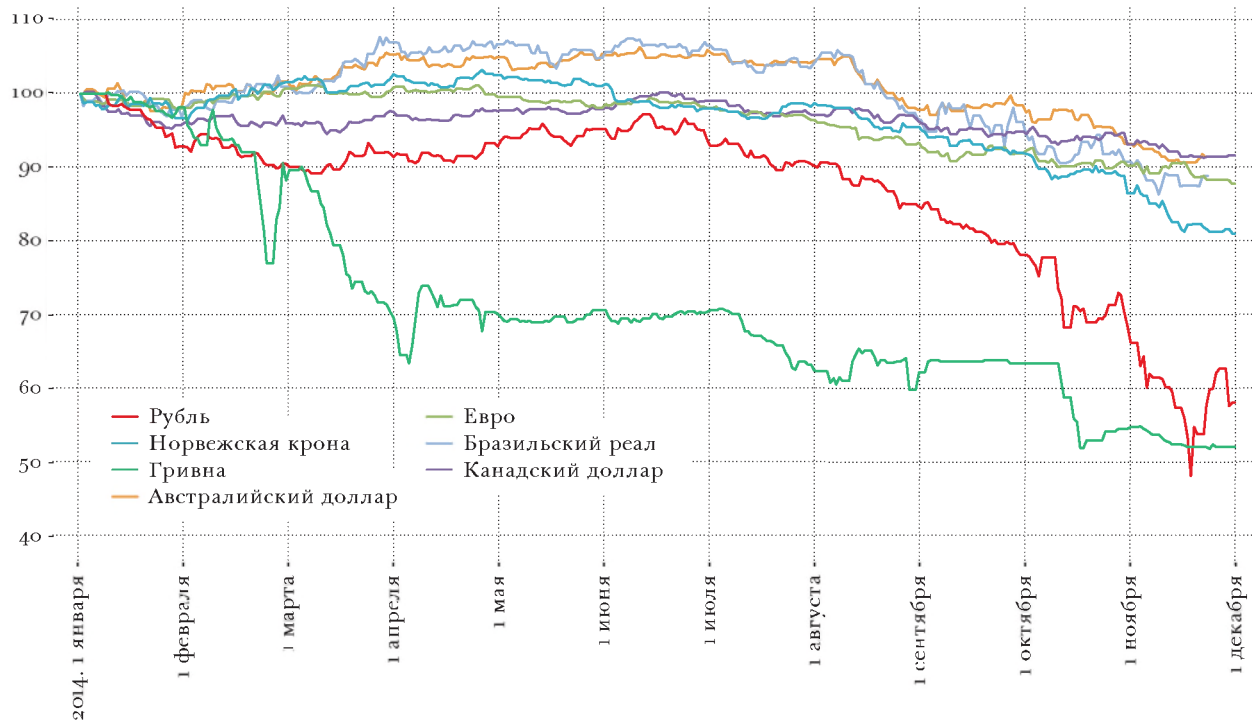


РИС. Б.4. Динамика курса рубля и валют ряда стран в 2014 г. (1.01.2014 г. = 100)

Источники: Банк России, Federal Reserve.



