

В. МАУ,
доктор экономических наук,
ректор Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2010 ГОДА: В ПОИСКАХ ИННОВАЦИЙ*

Глобальный кризис в 2010 году

Если рубеж 2009—2010 гг. был временем оптимистических ожиданий преодоления глобального кризиса, то к началу 2011 г. стали доминировать сдержанность и ориентация на сохранение экономических трудностей на протяжении достаточно длительного периода. В конце 2009 г. мир вздохнул с облегчением: худшего не произошло, удалось избежать глобальной экономической катастрофы, устояла финансовая система, восстановился экономический рост, безработица находилась в приемлемых рамках. Широко распространились надежды на скорое завершение кризиса и восстановление устойчивой положительной динамики социально-экономического развития, характерной для предыдущего десятилетия.

Наши оценки были более сдержанными¹. Мы утверждали, что начавшийся в 2008 г. кризис носит системный характер и завершится, когда произойдет структурная трансформация мировой экономики, включая формирование новых моделей экономического регулирования, мирохозяйственных связей и международных валютных отношений. Такая перестройка будет длительной и потребует новых институтов и механизмов экономического развития. Это будет период неустойчивости и колебаний, подобное состояние можно охарактеризовать как *турбулентное*.

Прошедший год подтвердил справедливость данного вывода применительно как к мировой экономике, так и к России. Экономический рост действительно восстановился, хотя его темпы существенно ниже, чем в докризисный период (исключение составляет Германия).

* Автор выражает искреннюю признательность С. Г. Синельникову-Мурылеву, А. В. Моисееву и О. В. Кочетковой за помощь при подготовке данной статьи.

¹ См.: Российская экономика в 2009 году. М.: ИЭПП, 2010; *Мау В.* Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего // Экономическая политика. 2009. № 4; *Мау В.* Экономическая политика 2009 года: между кризисом и модернизацией // Вопросы экономики. 2010. № 2.

Однако выход из рецессии не тождествен завершению кризиса, как и сам кризис начался задолго до нее. Экономический рост в минувшем году был в основном результатом усилий правительств, то есть увеличения бюджетных расходов. Политика масштабных денежных вливаний в США (quantitative easing) беспрецедентна, а неясность ее средне- и долгосрочных перспектив ставит под сомнение устойчивость глобальной денежной системы. Хотя частный спрос вырос, пока он не стал главным двигателем экономики, что ухудшает перспективы макроэкономической устойчивости ведущих стран. Более оптимистичной была ситуация на многих развивающихся рынках, где рост, расширение занятости и приток капитала взаимно обуславливают друг друга.

В ряде стран зоны евро финансовый кризис перешел в открытую фазу, когда Греция и Ирландия были вынуждены прибегнуть к международной помощи (МВФ и ЕС). Под сильным давлением находятся экономики ряда других стран ЕС (Испании, Португалии, Италии), что может сказаться на перспективах евро как единой европейской валюты. С макроэкономической точки зрения кризис в Европе все больше напоминает кризис в Латинской Америке в 1980-е годы, когда в результате безудержных заимствований многие страны региона попали в ловушку выбора между неплатежеспособностью и экономическим ростом. Причем на грани банкротства оказались тогда не только страны-должники, но и их кредиторы — крупнейшие американские банки. Преодолеть кризис удалось в результате системных и взаимообусловленных усилий должников и кредиторов, когда первые взяли на себя обязательства коренным образом изменить свою экономическую политику, а вторые согласились списать часть (иногда существенную) долга².

В развитых странах борьба с кризисом велась по двум основным направлениям. США как эмитент главной резервной валюты и «производитель долга» для остального мира пошли по пути беспрецедентно мягкой денежной политики, выпуская доллары для финансирования расходов государственного бюджета. Иными словами, они проводили политику, диаметрально противоположную рекомендациям, которые традиционно предлагали странам, переживающим финансовый кризис. (Впрочем, страна — эмитент мировой резервной валюты может позволить себе осуществлять неортодоксальную бюджетно-денежную политику.) Фактически США продолжают придерживаться «экономики спроса», стимулируя рост расходов как государственного бюджета, так и домохозяйств.

Европейские страны в основном перешли к политике бюджетного ужесточения. Это характерно как для находящейся в относительно благоприятном положении Германии, так и для кризисных Португалии или Греции. Речь идет о сокращении бюджетных расходов (и соответственно дефицита) и одновременном введении налоговых стимулов для бизнеса. Здесь делают акцент на «экономике предложения».

Можно сказать, что в 2010 г. завершился первый этап кризиса (предотвращение экономического коллапса) и начался второй — вы-

² Интересный сравнительный анализ современного кризиса в ряде европейских стран и в Латинской Америке в 1980-е годы см. в: *Rathbone J. P.* Eurozone Can Learn Grim Latin Lessons // *Financial Times*. 2010. Dec. 22.

работка новой модели социально-экономического развития. Из первого этапа мир вышел ослабленным и пока не обновленным (см. рис. 1 и табл. 1). Ведущие страны и их институты, ответственные за экономическую и денежно-финансовую политику, научились скоординированно принимать антикризисные меры. Теперь предстоит совместно выработать новую модель роста — устойчивого, динамичного, опирающегося прежде всего на частный спрос, а не на государственные расходы.

Валовой внутренний продукт, 2010 г. (в % к 2007 г.)

