

Раздел 1. Социально-политический контекст

1.1. Экономика России в ожидании новой модели роста: перестройка или ускорение?

2013 год ознаменовал вступление России в новую фазу социально-экономического развития. Завершился период бурного роста, продолжавшегося на протяжении почти двенадцати лет (1999–2012 гг.), 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. Вопрос о новой модели роста 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 РФ от 12 декабря 2013 г.

Внутренние причины складывающейся в российской экономике ситуации не отменяют необходимости анализировать ее в контексте продолжающегося глобального кризиса. Этот кризис задает не только экономический, но и политический фон социально-экономического развития России, а при определенных обстоятельствах может стать существенным фактором при принятии внутривластных решений.

Наш анализ начинается с характеристики нынешней фазы глобального кризиса. Затем дается краткая характеристика основных социально-экономических итогов 2013 г. в России. В разделе 1.1.3 предметом обсуждения станут причины торможения экономического роста, а на этой основе в разделе 1.1.4 рассматриваются риски экономической политики. Заключительный раздел посвящен приоритетам социально-экономической политики в среднесрочном периоде, которые были бы способны обеспечить формирование новой модели роста.

1.1.1. Глобальный экономический кризис

Если предельно обострить проблему, с которой мы столкнулись в 2013 г., то выглядит она следующим образом: в то время, когда в основных экономиках мира наметился перелом в направлении выхода из кризиса (*табл. 1*), Россия стала отчетливо в него вползать. Разумеется, все не столь однозначно. И кризис на Западе остается тяжелым, и последствия антикризисной борьбы еще долго будут давать о себе знать, и макроэкономическая ситуация остается сложной. Нельзя исключать и замедления роста в Китае со всеми вытекающими последствиями для мировой экономики.

Таблица 1

Темпы экономического роста по отдельным странам и группам стран,
2005–2013 гг., % к предыдущему году

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Мир	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
Крупные развитые 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	1,3
ЮАР	5,3	5,6	5,5	3,6	-1,5	3,1	3,5	2,5	2,0

Источник: МВФ.

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 устойчивость Германии. Существенную роль в этом сыграло появление в США дешевой энергии, произошедшее за годы кризиса ограничение уровня заработных плат, а также относительное ослабление доллара. Этих факторов стало достаточно для запуска экономического роста. Американский рост, хотя и гораздо более внутренне ориентированный, чем до кризиса (дефицит текущего счета снизился до 2,2% ВВП), стимулирует рост спроса на товары по всему миру. Предположения о том, что на этот раз ключевым фактором выхода из кризиса станет рост развивающихся рынков, не подтвердились. Хотя высокие темпы роста Китая важны для демпфирования рисков глобальной рецессии.

Начался подъем финансовых рынков развитых стран, составивший за год 15–30% (рост S&P достиг 30%, чего не происходило уже почти 20 лет). Улучшаются их макроэкономические индикаторы, среди которых прежде всего надо отметить снижение дефицитов бюджетов. Сокращается безработица, хотя и с отставанием от восстановления ВВП, что, по нашему мнению, является показателем структурной модернизации развитых экономик.

Правда, положительная динамика происходит на фоне беспрецедентно мягкой денежной политики центральных банков ведущих стран, прежде всего США и Японии. Среди экономистов велики сомнения относительно принципиальной возможности вернуться в обозримом будущем к высоким темпам роста предыдущих двух десятилетий. Это касается перспектив как развитого мира, так и развивающихся рынков¹. Продолжа-

¹ Л. Саммерс поставил под сомнение возможность обеспечения устойчивого роста в США в обозримой перспективе и в связи с этим предостерег от слишком решительного сворачивания мер ФРС по стимули-

ется обсуждение проблемы *new normal* – модели посткризисного роста, которую характеризуют более низкие темпы, чем это было в 1990–2000-е годы

Ключевой проблемой 2014 г. в этом отношении является реакция экономического развития на ужесточение денежной политики, что представляется в ближайшем будущем неизбежным. Есть и более общий вопрос: каковы среднесрочные перспективы макроэкономической ситуации в ведущих странах мира в связи с беспрецедентным наращиванием балансов их центральных банков, происходившим на протяжении последних нескольких лет? Это интересный вопрос для экономической теории, но еще более актуальный для экономической политики. В этом отношении роль США в формировании трендов 2014–2015 гг. также может оказаться определяющей, если свертывание программы стимулирования ФРС станет фактором торможения американского роста и приведет к удорожанию капитала по всему миру.