*Аннотированный  
указатель имен*







- АЛЕКСАНДР II Николаевич (17 [29] апреля 1818 г. — 1 [13] марта 1881 г.) — российский император (1855–1881) из династии Романовых. Инициатор масштабных реформ, включавших отмену крепостного права (19 февраля 1861 г.). Погиб в результате террористического акта 40, 452.
- БАЗАРОВ Владимир Александрович (настоящая фамилия Руднев; 27 июля [8 августа] 1874 г. — 16 сентября 1939 г.) — русский философ и экономист, социал-демократ 270, 291, 411, 426.
- БРАУН Джеймс Гордон (англ. James Gordon Brown; 20 февраля 1951 г.) — британский (шотландский) политик, лейборист, 74-й премьер-министр Великобритании (2007–2010) 183.
- БУХАРИН Николай Иванович (27 сентября (9 октября) 1888 г. — 15 марта 1938 г.) — советский политический, государственный и партийный деятель. Член ЦК партии (1917–1934), кандидат в члены ЦК ВКП(б) (1934–1937). Академик АН СССР (1929) 270.
- ВАЙНШТЕЙН Альберт Львович (3 февраля 1892 г. — 15 апреля 1970 г.) — советский экономист, статистик и библиограф, один из основоположников российской школы экономико-математического анализа и клиометрики 269.
- ВИТТЕ Сергей Юльевич (17 [29] июня 1849 г. — 28 февраля [13 марта] 1915 г.) — русский государственный деятель, министр финансов (1892–1903), председатель Комитета министров (1903–1906), председатель Совета министров (1905–1906). Добился введения в России «золотого стандарта» (1897). С 1903 г. член Государственного совета 41–43, 294, 411.
- ВОЛКЕР Пол (англ. Paul Adolph Volcker; 5 сентября 1927 г.) — американский экономист. Занимал должности заместителя министра финансов США (1969–1974), президента Федерального резервного банка Нью-Йорка (1975–1979) и председателя правления Федеральной резервной системы США (1979–1987) 167, 178, 345.
- ВЫШНЕГРАДСКИЙ Иван Алексеевич (20 декабря 1831 г. [1 января 1832 г.] — 25 марта [6 апреля] 1895 г.) — русский ученый и государственный деятель. Основоположник теории автоматического регулирования, почетный член Петербургской АН (1888). В 1887–1892 гг. — министр финансов России 40.
- ГАЙДАР Егор Тимурович (19 марта 1956 г. — 16 декабря 2009 г.) — российский государственный и политический деятель, экономист, доктор экономических наук. Заместитель председателя Правительства РСФСР по вопросам экономической политики (1991–1992), министр экономики и финансов РСФСР (1991–1992), министр финансов РФ (1992), первый заместитель председателя Правительства

- ства РФ (1992, 1993), и. о. председателя Правительства РФ (1992), первый заместитель председателя Совета министров — Правительства РФ (1993), и. о. министра экономики РФ (1993–1994) 68, 76, 85, 87, 88, 136, 371, 374, 390, 411, 423, 458.
- ГЕРАЩЕНКО Виктор Владимирович (21 декабря 1937 г.) — российский банкир, финансист. Доктор экономических наук. Трижды возглавлял центральный банк страны (один раз — Госбанк СССР (1989–1991) и дважды — Центральный банк России (1992–1994; 1998–2002)) 134, 145.
- Гинзбург Абрам Моисеевич (8 сентября 1878 г. — 30 декабря 1937 г.) — русский революционер-меньшевик, экономист, публицист. С 1929 г. заместитель председателя Института промышленно-экономических исследований ВСНХ. Член РАНИОН 270.
- ГУВЕР Герберт Кларк (10 августа 1874 г. — 20 октября 1964 г.) — 31-й президент США (1929–1933) от Республиканской партии 345.
- ГУСТОВ Вадим Анатольевич (26 декабря 1948 г.) — российский политический и государственный деятель, член Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, член Комитета по делам Содружества Независимых Государств, депутат Законодательного собрания Ленинградской области, губернатор Ленинградской области (1996–1998) 134.
- ДУБЕНИН Сергей Константинович (10 декабря 1950 г.) — российский экономист, председатель Центрального банка России (1995–1998), председатель наблюдательного совета банка «ВТБ» 128.
- ДЭН Сяопин (22 августа 1904 г. — 19 февраля 1997 г.) — китайский политик и реформатор, деятель Коммунистической партии Китая. Был фактическим руководителем Китая с конца 1970-х до начала 1990-х гг. 314, 450, 455.
- ЕЛЬЦИН Борис Николаевич (1 февраля 1931 г. — 23 апреля 2007 г.) — российский политический и государственный деятель, первый Президент Российской Федерации (1991–1999). Глава Правительства РФ (1991–1992) 87, 99, 107, 124, 132, 133.
- ЗАДОРНОВ Михаил Михайлович (4 мая 1963 г.) — российский экономист, банкир и государственный деятель, министр финансов России в 1997–1999 гг., депутат Государственной думы России 1–4-го созывов. Президент-председатель правления ВТБ24 (с 2005) 128.
- КАМДЕССЮ Мишель (фр. Michel Camdessus; 1 мая 1933 г.) — французский экономист, директор-распорядитель Международного валютного фонда (МВФ) в 1987–2000 гг. 104.
- КАРТЕР Джеймс Эрл (Джимми) — младший (англ. James Earl «Jimmy» Carter Jr.; 1 октября 1924 г.) — 39-й президент США (1977–1981) от Демократической партии. Лауреат Нобелевской премии мира в 2002 г. 178.
- КЕЙНС Джон Мейнард, 1-й барон Кейнс (англ. John Maynard Keynes, 1st Baron Keynes; 1883–1946) — английский экономист. Возникшее под влиянием идей Джона Мейнарда Кейнса экономическое течение впоследствии получило название кейнсианство. Считается одним из основателей макроэкономики как самостоятельной науки 167, 172, 177, 355, 363.