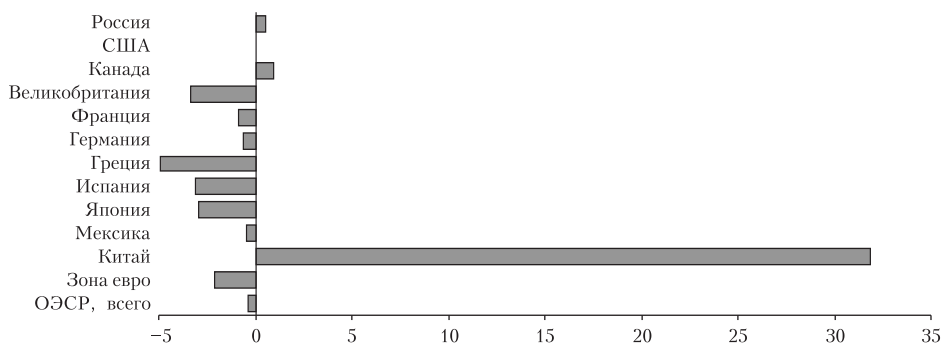


Рис. 1

Т а б л и ц а 1

Динамика ВВП (в % к предыдущему году)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Справочно, 2010 г. в % к 2007 г.
Россия	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,9	3,8	0,6
США	4,1	1,1	1,8	2,5	3,6	3,1	2,7	1,9	0	-2,6	2,7	0,0
Канада	5,2	1,8	2,9	1,9	3,1	3,0	2,8	2,2	0,5	-2,5	3,0	1,0
Великобритания	3,9	2,5	2,1	2,8	3,0	2,2	2,8	2,7	-0,1	-5,0	1,8	-3,4
Франция	4,1	1,8	1,1	1,1	2,3	2,0	2,4	2,3	0,1	-2,5	1,6	-0,9
Германия	3,5	1,4	0	-0,2	0,7	0,9	3,6	2,8	0,7	-4,7	3,5	-0,6
Греция	4,5	4,2	3,4	5,9	4,4	2,3	4,5	4,3	1,3	-2,3	-3,9	-4,9
Испания	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,7	-0,2	-3,1
Япония	2,9	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,0	2,4	-1,2	-5,2	3,7	-2,9
Мексика	6,0	-0,9	0,1	1,4	4,0	3,2	4,9	3,3	1,5	-6,6	5,0	-0,4
Китай	8,4	8,3	9,1	10,1	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,1	10,3	31,9
Зона евро	4,0	1,9	0,9	0,8	1,9	1,8	3,1	2,8	0,3	-4,1	1,7	-2,1
ОЭСР, всего	4,2	1,2	1,7	2,0	3,2	2,8	3,1	2,7	0,3	-3,4	2,8	-0,3

Источник: OECD.

Важным итогом года стал окончательный (как представляется) отказ от иллюзии относительно возможностей и перспектив государственного регулирования экономики. Из-за шока первого этапа кризиса в нем стали обвинять либеральную экономическую модель, раздавались призывы вернуться к идеологии и практике «большого государства», то есть активного вмешательства правительств в управление национальными экономиками. Вульгарному пониманию экономического либерализма (неолиберализма, или экономики предложения)

как причины кризиса начали противопоставлять вульгарно понимаемое кейнсианство (экономику спроса). Впрочем, вскоре пришло понимание, что кризис можно объяснить *нехваткой* государственного регулирования в той же мере, что и *неспособностью* государства обеспечить адекватное экономическое регулирование. Ответом на кризис должно быть не усиление государственного вмешательства в экономику (тем более в производство), а выработка новых инструментов государственного регулирования, причем с учетом двух принципиальных особенностей: во-первых, регулирования финансовых рынков; во-вторых, регулирования, глобально скоординированного.

Решение сложных экономических проблем, с которыми столкнулся мир (прежде всего развитые страны), требует глубоких структурных реформ, преодоления накопившихся дисбалансов и новой модели роста. Именно в 2010 г. начались дискуссии о ней, а в США даже появился специальный термин для обозначения их предмета — *New Normal* (новая нормаль)³.

1. Предстоит разобраться в вопросах соотношения и взаимосвязи экономик Запада и Востока (прежде всего США и Китая), Севера и Юга (особенно в рамках ЕС). Это предполагает урегулирование глубоких макроэкономических (в первую очередь платежных) дисбалансов.

2. Требуется выработать адекватную модель глобального финансового регулирования, поскольку именно из финансовой сферы исходит основная угроза стабильности. В условиях глобализации регулирование финансовых потоков нельзя ограничивать национальными юрисдикциями.

3. Необходимо реструктурировать крупные социальные секторы развитых стран (включая Россию) — прежде всего пенсионные системы и сферы здравоохранения. Они возникли в индустриальную эпоху и не эффективны в условиях постиндустриальных вызовов (как демографических, так и собственно экономических).

4. Нужно сформировать новую международную валютную систему, понять, какие валюты будут играть роль мировых. При этом важно избежать валютных войн и гонки девальваций, на грани чего мир оказался осенью 2010 г.

Решение всех названных проблем требует времени, причем не только и не столько на принятие решений, сколько на их интеллектуальное осмысление и выработку вариантов действий. Именно эти вопросы актуальны на новом этапе кризиса, в который мир вступил в 2010 г. Этот этап будет продолжаться и в текущем году.

Экономическая политика России: между кризисом и модернизацией

В 2010 г. в России в основном продолжалась экономическая политика предыдущего года. Однако акцент теперь был сделан не на спасении отдельных экономических агентов (предприятий, банков), а на

³ См.: Юдаева К. *New Normal* для России // Экономическая политика. 2010. № 6.

поддержании условий для обеспечения экономической и социальной стабильности. Банки и фирмы стали возвращать долги государству, 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 (см. рис. 2), но его темп был заметно 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 сильного спада в разгар кризиса (9% ВВП и почти 15% в промышленности) задача восстановления экономики существенно усложнилась (как и вхождения России в пятерку самых крупных по объему ВВП стран к 2020 г.).