Еще один важный долгосрочный вопрос – перспективы глобализации. Несмотря на восстановление ВВП и преодоление острого финансового кризиса, трансграничное движение капитала существенно затормозилось. Если в 2007 г. между странами «большой двадцатки» финансовые потоки составляли 18% их совокупного ВВП, то теперь этот показатель не достигает и 4,5%, а во всей мировой экономике они сократились на 60%¹. Разумеется, некоторые экономисты могут видеть в такой ситуации укрепление стабильности мировой экономики, отражая известную дихотомию: «стабильность, которая откладывает кризис, или рост, который приближает кризис». Однако ценой этой стабильности может стать долгосрочное торможение экономического развития.

Постепенно проявляются контуры посткризисного мира, включая новые геоэкономические и геополитические балансы, новые технологические приоритеты, перспективы глобальных валют, государственного регулирования и экономической доктрины. Еще рано давать им полноценную характеристику, однако некоторые особенности уже заметны. Перечислим некоторые тенденции, которые будут давать о себе знать в обозримом будущем.

- Налицо новые направления в географии размещения производства между регионами мира. Происходит повышение роли промышленности в развитом мире, что иногда определяют как реиндустриализацию. Впрочем, даже если эта реиндустриализация окажется устойчивой и долгосрочной тенденцией, было бы неправильно видеть в ней возврат традиционных отраслей промышленности из развивающихся стран в развитые. На самом деле происходит формирование новых отраслей промышленности, характерной чертой которых является относительное снижение доли труда в издержках и усиление значимости таких факторов, как близость исследовательской базы (в связи с ростом доли научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР, или R&D)) и основного потребительского

пованию роста (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). Параллельно развернулась дискуссия о том, что высокие темпы роста развивающихся экономик последних двадцати лет были аномальными, и теперь произойдет их коррекция до уровней, характерных для 1970–1980-х годов (Aslund A. Why Growth in Emerging Economies Is Likely to Fall. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics. Working Paper 13-10. 2013, September).

¹ Lund S., Daruvala T., Dobbs R. et al. Financial Globalization: Retreat or Reset. Global Capital Market 2013. McKinsey Global Institute, 2013; Atkins R., Fray K. Rapid fall in capital flows poses growth risk // Financial Times. 2014. January 6.

спроса. Дополнительный вклад в этот процесс вносит и удорожание труда в ведущих развивающихся странах, особенно в Юго-Восточной Азии.

- Удешевление энергии, связанное как с новейшими технологическими решениями по извлечению нетрадиционных видов газа и нефти, так и с существенным расширением возможностей их транспортировки. Следствием становится своеобразная революция энергетических цен, и основным сюжетом дискуссии по этому предмету в минувшем году стал не вопрос о вероятных масштабах роста цен, а о том, будут ли цены на энергоресурсы стагнировать или снижаться (фактически вопрос о том, будет ли реальное снижение цен дополнено номинальным снижением). Революция на энергетическом рынке, естественно, также становится фактором реиндустриализации.
- Более ясным становится вопрос о глобальной валюте. С одной стороны, доллар и евро сохранили свою ключевую роль в качестве глобальных резервных валют. Стало ясно, что в этой паре преобладающая роль будет принадлежать доллару, поскольку именно американская экономика вновь стала доминирующим фактором преодоления глобального кризиса. В то же время, несмотря на серьезные сложности и риски, евро подтвердил свой международный характер, хотя и вторичный по отношению к доллару. Юань еще не стал и в обозримом будущем вряд ли станет резервной валютой, до тех пор пока китайская экономика и китайское общество не пройдут через этап либерализации и не продемонстрируют политическую устойчивость в результате этого процесса. Нерешенным пока остается вопрос о возможности повышения роли региональных резервных валют – это будет зависеть от устойчивости тех региональных экономических альянсов, которые формируются в настоящее время.
- Выход из глобальных кризисов в прошлом предполагал формирование новой модели регулирования экономики: резкий рост дирижизма в середине XX в. (после 1930-х годов) и либерализация государственного регулирования в конце XX в. (после кризиса 1970-х). Популярные в начале последнего кризиса идеи о необходимости возврата к «большому государству» не оправдались, однако можно ожидать некоторого усиления роли государственного регулирования. Скорее всего, это будет проявляться не в прямом вмешательстве и не в росте доли государства в собственности, как это было после Великой депрессии, а в усилении регулирования финансовых рынков – как на национальном, так и на глобальном уровне. Особенно это касается банков, которые теперь существуют в условиях более жесткого контроля со стороны регуляторов в части требований к капиталу и характера допустимых трансакций.
- Глобальные кризисы XX в. завершались формированием новой доминирующей экономической доктрины. Хотя нынешний кризис дал значительный материал для экономических исследований, пока нет оснований говорить о возникновении новой доминирующей доктрины.