- Кириенко Сергей Владиленович (26 июля 1962 г.) — российский государственный и политический деятель, с апреля по август 1998 г. — Председатель Правительства РФ. Генеральный директор государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (с 2005 г.) 104–107, 108, 111, 117, 124, 125, 128, 130, 132, 154.
- Коковцов Владимир Николаевич (6 [18] апреля 1853 г. — 29 января 1943 г.) — русский государственный деятель, министр финансов в 1904–1905 и 1906–1914 гг., председатель Совета министров Российской империи в 1911–1914 гг. Граф (с 30 января 1914) 41, 294.
- Кондратьев Николай Дмитриевич (4 [16] марта 1892 г. — 17 сентября 1938 г.) — российский и советский экономист. Основоположник теории экономических циклов, известных как «Циклы Кондратьева». Теоретически обосновал новую экономическую политику в СССР. Арестован ОГПУ в 1930 г. по ложному обвинению 17, 342, 412.
- Кудрин Алексей Леонидович (12 октября 1960 г.) — российский государственный деятель, министр финансов РФ (2000–2011; самый длительный срок нахождения в данной должности в современной России). Декан Факультета свободных искусств и наук СПбГУ. Председатель Попечительского совета Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара 294, 338, 412.
- Куйбышев Валериан Владимирович (25 мая [6 июня] 1888 г. — 25 января 1935 г.) — революционер, советский партийный и политический деятель. Член ЦИК СССР 1–6-х созывов, кандидат в члены ЦК ВКП(б) (1921–1922), член ЦК ВКП(б) (1922–1923, 1927–1935), член Политбюро ЦК ВКП(б) (1927–1935) 270.
- Кулик Геннадий Васильевич (20 января 1935 г.) — российский государственный и политический деятель, депутат Госдумы. С сентября 1998 г. по май 1999 г. — заместитель Председателя Правительства РФ 91, 134.
- Ллойд Джордж Дэвид (17 января 1863 г. — 26 марта 1945 г.) — британский политический деятель, премьер-министр Великобритании от Либеральной партии (1916–1922). С 1905 г. — член правительства, с 1916 г. — премьер-министр. Возглавлял британскую делегацию на переговорах с Германией, подписал Версальский мир 395.
- Львов Дмитрий Семенович (2 февраля 1930 г. — 6 июля 2007 г.) — российский экономист, академик Российской академии наук (1994), академик-секретарь Отделения экономики РАН (1996–2002) 136.
- Макаров Николай Павлович (20 декабря 1886 г. — 1 октября 1980 г.) — видный российский и советский экономист, профессор. В 1924–1930 гг. — декан экономического факультета Московской сельскохозяйственной академии им. К. А. Тимирязева, член президиума Земплана Наркомзема РСФСР 269.
- Маслюков Юрий Дмитриевич (30 сентября 1937 г. — 1 апреля 2010 г.) — советский и российский государственный и политический деятель, член Политбюро ЦК КПСС (1989–1990), первый заместитель Председателя Совета Министров СССР (1988–1991), первый заместитель Председателя Правительства РФ (1998–1999) 134, 143, 147.