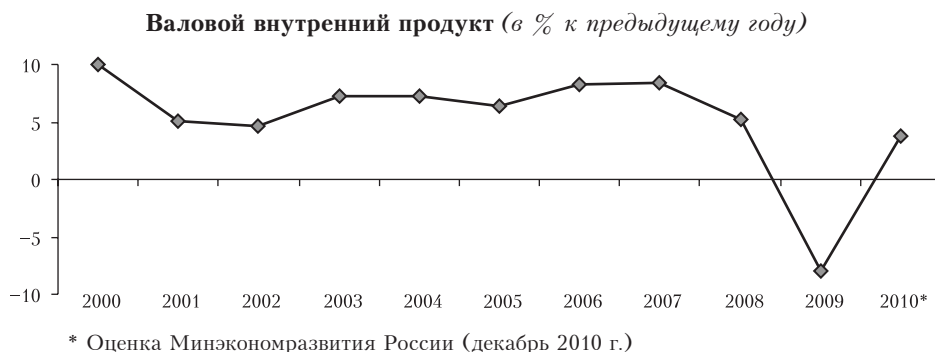


Рис. 2

Рассмотрим наиболее важные проблемы в экономическом развитии России в минувшем году. Они останутся в центре экономической политики и в году текущем.

Существенное обострение финансовой (бюджетной) ситуации. В Россию вновь вернулся бюджетный дефицит, которого страна не знала на протяжении почти десяти лет (см. рис. 3). После финансового кризиса 1989–1998 гг., кульминацией которого был дефолт 1998 г., правительство внимательно отслеживало бюджетные проблемы и добивалось балансирования бюджета. Этому способствовал и рост цен на нефть. На какое-то время сбалансированный бюджет



Рис. 3

стал символом посткоммунистической России и предметом консенсуса новой элиты. Благодаря интенсивному погашению внешнего долга к началу кризиса Россия имела одну из самых низких долговых нагрузок в мире. Разумеется, некоторые политические силы настаивали на увеличении бюджетных расходов, однако они не обладали должным политическим влиянием.

Теперь ситуация изменилась. В 2009 г. страна жила с дефицитом бюджета, и никакой катастрофы не произошло. Элита поняла, что может получить доступ к гораздо большим денежным ресурсам, чем обеспечивают производительность труда и благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура, к тому же так живут наиболее развитые страны. В результате возникла парадоксальная ситуация: федеральный бюджет стал дефицитным при цене на нефть 80 долл./барр., а еще несколько лет назад при цене 30 долл./барр. он сводился с профицитом (см. рис. 4).

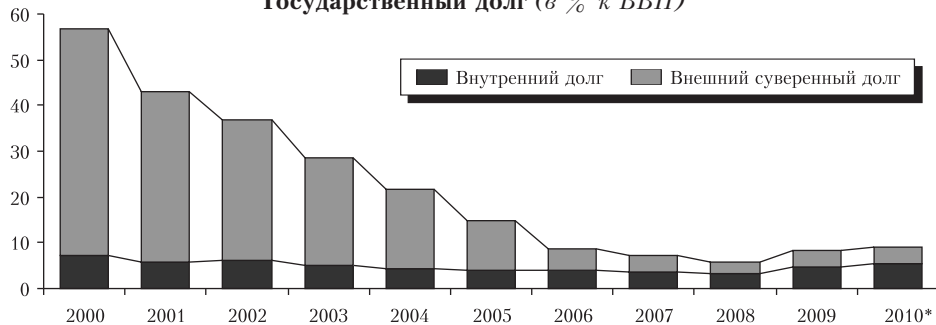
Стоимость нефти марки Urals (долл./барр.)



Рис. 4

Формально ситуация не выглядит тревожной. Уровень государственного долга низкий, и страна имеет возможность заимствовать как в рублях, так и в иностранной валюте (см. рис. 5–6). Бюджетный дефицит не очень большой по сравнению с развитыми странами — 3,5–4% ВВП. Однако при расчетах с исключением рентной составляющей он оказывается выше 13% ВВП. Наша страна находится в сильнейшей

Государственный долг (в % к ВВП)



* На 1 декабря 2010 г.

Рис. 5

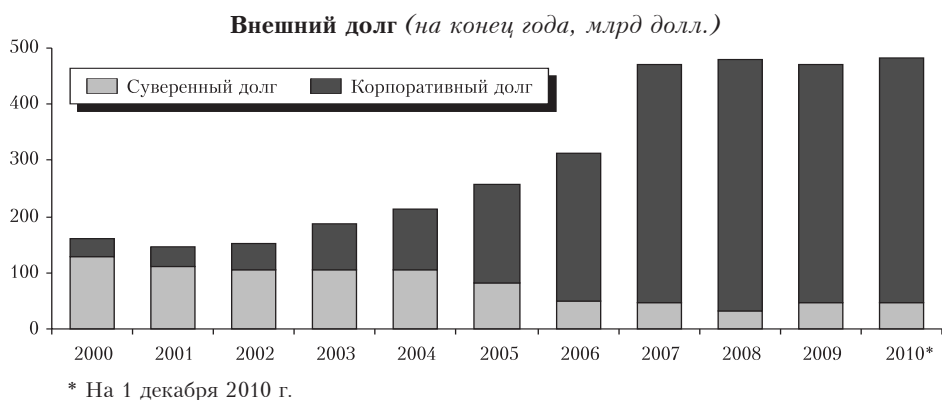


Рис. 6

зависимости от колебаний мировых цен на энергоресурсы, то есть от внешних факторов, на которые мы не можем повлиять.