1.1.2. Особенности социально-экономического развития России в 2013 г.

На фоне ситуации в развитом мире Россия с формальной, макроэкономической точки зрения выглядит стабильной (см. *табл. 2*). Экономика растет, хотя и снижающимся темпом, дефицит бюджета незначительный, уровень государственного долга низкий,

занятость высокая, инфляция находится под контролем. Однако тенденция развития страны уже не может не вызывать тревогу.

Таблица 2

Основные макроэкономические показатели развития России, 2007–2013 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВВП, % к аналогичному периоду предыдущего года	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3
Промышленность, % к аналогичному периоду предыдущего года	6,8	0,6	-9,3	8,2	4,7	2,6	0,4
Сельское хозяйство, % к аналогичному периоду предыдущего года	3,3	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	6,2
Конечное потребление домашних хозяйств, % к аналогичному периоду предыдущего года	14,3	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,9	3,4
Инвестиции в основной капитал, % к аналогичному периоду предыдущего года	23,8	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,6	-0,3
Профицит (+)/дефицит (-) бюджета расширенного правительства, % ВВП	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,5	0,4	-1,3
Резервный Фонд (2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	156,81	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.		87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю	25,1	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5
Средняя процентная ставка по депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования)	7,2	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,5
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,6
Среднемесячная начисленная зарплата, тыс. руб.	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,6	29,9
Уровень сбережений, % к располагаемым доходам	23,0	16,5	22,4	23,9	18,5	17,4	15,5*
Показатели платежного баланса, млрд долл.							
Счет текущих операций	71,3	103,9	50,4	67,5	97,3	72,0	32,9
Торговый баланс	123,4	177,6	113,2	147,0	196,9	192,3	177,3
Экспорт	346,5	466,3	297,2	392,7	515,4	528,0	521,6
Импорт	-223,1	-288,7	-183,9	-245,7	-318,6	-335,7	-344,3
Прямые инвестиции в экономику РФ	11,1	19,1	-6,7	-9,4	-11,8	1,8	-18,6**
за границу	-44,8	-55,7	-43,3	-52,6	-66,9	-48,8	-97**
Резервные активы («-» означает рост)	-148,9	38,9	-3,4	-36,8	-12,6	-30,0	22,1

* За январь–ноябрь 2013 г.

** Без учета инвестиций в банковский сектор.

Источник: Росстат, ЦБ РФ, Минфин России.

Налицо два обстоятельства, знаменующих качественное изменение общей обстановки по сравнению с той, в которой российская экономика развивалась на протяжении предшествующих 12 лет.

Первое – это быстрое торможение экономического роста, который в минувшем году оказался ниже среднемирового (1,3% ВВП в России против почти 3% в мире). Это беспрецедентное положение для последних 12 лет, если не считать 2009 г. Но тогда глубокий спад был результатом внешнего шока, носил краткосрочный характер и был быстро купирован достаточно эффективными действиями правительства.