- Медведев Дмитрий Анатольевич (14 сентября 1965 г.) — российский государственный и политический деятель. Председатель Правительства Российской Федерации (с 8 мая 2012 г.). Президент Российской Федерации (2008–2012) 371.
- Меллон Эндрю Уильям (24 марта 1855 г. — 27 августа 1937 г.) — американский банкир, миллиардер, министр финансов при президентах У. Гардинге, К. Кулидже и Г. Гувере 345.
- Морган Джон Пирпонт «Джек» (англ. John Pierpont «Jack» Morgan, Jr.; 7 сентября 1867 г. — 13 марта 1943 г.) — американский банкир 169.
- Наполеон I Бонапарт (корс. Napoleone Buonaparte; 15 августа 1769 г. — 5 мая 1821 г.) — французский император в 1804–1815 гг. 53.
- Немцов Борис Ефимович (9 октября 1959 г. — 27 февраля 2015 г.) — первый вице-премьер (1997–1998), депутат Госдумы (1999–2003). Первый губернатор Нижегородской области (1991–1997) 103, 124, 127.
- Никсон Ричард Милхауз (англ. Richard Milhous Nixon; 9 января 1913 г. — 22 апреля 1994 г.) — 37-й президент США (1969–1974), 36-й вице-президент США (1953–1961) 177, 345, 432.
- Новожилов Виктор Валентинович (15 октября 1892 г. — 15 августа 1970 г.) — крупный экономист, один из ведущих специалистов в области народнохозяйственной статистики, оптимизационного анализа, математического моделирования экономических процессов 25, 413.
- Олланд Франсуа Жерар Жорж Николя (фр. François Gérard Georges Nicolas Hollande; 12 августа 1954 г.) — президент Франции (2012 — наст. время), первый секретарь Социалистической партии Франции в 1997–2008 гг. 195, 394.
- Преображенский Евгений Алексеевич (15 [28] февраля 1886 г. — 13 июля 1937 г.) — деятель российского и международного коммунистического движения, советский экономист и социолог 270.
- Примаков Евгений Максимович (29 октября 1929 г. — 26 июня 2015 г.) — советский и российский экономист, политический и государственный деятель. Занимал должности председателя Совета Союза Верховного Совета СССР (1989–1990), руководителя Центральной службы разведки СССР (1991), директора Службы внешней разведки России (1991–1996), министра иностранных дел РФ (1996–1998), Председателя Правительства Российской Федерации (1998–1999) и президента Торгово-промышленной палаты России (2001–2011). Депутат Государственной думы РФ III созыва (2000–2001) 133, 134, 139, 140, 142–144, 148–150, 153, 156, 163.
- Путин Владимир Владимирович (7 октября 1952 г.) — российский государственный и политический деятель, Президент Российской Федерации (2000–2008 и с 2012 г.). Председатель Правительства Российской Федерации (1999–2000; 2008–2012), Секретарь Совета безопасности (1999), директор Федеральной службы безопасности (1998–1999) 252, 271, 273, 314, 315, 339, 414, 428.
- Рейган Рональд Уилсон (англ. Ronald Wilson Reagan; 6 февраля 1911 г. — 5 июня 2004 г.) — 40-й президент США (1981–1989). 33-й губернатор штата Калифорния (1967–1975) 91, 296.