Ситуация вполне сопоставима с началом 1980-х годов. Тогда советская система казалась исключительно устойчивой, экономика медленно, но росла (на 2–3% в год), государственный долг был невысоким. Доходы от продажи энергоресурсов направлялись на покрытие текущих потребностей бюджета (в основном на военные расходы, закупку продовольствия и товаров народного потребления, а также импортного оборудования для дальнейшего развития нефтегазового сектора). Эта модель представлялась устойчивой в долгосрочном плане, если не навсегда: советское руководство, основываясь на доступном ему историческом опыте, было уверено, что цены на нефть могут только расти. Но когда они упали в шесть раз, уже через пять лет стабильность сменилась финансовой катастрофой. Эти риски вполне реальны и в наше время, но в отличие от начала 1980-х годов сейчас мы хорошо знаем, что цены на нефть могут изменяться в обоих направлениях.

После снижения инфляции в 2009 – первой половине 2010 г. *индекс потребительских цен вновь начал расти*, достигнув по итогам года 8,8%. Иными словами, инфляция остается одной из самых высоких среди стран «большой двадцатки» и сопоставима только с показателями Индии и Турции (см. табл. 2 и рис. 7).

Т а б л и ц а 2

Инфляция, рост потребительских цен (в % к предыдущему году)				
	2007	2008	2009	2010
Россия, по данным ОЭСР	9,0	14,1	11,7	...
Россия, по данным Росстата	11,9	13,3	8,8	8,8
G7	2,2	3,0	-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.

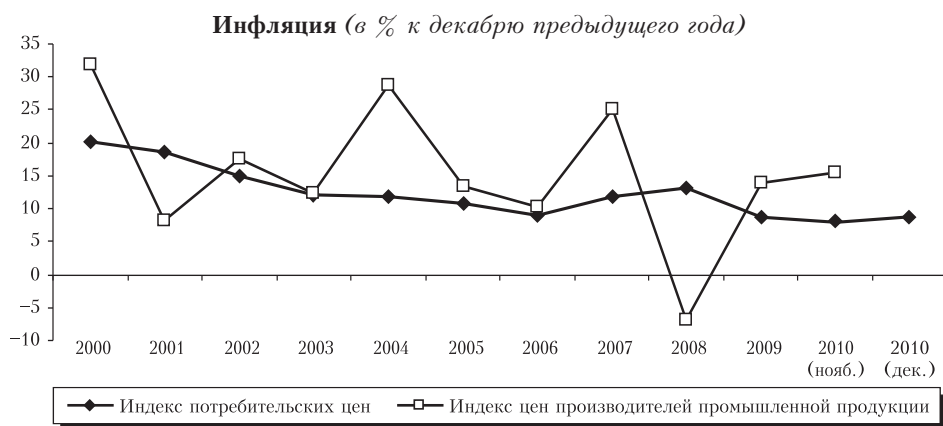


Рис. 7

Отчасти это естественный процесс, сопровождающий возобновление экономического роста. На волне спада рост цен замедлился, однако российская экономика все равно оставалась высокоинфляционной.

Однако есть и два других источника раскручивания инфляции. С одной стороны, это засуха и исключительно низкий урожай зерновых, что отражается на индексе сельскохозяйственного производства (см. рис. 8). С другой стороны, бюджетная политика, так как мощное наращивание бюджетных расходов не может не сказаться на ценах. Свою роль сыграли и монетарные факторы инфляции, поскольку бюджетный дефицит финансировался за счет Резервного фонда и валютных интервенций в период притока капитала в начале года. Важны также инфляционные ожидания, которые порождает экспансионистская бюджетная политика.



Рис. 8

В российских условиях ускорение инфляции создает больше проблем, чем в развитых странах. Там инфляция стала бы фактором (и показателем) оживления производства, и даже последующее ужесточение денежной политики не превысило бы нескольких процентных пунктов. У нас инфляция приводит к повышению процентных ставок: они сохраняются на двузначном уровне, что серьезно тормозит экономический рост.

В этой ситуации следовало ожидать роста заимствований российских фирм на внешних рынках, предлагающих более дешевые

финансовые ресурсы. Действительно, в 2010 г. заимствования стали нарастать, причем особенно активными были нефинансовые институты (в отличие от докризисного периода).

В 2010 г. *Россия столкнулась со значительным оттоком капитала*: он составил 38,3 млрд долл. (см. рис. 9). Ситуация здесь резко отличается от складывающейся в других странах БРИК: в Бразилии, Индии и Китае наблюдается мощный приток капитала. В обоих случаях возникает вопрос, насколько целесообразно ограничить свободу перемещения капитала и установить контроль над его движением, но только для решения противоположных задач: ослабить стимулы к притоку капитала для смягчения волатильности (собственно, Бразилия уже ввела «налог Тобина») или не допустить его опасный отток.



Рис. 9

Отток капитала происходил, хотя российский фондовый рынок был одним из самых быстрорастущих в мире. Однако его ограниченные масштабы (приток портфельных инвестиций составляет незначительную долю в динамике капитала), небольшая глубина, а также крайняя волатильность (колебания в разы, а не на проценты) ослабили интерес к нему со стороны крупных международных инвесторов. Прямых инвестиций в минувшем году было крайне мало (см. рис. 10).



Рис. 10

Можно назвать несколько причин оттока капитала: общая неопределенность перспектив развития экономического кризиса; неопределенность, связанная с предстоящими в России выборами; сохранение высокого уровня коррупции, когда часть расходуемых бюджетами всех уровней средств остается в руках «чиновников», которые предпочитают помещать накопленное в безопасные места (последнее подтверждается относительно небольшими суммами разовых переводов средств за границу, что характерно именно для минувшего года). На наших глазах коррупция из микроэкономического феномена превращается в важный макроэкономический фактор.