Сейчас ситуация иная. Глобальная экономика выходит из кризиса, темпы ее роста повышаются, а обстановка в России оказывается противоположной по отношению к глобальному тренду. Конечно, можно приводить примеры других стран БРИКС, в которых экономический рост тоже замедляется, однако этот пример не выглядит убедительным ни с экономической, ни с политической точек зрения. Вопрос об экономическом росте стал в 2013 г. главным в дискуссии об экономической 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 годовом бюджете. Это было 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 на исключительно высоком уровне, перестала расти, а в реальном выражении будет, вероятно, даже снижаться. Инфляция, хотя и оказывается пока несколько выше прогнозной, все более приближается к бюджетным ориентирам, а с полноценным введением инфляционного таргетирования этот источник дополнительных номинальных доходов и вовсе может сойти на нет.

На этом фоне в экономике России наблюдался ряд тенденций, важных с точки зрения среднесрочных перспектив развития страны.

Проблема модернизации. Производительность труда растет медленно, показателем чего является и высокий уровень занятости. Между тем структурный кризис – это время, когда модернизационные сдвиги должны существенно активизироваться.

Сопоставление с отраслевой структурой докризисного 2008 г. наглядно демонстрирует эти проблемы (табл. 3). По сравнению с предкризисным периодом 2008 г. прирост промышленного производства в 2013 г. составил 5,7%. Это превышение достигнуто за счет роста добычи полезных ископаемых, химического производства и продуктов переработки химического производства, производства транспортных средств и продуктов питания. Большинство обрабатывающих отраслей так и не достигли 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.

Таблица 3

**Прирост промышленного производства по видам деятельности
в 2009–2013 гг. относительно 2008 г., %**

	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6
Индекс промышленного производства	-9,3	-1,9	2,7	5,4	5,7
Добыча полезных ископаемых	-0,6	3,0	4,9	6,1	7,4
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	0,4	3,5	4,9	6,1	7,4
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	-7,4	-0,6	4,1	5,1	6,9
Обрабатывающие производства	-15,2	-5,2	1,0	5,1	5,2
Производство потребительского спроса	-3,7	2,0	3,4	7,6	8,9
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	-0,6	4,8	5,8	11,2	13,8
Текстильное и швейное производство	-16,2	-6,1	-3,6	-5,5	-0,9
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	-0,1	18,6	28,8	15,8	9,6

Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5	6
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	-14,3	-9,2	-7,6	-5,7	-10,6
Продукция промежуточного спроса	-10,1	0,0	4,0	7,6	8,3
Обработка древесины и производство изделий из дерева	-20,7	-11,7	-8,1	-5,1	-3,8
Производство кокса, нефтепродуктов	-0,6	4,4	7,4	9,8	12,0
Химическое производство	-6,9	6,7	12,2	13,7	19,3
Производство резиновых и пластмассовых изделий	-12,6	6,2	20,1	29,0	35,7
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	-14,7	-4,1	-1,3	3,1	0,7
Продукция инвестиционного спроса	-32,9	-18,8	-7,3	-0,6	-2,1
Производство транспортных средств и оборудования	-37,2	-17,0	3,4	16,6	17,6
<i>Продукция инвестиционного спроса (за исключением транспортных средств)</i>	<i>-30,4</i>	<i>-19,8</i>	<i>-13,5</i>	<i>-10,5</i>	<i>-13,3</i>
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	-27,5	-19,7	-12,3	-7,4	-7,1
Производство машин и оборудования	-31,5	-23,1	-15,8	-15,5	-21,9
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	-32,2	-16,7	-12,5	-8,7	-11,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-3,9	0,0	0,1	1,3	-0,5
<i>Справочно:</i>					
Инвестиции в основной капитал	-13,5	-8,1	1,9	8,6	8,3
Оборот розничной торговли	-5,1	1,1	8,2	15,1	19,6

Источник: Росстат.

Фактором, определяющим такой вектор развития российской 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 тогда двузначными. Это происходило при ускорявшемся восстановлении инвестиционной активности в экономике России: инвестиции в основной капитал в этот период росли средними темпами около 10% в годовом выражении. Однако начиная с III квартала 2012 г. произошло торможение инвестиционных программ, сопровождающееся падением выпуска производств инвестиционного спроса. Важно, что для большинства этих производств сокращение выпуска началось до их выхода на предкризисные объемы выпуска. В 2013 г. выпуск машин и оборудования был ниже предкризисного уровня на 22%, электрооборудования – на 11%, строительных материалов – на 8%.