- САММЕРС Лоуренс Генри (англ. Lawrence Henry Summers; 30 ноября 1954 г.) — американский экономист, директор Национального экономического совета (20 января 2009 г. — декабрь 2010 г.), министр финансов (1999–2001) 173, 354, 432.
- Сокольников Григорий Яковлевич (настоящее имя Гирш Янкелевич Бриллиант; 3 августа 1888 г. — 21 мая 1939 г.) — советский государственный деятель. Член ЦИК СССР 1, 2, 7-го созывов. Член ЦК РСДРП(б) (1917–1919 и 1922–1930), кандидат в члены ЦК (1930–1936). Нарком финансов РСФСР (1922–1923), Нарком финансов СССР (1923–1926) 269.
- Сталин Иосиф Виссарионович (настоящая фамилия Джугашвили, 6 [18] декабря 1878 г. (по официальной версии, 9 [21] декабря 1879 г.) — 5 марта 1953 г.) — советский политический и государственный деятель, Генеральный секретарь ЦК ВКП(б) (1922–1953), Верховный Главнокомандующий ВС СССР (1941–1953), нарком обороны СССР (1941–1946), нарком Вооруженных сил СССР (1946–1947), Председатель Совета министров СССР (1946–1953) 25, 44, 270, 414, 437, 424.
- Степашин Сергей Вадимович (2 марта 1952 г.) — российский государственный и политический деятель. Директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации (1994–1995), министр юстиции Российской Федерации (1997–1998), министр внутренних дел Российской Федерации (1998–1999), председатель Правительства Российской Федерации (с мая по август 1999 г.), депутат Госдумы (1999–2000), председатель Счетной палаты Российской Федерации (2000–2013) 156.
- Столыпин Петр Аркадьевич (2 [14] апреля 1862 г. — 5 [18] сентября 1911 г.) — государственный деятель Российской империи. Министр внутренних дел (1906–1911), премьер-министр (1906–1911) 41.
- Талейран-Перигор Шарль Морис, де (фр. Charles Maurice de Talleyrand-Périgord; 2 февраля 1754 г. — 17 мая 1838 г.) — французский политик и дипломат, министр иностранных дел (1797–1799, 1799–1807, 1814–1815) 37.
- Токвиль Алексис-Шарль-Анри Клерель, де (фр. Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville; 29 июля 1805 г. — 16 апреля 1859 г.) — французский политический деятель, лидер консервативной Партии порядка, министр иностранных дел Франции (1849). Политический мыслитель, автор трактата «Демократия в Америке» (в 2 т., 1835, 1840) 46, 414.
- Тэтчер Маргарет Хильда, баронесса Тэтчер (англ. Margaret Hilda Thatcher, Baroness Thatcher; урожденная Робертс; 13 октября 1925 г. — 8 апреля 2013 г.) — 71-й премьер-министр Великобритании (1979–1990) 296.
- Улюкаев Алексей Валентинович (23 марта 1956 г.) — государственный и политический деятель, доктор экономических наук, министр экономического развития Российской Федерации (с 2013 г.). В 2000–2004 гг. — первый заместитель министра финансов РФ, в 2004–2013 гг. — первый заместитель председателя Центрального банка России 14, 232, 323, 324, 338, 341, 343, 362, 363, 411, 413.

## АННОТИРОВАННЫЙ УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН

- Федоров Борис Григорьевич (13 февраля 1958 г. — 20 ноября 2008 г.) — российский государственный и политический деятель, финансист, бизнесмен и инвестор. Доктор экономических наук. Министр финансов РСФСР (1990, 1993–1994), заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (1992–1994, 1998), директор Государственной налоговой службы РФ (1998) 107.
- Фридман Милтон (англ. Milton Friedman; 31 июля 1912 г. — 16 ноября 2006 г.) — американский экономист, лауреат Нобелевской премии 1976 г. Президент Американской экономической ассоциации в 1967 г. 177.
- Фукуяма Ёсихиро Фрэнсис (англ. Yoshihiro Francis Fukuyama; 27 октября 1952 г.) — американский философ, политолог, политический экономист и писатель японского происхождения. Старший научный сотрудник Центра по вопросам демократии, развития и верховенства права в Стэнфорде. Стал известен благодаря книге «Конец истории и последний человек» (1992) 39.
- Хантингтон Сэмюэл Филлипс (англ. Samuel Phillips Huntington; 18 апреля 1927 г. — 24 декабря 2008 г.). Американский исследователь-аналитик, социальный философ и политолог. Основатель ведущего в США политологического журнала «Международные отношения» (*Foreign Affairs*) 60, 90, 414, 415.
- Черномырдин Виктор Степанович (9 апреля 1938 г. — 3 ноября 2010 г.) — российский государственный деятель, министр газовой промышленности СССР (1985–1989), Председатель Совета Министров — Правительства Российской Федерации (1992–1993), Председатель Правительства Российской Федерации (1993–1998), посол России на Украине (2001–2009). С 11 июня 2009 г. до конца жизни — советник Президента Российской Федерации, специальный представитель Президента Российской Федерации по вопросам экономического сотрудничества с государствами — участниками СНГ 37, 103, 122, 124, 125, 129.
- Чубайс Анатолий Борисович (16 июня 1955 г.) — российский политический и хозяйственный деятель. Первый заместитель Председателя Правительства РФ в 1997–1998 гг., министр финансов с марта по ноябрь 1997 г., руководитель Администрации Президента РФ в 1997–1998 гг. С 2011 г. председатель правления ОАО «Роснано» 99, 103, 107, 109, 127.
- Шанин Л. Г. — экономист, начальник Финансово-экономического управления Народного комиссариата финансов в 1920-х гг. 269.
- Штайнбрюк Пеер (нем. Peer Steinbrück; 10 января 1947 г.) — немецкий политик. С 2002 по 2005 г. занимал должность премьер-министра федеральной земли Северный Рейн — Вестфалия, в 2005–2009 гг. — министр финансов Германии и вице-председатель СДПГ. С 2009 г. член фракции СДПГ в бундестаге 177.