Одновременно сокращается сальдо платежного баланса по текущим операциям в связи со значительным ростом импорта, что, в свою очередь, служит реакцией на рост социальных расходов бюджета (см. рис. 11). Возросший платежеспособный спрос ориентируется на дешевые товары, преимущественно импортные. Ситуация 1999 г., когда рост номинальных выплат населению обернулся ростом спроса на отечественные товары (импортозамещением), возможна только при радикальной девальвации национальной валюты — в разы (как в 1998 г.), а не на проценты (как в конце 2008 — начале 2009 г.)⁴.



Рис. 11

Из сказанного можно сделать общий вывод: минувший год отчетливо продемонстрировал, что *Россия перестала быть дешевой страной*, какой она была в 1990-е и на протяжении большей части 2000-х годов. 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 оказываются более надежными при сопоставимом уровне доходности. Отечественные потребительские товары по соотношению цена/качество, как правило, не выдерживают конкуренции с импортом. Эти обстоятельства обусловили отток капитала и снижение сальдо платежного баланса по текущим операциям.

⁴ В связи с этим А. Улюкаев заявил в ноябре 2010 г., что при продолжении политики наращивания социальных расходов может возникнуть структурный дефицит текущего счета, на который почти невозможно повлиять через курс рубля (см.: Гайдаровские чтения. 2010. 13 окт. www.iet.ru/images/READINGS/ulukaev.pdf).

Опасения, что текущее сальдо может выйти в область отрицательных значений, небезосновательны. Но такое развитие событий нельзя считать неизбежным, поскольку рост спроса на импорт приведет к ослаблению курса рубля, что, в свою очередь, станет фактором ограничения импорта. Это будет зависеть как от действий денежных властей, так и от фискальной политики. Центробанк способен влиять на курсообразование, плавно ослабляя рубль, чтобы сдерживать приток импорта. Правда, такая политика будет противоречить цели таргетирования инфляции и вновь подтвердит, что проблемы отечественного производства для Центробанка важнее, чем обеспечение стабильности цен и национальной 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, то есть появления двойного дефицита (бюджета и текущего счета платежного баланса).

Ситуация на рынке труда к концу 2010 г. оказалась значительно лучше, чем ожидалось в начале года. К декабрю безработица снизилась на 0,7 млн и достигла 5,7 млн человек, зарегистрированная безработица снизилась на 183,1 тыс. — до 1,9 млн человек (см. рис. 12). Можно сказать, что феномен *jobless recovery* (восстановления производства при отставании в восстановлении занятости), характерный для системных кризисов, в России не наблюдается. С точки зрения социально-политической стабильности такую ситуацию можно только приветствовать. Однако у нее есть два возможных объяснения, которые не позволяют оценивать восстановление рынка труда однозначно позитивно.

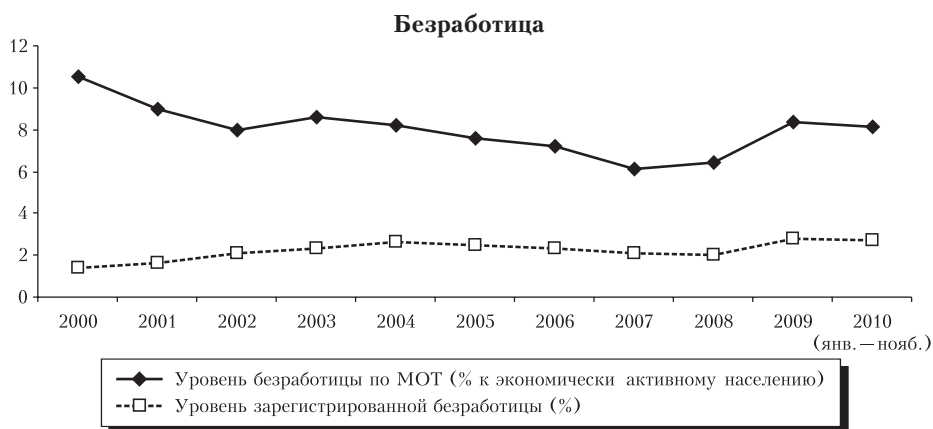


Рис. 12

Во-первых, феномен *jobless recovery* — оборотная сторона, индикатор структурной трансформации экономики. Он означает усиление структурной безработицы, то есть появление новых рабочих мест и нехватку людей с нужной квалификацией. Иными словами, этот феномен выступает фактором модернизации, с которой связан выход из кризиса. При его отсутствии нужно специально обсуждать вопрос о наличии модернизации на выходе из кризиса. В этом же направ-

лении на экономику воздействует и политическое давление на бизнес и регионы с требованием обеспечить занятость.

Во-вторых, в специфической демографической ситуации современной России отсутствие отставания занятости от восстановления экономики может свидетельствовать о более активном выходе работников на пенсию, то есть о снижении безработицы за счет не только роста занятости, но и сокращения рабочей силы в трудоспособном возрасте.

В России были сделаны важные шаги в направлении международной интеграции как по линии Таможенный союз — Единое экономическое пространство, так и в вопросе присоединения к ВТО. Обе траектории 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 зависят от политического руководства стран, которые участвуют в названных процессах. Для России оба процесса важны как способы стимулировать конкуренцию и товаропроизводителей, и юрисдикций⁵.

Стремясь сочетать антикризисные меры с модернизацией, в последние два года российское правительство задействовало некоторые новые элементы в своей экономической политике, существенно отличающиеся от того, что было характерно для 2000—2008 гг.