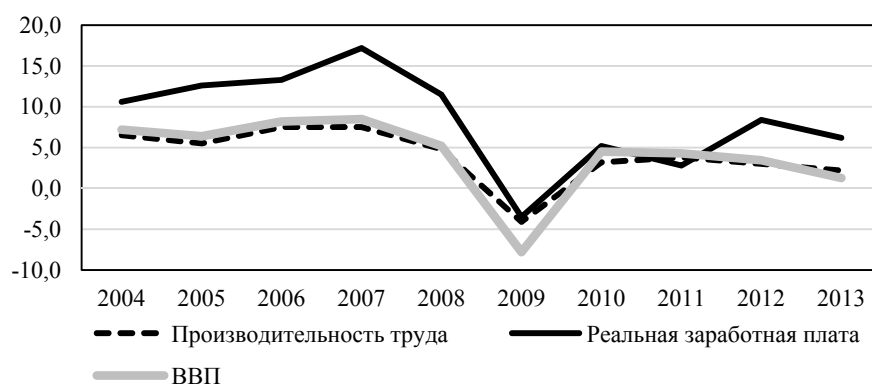
Занятость держится на высоком уровне. Безработица остается низкой и после некоторого повышения в I квартале 2013 г. (5,8% экономически активного населения) по итогам года она составила 5,6%. Для посткоммунистической истории России это исключительно низкий уровень (хотя абсолютный минимум в 5,1% был зафиксирован в октябре 2012 г.), равно как и по сравнению с ведущими экономиками мира. Среди других важных параметров следует выделить: рост зарплат в бюджетном секторе и продолжающийся опережающий рост доходов по отношению к производительности труда; повышение поступления доходов от НДФЛ при снижении поступлений от налога на прибыль и НДС, рост поступлений в Пенсионный фонд и иные социальные внебюджетные фонды.

Поведение рынка труда остается неизменным в течение последних 20 лет. Работодатели не хотят сокращать занятость в условиях кризиса. Правда, сейчас наблюдается и новое явление: сохранение занятости при торможении темпов экономического роста сопровождается ростом зарплат. Это можно объяснить повышением зарплаты в социальных секторах (в соответствии с Указом Президента РФ от 7.05.2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»), а также продолжением

снижения численности занятых в трудоспособном возрасте, что усиливает давление вверх на рынок труда (по занятости и по зарплате).

Социальная мягкость и финансовое напряжение. Важной характеристикой 2013 г. является рост доли зарплаты при сокращении доли прибыли в ВВП. Система становится более социально ориентированной, но и менее инвестиционно привлекательной. Это отражается и в структуре налогов, для которой характерен рост поступлений НДФЛ при сокращении сборов налогов на прибыль и НДС.

На протяжении 2013 г. рост российской экономики продолжал в основном быть детерминированным факторами потребительского спроса, который поддерживался ростом зарплат и потребительского кредитования. Рост зарплат устойчиво превышает темпы роста ВВП и производительности труда (рис. 1). При увеличении ВВП в 2013 г. всего на 1,3% прирост реальных располагаемых доходов составил порядка 3,3%, заработной платы – 5,2%, а объем кредитов физическим лицам увеличился на 28%. В результате оборот розничной торговли увеличился на 3,9%, объем платных услуг населению – на 2,1%.



Источник: Росстат.

Рис. 1. Годовые темпы роста ВВП, производительности труда и реальной заработной платы



Источник: Росстат.

Рис. 2. Темпы роста реальных располагаемых доходов населения и розничного товарооборота, в % год к году

Правда, за минувший год 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. 2* видны периоды, когда потребление в заметной степени стимулировалось банковским кредитованием, а когда – ростом зарплаты.

Доля оплаты труда наемных работников превысила 50% ВВП, что не только усиливает потребительский уклон экономики, но и может свидетельствовать о приближении кризиса. При превышении этой доли 50%-го рубежа в России в 1997–1998 и 2007–2008 гг. начинался кризис: или девальвировалась валюта, или сокращался объем производства, или и то, и другое вместе.