*Vladimir Mau*  
CRISES AND LESSONS  
Russia's Economy in  
an Epoch of Turbulence

CONTENTS

Foreword · 11

Introduction Economic Crises in the Contemporary History of  
Russia · 15

    A typology of crises · 15

    The transformational 90's · 18

    The turbulent decade: 2008—? · 26

I. CRISES AND REVOLUTIONS

Chapter 1. A Break in Continuity: A Revolutionary  
Transformation · 35

    Revolution and modernization · 39

    Economic problems of revolution · 49

Chapter 2. Post-Communist Russia: Revolution and Economic  
Transformation in Russia · 57

    A weak state · 59

    Suspended stabilization · 66

    Constitution and post-communist transformation · 74

    Social and political problems of privatization · 84

II. THE RUSSIAN CRISIS OF 1998

Chapter 3. Prerequisites of the Financial Crisis of 1998 · 93

Chapter 4. A Chronicle of the Financial Crisis in Russia · 99

Chapter 5. The Political Nature of the Financial Crisis · 114

    Budget deficits as a political and constitutional problem · 114

    Political consolidation and political conflicts amidst the financial  
    crisis · 119

    Financial crisis and Sergey Kiriyenko's government · 124

Chapter 6. The Anti-Crisis Policy · 131

    First steps · 131

Economic and political alternatives · 133	
The Anti-crisis program · 139	
Anti-crisis economic policy · 149	
Chapter 7. Results of the Financial Crisis of 1998 · 155	
Economic results · 155	
Social and political results · 157	
 III. THE CHALLENGES OF GLOBAL CRISIS	
Chapter 8. Global Crisis: Historical Background and Genuine Reasons · 169	
Chapter 9. Anti-Crisis Policies: Labels, Fears, Traps · 176	
Chapter 10. In Search of a New Economic Model · 186	
 IV. GLOBAL CRISIS IN RUSSIA	
Chapter 11. The Drama of 2008: From Economic Miracle to Economic Crisis · 203	
Peculiarities of the crisis in Russia · 204	
Russia's struggle against the crisis · 208	
Chapter 12. The Economic Policy of 2009: Between Crisis and Modernization · 214	
The main outcome of the crisis year: institutional sustainability · 214	
The outlines of the anti-crisis policy · 216	
Barriers and risks · 221	
Chapter 13. The Economic Policy of 2010: In Search of Innovations · 224	
In the centre of economic policy · 224	
A new model of economic growth · 238	
Structural modernization in a rent-based economy on rents · 244	
Chapter 14. The Economic Policy of 2011: Global Crisis and Prospects of New Model of Economic Growth · 246	
Economic dynamics · 246	
Exhaustion of the old model · 251	
Chapter 15. The Economic Policy of 2012: Between Modernization and Stagnation · 262	
Growth recovery during the crisis · 262	
Scenarios and traps · 267	
Priorities of economic policy · 271	
Chapter 16. The Economic Policy of 2013: Restructuring or Acceleration? · 277	
Social and economic development in 2013 · 278	