Прежде всего назовем *новую макроэкономическую реальность* — устойчивое сохранение бюджетного дефицита и наращивание бюджетных заимствований. Этому способствовали наличие значительных резервов, а также низкий уровень государственного долга перед кризисом.

Другой новацией, естественно вытекающей из предыдущей, стал *поворот к политике повышения 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 в этом направлении были предприняты в 2000—2001 гг. Одной из важных, хотя и не афишируемой, причин снижения налогов было стремление установить их на уровне, близком к эффективной ставке, и в рамках модели, которую государство было способно администрировать.

Теперь тенденция изменилась. В последнее время были существенно повышены социальные отчисления (прежде всего в Пенсионный фонд), а также увеличено налогообложение углеводородов. Фискальная логика этих мер ясна: в условиях курса на рост расходов бюджета повышение налогов практически неизбежно. Однако усиление налогообложения труда дестимулирует структурную модернизацию, поскольку наиболее болезненно сказывается на отраслях с высокой долей затрат труда (в отличие от сырьевых).

Стремясь смягчить негативное воздействие повышения налогов, власти стали активнее применять *дискретные (точечные) меры экономической политики*. Наиболее яркий пример — инновационная зона «Сколково», для резидентов которой был предложен беспрецедентный

⁵ О конкуренции юрисдикций см.: Шувалов И. Россия на пути модернизации // Экономическая политика. 2010. № 1.

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 должно быть в современном развитом постиндустриальном обществе. В случае успеха данный эксперимент может иметь важные последствия для экономической и социальной жизни России.

Фактически был взят курс на выделение и адресную поддержку «национальных чемпионов» — отдельных отраслей и секторов, которые по тем или иным причинам представляются перспективными.

Начало этому было положено еще перед кризисом, когда была создана госкорпорация «Роснано», а правительство решило, что именно нанотехнологии выступают ведущим звеном научно-технического прогресса, «за которое надо всеми силами ухватиться»⁶. Затем, уже в условиях начавшегося кризиса, была образована Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России во главе с президентом РФ Д. А. Медведевым. На ее первом заседании осенью 2009 г. выделено пять приоритетных направлений развития науки и технологий (энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка новых видов топлива; ядерные технологии; космические технологии, прежде всего связанные с телекоммуникациями; медицинские технологии; стратегические информационные технологии, включая создание суперкомпьютеров и программного обеспечения). В марте 2010 г. создана Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям во главе с В. В. Путиным. Комиссии занимаются как общими вопросами развития инноваций и модернизации, так и реализацией точечных проектов — «национальных чемпионов».

В соответствии с этой же логикой стала трансформироваться модель особых экономических зон (ОЭЗ). 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 их в месте, которое представляется целесообразным с точки зрения формирования определенного технологического кластера (пример — «Титановая долина» в Свердловской области).

Стремясь компенсировать рост социальных налогов для малого бизнеса (и понимая, что часть бизнеса уйдет в «тень»), в конце 2010 г. было решено снизить на два года страховые взносы 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 стала актуальной *приватизация*. Правительство приняло масштабную программу, по которой в частные руки должны перейти как пакеты акций компаний, в которых государство является миноритарием, так и миноритарные пакеты акций крупнейших государственных компаний или компаний с абсолютным доминированием государственного пакета (среди последних —

⁶ Аналогии с «Планом электрификации России» (планом ГОЭЛРО) 1920 г. здесь были достаточно очевидны. «Коммунизм есть советская власть плюс электрификация всей страны», — говорил тогда В. И. Ленин. Иными словами, электрификация в сочетании с политической стабильностью воспринималась как ключевой фактор экономического и политического рывка страны, вышедшей из революции.

«Роснефть», РЖД, «РусГидро», Сбербанк, ВТБ и др.). По-видимому, задачами приватизации станут привлечение стратегических инвесторов (соответственно получение инвестиционных ресурсов и улучшение корпоративного управления), а также пополнение доходов бюджета. Однако в современной ситуации первая задача должна быть ключевой, хотя лишь время покажет, удастся ли ее решить на практике⁷.

Поиск новой модели роста

К числу иллюзий начала структурного кризиса относится ожидание восстановления «старого доброго времени» — преодоления неурядиц и возвращения к прежней модели роста. Это ошибочная стратегия. Кризис, подобный нынешнему, предполагает формирование новой модели экономического развития. Преимущества на выходе из кризиса получают страны, способные сформировать эту модель и наиболее последовательно и решительно реализовать ее на практике. Именно в обретении новой модели роста состоит стимулирующая роль структурного кризиса. Тогда у отдельных стран появляется шанс совершить рывок в своем развитии.

В настоящее время для России возможны 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 новым вызовам по мере их появления. В этой конструкции государство выступает основным источником роста — и как владелец ключевых финансовых ресурсов, и как нейтрализатор «рыночной стихии», и как держатель важнейших институтов, необходимых для роста. Государство определяет приоритеты, концентрирует на них политические и финансовые ресурсы, выстраивает финансовую систему, опираясь на принадлежащие ему банки и биржи, напрямую руководит крупнейшими производственными компаниями (контролирует «командные высоты»). Государственный спрос не только на товары и услуги, но и на институты, оказывается системообразующим. От государства в значительной мере зависит и спрос домохозяйств.

Второй вариант предполагает усиление роли частных источников роста (частных фирм и домохозяйств). Они должны замещать и постепенно вытеснять государство из предпринимательской сферы. Государство призвано создавать максимально благоприятные условия для функционирования частных экономических агентов, стимулировать их интерес к развитию, то есть предложение товаров и услуг на рынке.

⁷ 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 1990-е годы, как и в ходе любой крупномасштабной революции прошлого, абсолютно доминировала первая задача. В условиях политической стабильности начинает доминировать экономическая задача, хотя две другие также играют свою роль — здесь они вполне сочетаются (подробнее см.: *Май В. Экономика и революция: уроки истории // Вопросы экономики. 2001. № 1*).

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 сторонниками кейнсианских и неоклассических моделей 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 государство должно компенсировать рыночную неопределенность, особенно слабость зарождающихся рыночных институтов⁸. Однако последующее развитие событий продемонстрировало, что за избыточное вмешательство государства обществу позднее приходится платить немалую цену — политическую и экономическую. «Большое государство» закостеневаает и с какого-то момента начинает препятствовать современному экономическому росту. Чтобы преодолеть такую ситуацию, требуется немало ресурсов, а то и жертв.

Действующая модель роста — экономика спроса

Назовем основные элементы этой модели: обеспечение высокого уровня социальной и политической стабильности в обществе в качестве ключевой цели правительства; наличие высоких и растущих цен на углеводороды; наращивание бюджетных расходов как важнейшего источника спроса; постепенное повышение налогов; сохранение значительного инфляционного потенциала; усиление роли индивидуальных (адресных) решений в противовес созданию общих «правил игры».

Сложившаяся в 2000-е годы и действующая поныне модель экономического роста основана на наличии масштабных, дешевых и незаработанных финансовых ресурсов, источником которых выступает не рост производительности труда, а благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура. Собственно, такая модель с некоторыми модификациями существует в России с 1970-х годов, и в настоящее время она почти столь же популярна, как и тогда. 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, — пенсионеры, безработные, государственные служащие и военные, а также примыкающие к ним работники госкорпораций. Существенную роль играет финансирование силовых структур в части как содержания военно-служащих, так и закупки вооружений. (Впрочем, 2010 г. стал в определенном смысле переломным, поскольку Россия объявила о крупных военных закупках в странах НАТО.)

⁸ *Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.*

Другой важной областью государственного спроса служат инвестиции в инфраструктуру. Однако, учитывая высокий уровень коррупции в этом секторе, при реализации своих инфраструктурных проектов правительство проводит осторожную политику в отличие от социальных расходов.

Выбор между инфраструктурным и социальным приоритетами непростой. Социальные расходы направляются на конкурентный рынок, и они действительно могут обеспечить рост потребления. Инфраструктурные секторы более монополизированы, инвестиции в них приводят к повышению цен (тарифов), а не к увеличению предложения соответствующих товаров и услуг. В то же время социальные расходы во многом определяют рост инфляции, а также поддерживают спрос на товары дешевого импорта⁹. Это сужает стимулирующий потенциал бюджетных расходов. В какой-то мере такой спрос можно компенсировать курсовой политикой, сдерживая укрепление рубля, однако соответствующие возможности денежных властей весьма ограничены, особенно при высоком уровне цен на углеводороды.

Еще одна проблема социальных расходов — их необратимый характер. Отказаться от взятых социальных обязательств можно только в условиях тяжелого политического и экономического кризиса. Здесь нельзя прибегнуть к аргументу, что отсутствуют необходимые доходы бюджета. Расходы на инфраструктуру гораздо менее политизированные, от них легче отказаться.

Приоритет социальной стабильности в этой модели будет подталкивать к проведению консервативной политики на рынке труда, препятствующей высвобождению занятых, а значит — и структурному обновлению. Их высвобождение будет происходить очень осторожно и под контролем государства. Это может давать серьезные позитивные результаты, как в случае «АвтоВАЗа» в 2010 г. Однако тиражировать данный опыт в массовом масштабе практически невозможно.

Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности при отказе от структурных реформ потребует повышения налогов, то есть пересмотра политики последних 15 лет. Экономика, основанная на государственном спросе, в принципе более склонна к сохранению и поддержанию монополий, а также к инфляции. Монополии будут обеспечивать стабильность экономико-политической ситуации, хотя и ценой снижения качества товаров и услуг при более высокой инфляции. Доминирование государственного спроса ослабит для экономических агентов актуальность снижения инфляции, поскольку государственные инвестиции будут играть большую роль, чем частные, а именно для частного инвестора важнее низкая инфляция как предпосылка снижения процентных ставок. Государство будет, по-видимому, усиливать индивидуальный (адресный) характер своих решений, предоставляя стимулирующие льготы отдельным типам инвесторов и производителей с целью компенсировать повышение налогов, высокие процентные ставки и административные барьеры.

⁹ По расчетам А. Ведева, 75% прироста внутреннего спроса приводили к инфляции и росту импорта и лишь 25% стимулировали внутреннее производство (Ведев А. и др. На пути к дешевым деньгам / Центр стратегических исследований Банка Москвы. М., 2010).

*Рост для структурной модернизации —
экономика предложения*

При осуществлении модернизации основной акцент нужно сделать не только (и даже не столько) на темпах роста, сколько на его качестве. Потребуется выработать новую модель роста, основанную на стимулировании предложения товаров и услуг, то есть на создании условий для успешного функционирования и развития экономических агентов. Можно выделить следующие элементы этой модели.

1. Снижение бюджетной нагрузки относительно ВВП, то есть уменьшение расходов бюджета и налогов. Практически все успешные примеры догоняющего развития в постиндустриальном мире наблюдались в странах с более низкой бюджетной нагрузкой, чем в самых передовых (в этом принципиальное отличие современного догоняющего развития от того, что происходило в индустриальную эпоху XIX—XX вв.). Особенно важно не только не допускать роста налогов на труд, но и постепенно снижать их.