Challenges of economic growth · 289	
Social and economic risks of short- and medium-terms · 293	
Chapter 17. The Economic Policy of 2014: New Horizons and Old Challenges · 302	
The overlapping of crises · 302	
The economic peculiarities of 2014 · 304	
Discussions about economic policy · 311	
Chapter 18. Global Crisis and Geopolitical Confrontation: 2015 · 323	
Peculiarities of the new stage · 323	
Channels of sanctions' influence on the Russian economy · 327	
Medium-term challenges of economic growth · 332	
 V. PROSPECTS OF THE POST-CRISIS WORLD	
Chapter 19. Global Crisis and Economic Trends · 341	
Global crises: common and peculiar · 341	
Economic growth and its stimulation · 348	
New challenges of macroeconomic policy · 354	
Globalization and global imbalances · 361	
Trends of reindustrialization · 368	
Chapter 20. Human Capital: Challenges for Russia · 370	
New national priorities · 370	
Current trends of human capital · 374	
Professional education · 378	
Healthcare · 387	
Prospects for the pension system · 397	
Conclusion. Priorities of Economic Policy in the Medium-Term Prospect · 399	
 BIBLIOGRAPHY · 411	
 APPENDICES	
APPENDIX A. Interviews · 421	
Institution-driven growth · 421	
Reserve Fund discourages and weakens the economy · 443	
APPENDIX B. Tables and graphs · 460	
 ANNOTATED LIST OF NAMES · 477	

## S U M M A R Y

This book deals with the modern global crisis and its evolution in Russia. The analysis is being carried out in the context of the experience of large-scale global and structural crises of the twentieth century.

The specificity of the situation in Russia is determined by the overlapping and interaction of several crises, which, though complex, are not unprecedented and can be observed in the world and in domestic economic history of the twentieth century. The experience of the two previous systems crises of the 1930s and 1970s appears to be relevant, for these spawned new economic models and new approaches to theoretical research. It is also important to take into consideration radical, indeed revolutionary transformations in Russia twice in the 20th century.

However, experience of the past is only one side of the analysis of the current global crisis. This crisis creates a new reality that demands new approaches to its comprehension and resolution. Attempts to repeat the experience of economic policies from previous crises often appear counterproductive and only aggravate the crisis phenomena.

In the course of this work, the author became determined to combine the historical and the problem approaches within the structure of this book, as follows.

In the Introduction, the author offers the general overview of the crises which the Russian economy faced, starting from the dissolution of the communist system.

Part I discusses the lessons of the revolutionary crises and transformations. Full-scale revolution is an exceptionally rare phenomenon; however, for all their uniqueness, revolutionary transformations have a range of common features. Russia's post-communist transition was this type of event.

Part II considers the financial crisis in Russia in 1998. It finalized the post-communist transformation and determined to a large extent the social and economic model of the country's development for the following fifteen years.

In Part III, the global crisis of 2008 is analyzed in the context of the crises of the 1930s and 1970s.

Part IV deals with the special features of global crisis in Russia.

Finally, Part V discusses key problems of the post-crisis social and economic development agenda in Russia and the world.

The Appendices contain two interviews of the author from 2014 and 2015 and some statistical data.

Научное издание

ВЛАДИМИР МАУ  
КРИЗИСЫ И УРОКИ  
Экономика России  
в эпоху турбулентности

Главный редактор издательства ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ  
Научный редактор издательства АРТЕМ СМЕРНОВ  
Выпускающий редактор ЕЛЕНА ПОПОВА  
Корректор ОЛЬГА СОКОЛОВА  
Дизайн обложки ВЛАДИМИРА ВЕРТИНСКОГО  
Верстка СЕРГЕЯ ЗИНОВЬЕВА

Издательство Института Гайдара  
125009, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1



Подписано в печать 28.10.2015.  
Тираж 1000 экз. Формат 60×90/16.  
Отпечатано в филиале «Чеховский печатный двор»  
ОАО «Первая образцовая типография»  
www.chpd.ru. Факс (496) 726-54-10, (495) 988-63-87  
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, 1



Институт экономической политики имени Егора Тимуровича Гайдара — крупнейший российский научно-исследовательский и учебно-методический центр.

Институт экономической политики был учрежден Академией народного хозяйства в 1990 году. С 1992 по 2009 год был известен как Институт экономики переходного периода, бессменным руководителем которого был Е. Т. Гайдар.

В 2010 году по инициативе коллектива в соответствии с Указом Президента РФ от 14 мая 2010 г. № 601 институт вернулся к исходному наименованию, и ему было присвоено имя Е. Т. Гайдара.

Издательство Института Гайдара основано в 2010 году. Задачей издательства является публикация отечественных и зарубежных исследований в области экономических, социальных и гуманитарных наук, трудов классиков и современников.