2. Восстановление макроэкономической сбалансированности, то есть сокращение бюджетного дефицита при рационализации и повышении эффективности бюджетных расходов.

3. Проведение валютной политики, благоприятной для инвестиционного процесса. Это означает поэтапное движение к превращению рубля в региональную резервную валюту. Поскольку стимулировать внутреннее производство путем сдерживания укрепления рубля становится все сложнее, необходимо на деле перейти к таргетированию инфляции, что позволит сохранять процентные ставки на приемлемом для инвесторов уровне.

4. Обеспечение открытости экономики как важнейшее условие стимулирования внутренней конкуренции. Этому способствуют создание Таможенного союза и Единого экономического пространства, присоединение к ВТО и ОЭСР. В перспективе следует стремиться к единому экономическому пространству с ЕС, что можно рассматривать в качестве стратегической цели внешнеэкономической политики. Все это не отрицает мер по текущей поддержке несырьевого экспорта.

5. Нейтрализация конъюнктурных доходов, возврат к идеологии и практике формирования стабилизационного фонда из средств, вырученных от продажи углеводородов выше определенной (и неизменяемой на протяжении нескольких лет) цены.

6. Глубокое реформирование отраслей человеческого капитала (социального сектора), прежде всего пенсионной системы и здравоохранения, приведение их в соответствие с демографическими и финансовыми реалиями постиндустриального этапа, усиление частных и индивидуальных принципов функционирования этих секторов, а также увязка их развития с формированием источников долгосрочных инвестиций.

7. Последовательная приватизация с доминированием не фискальных, а социальных и политических задач — формирование широкого слоя неолигархических собственников средств производства (среднего и крупного бизнеса) и среднего класса, а также привлечение стратегичес-

ких инвесторов. Подобная приватизация создаст спрос на модернизацию, макроэкономическое оздоровление и структурные реформы (именно это произошло в 1990-е годы, когда проведение приватизации открыло путь для макроэкономической и политической стабилизации).

Разумеется, все сказанное не умаляет роли реформ в политической и правоприменительной сферах, направленных на защиту прав собственности, развитие конкуренции и преодоление коррупции.

Ключевой вызов: структурная модернизация в условиях рентной экономики

Как показал 2010 г., восстановление экономического роста не стало синонимом выхода из кризиса. Экономическая ситуация остается неустойчивой и в значительной мере зависит от государственного спроса. Необходимость поддерживать высокий уровень бюджетных расходов при ограниченной возможности повышать налоги 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 длительного времени.

Правительства ведущих стран стоят перед выбором между ужесточением бюджетной политики и продолжением бюджетного стимулирования. Первый путь будет способствовать макроэкономическому оздоровлению в перспективе, но его непосредственным результатом может стать рецессия, что нежелательно и экономически, и политически, поскольку чревато потерей мандата доверия находящимися у власти партиями. Второй будет поддерживать текущий экономический рост, но может привести к серьезным проблемам в будущем, и решать их придется на протяжении десятилетия, а то и дольше.

Оба варианта опираются на опыт двух прошлых великих кризисов. Попытка ужесточить бюджетную политику в середине 1930-х годов привела к возобновлению рецессии, завершившейся только в результате Второй мировой войны. Однако попытка стимулировать рост за счет подхлестывания спроса в 1970-е годы обернулась срывом в стагфляцию, выйти из которой удалось лишь в начале 1980-х годов, причем также пришлось пройти через глубокую рецессию.

Дискуссия об «ужесточении или стимулировании» (*austerity vs. stimulus*) набирает обороты среди экономистов и политиков. Естественно, обе стороны активно используют имя Дж. М. Кейнса, который в свое время предложил стимулирующую экономическую политику. Правда, он отнюдь не рекомендовал применять ее в масштабах, в которых под прикрытием его авторитета она была реализована в 1970-е годы, когда Р. Никсон объявил себя «кейнсианцем».

При всей важности этой дискуссии она не совсем точно отражает реальную проблему. Главный недостаток дискуссии состоит в попытке найти решение в старой логике — *business as usual*, то есть восстановить докризисные «правила игры», докризисную модель роста и благополучно продолжать докризисную экономическую политику.

Вопрос только в том, как лучше переждать текущие неприятности: жертвуя ростом или финансовой устойчивостью. По сути, эта полемика на национальном уровне воспроизводит логику поведения крупных предприятий: надо подождать, получить и реструктурировать кредиты, а потом все пойдет по-старому.

Ключевая проблема такого подхода — фактический отказ от модернизационного компонента антикризисной политики. Выжидание восстановления роста, будь то на микро- или макроуровне, подталкивает правительство максимально поддерживать стабильность и не допускать ничего, что может ослабить их позиции на выборах.

Между тем проблема глубже. Системный кризис несет в себе мощный модернизационный компонент. Преодоление кризиса предполагает выход на новые уровни конкурентоспособности, новые экономические и технологические решения, причем это может не выражаться в цифрах роста, как и начало кризиса не совпадало с началом спада. Мы имеем в виду новое качество роста, новую его модель и новую модель регулирования социально-экономических процессов — теперь, по-видимому, в глобальном масштабе. Для этого требуется ответственная, консервативная бюджетная 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 они сохраняться или модернизироваться? Жесткие бюджетные ограничения при всей их социально-политической проблематичности создают условия для обновления, а мягкие, облегчая решение текущих проблем, ведут к глубокому структурному кризису в будущем. Советский Союз сделал выбор в пользу стимулирования в середине 1980-х годов — 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, 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 минимизации этой зависимости и соответственно стимулировании спроса на модернизацию должен сейчас быть в центре политической и экономической дискуссии.