Параллельно с ростом доходов физических лиц происходило ухудшение финансового положения предприятий – почти на 20% упала 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 в торговле. Доля прибыли в российском ВВП находится на низком уровне по сравнению с большинством как развивающихся, так и развитых стран (*рис. 3* и *4*). Более того, за период с начала глобального кризиса наметилась тенденция к увеличению доли собственных средств в инвестициях при сокращении заемных и бюджетных средств (последнее – в части региональных бюджетных инвестиций). По сути, это напоминает ситуацию начала 2000-х годов.



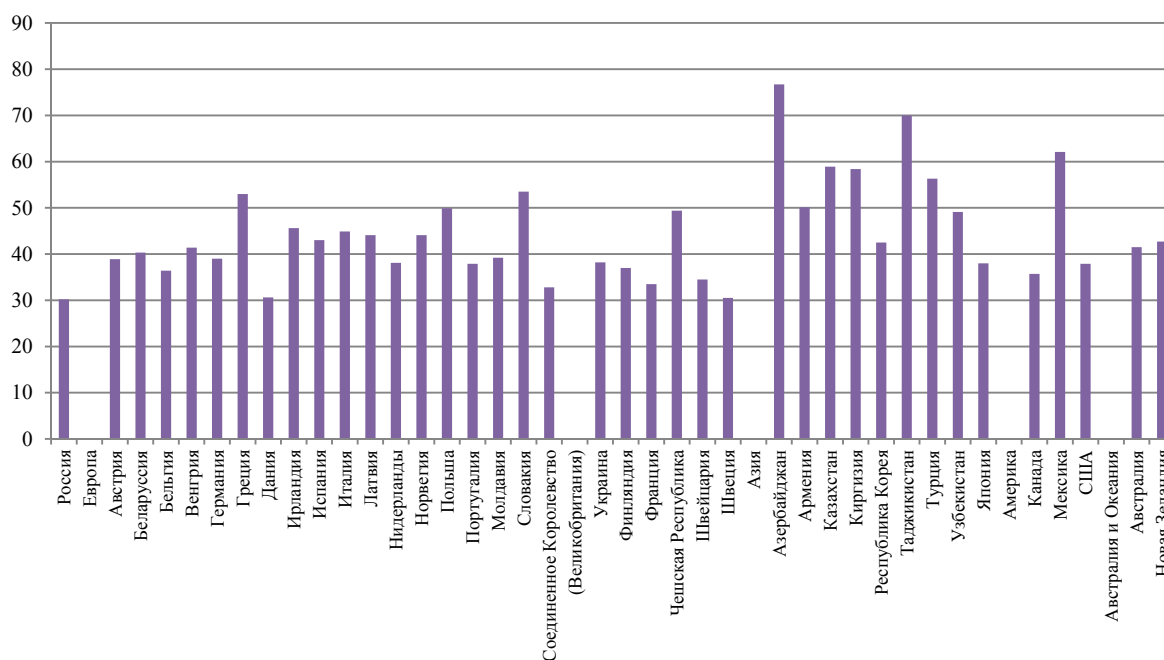
Источник: Росстат.

Рис. 3. Валовая прибыль и смешанные доходы, оплата труда наемных работников, в % ВВП

Поскольку в современной России инвестиции на 50–75% финансируются из собственной прибыли предприятий, а порядка 60% прибыли формируется 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 2013 г. За последнее время произошло существенное повышение

выплат военнослужащим всех силовых структур, федеральным гражданским служащим, а в минувшем году началась реализация Указа Президента РФ о повышении зарплат работникам сферы образования и здравоохранения. Таким образом власть стремится повысить привлекательность отраслей развития человеческого капитала, на практике реализовав их приоритетную роль в социально-экономической политике страны. Вместе с тем предполагается, что рост оплаты труда здесь будет сопровождаться глубокой институциональной трансформацией соответствующих секторов, привлечением в них высококвалифицированных специалистов.



Источник: МВФ.

Рис. 4. Доля валовой прибыли в ВВП по странам

Бюджетная ситуация остается достаточно благоприятной, особенно на фоне бюджетного кризиса в большинстве развитых стран. Федеральный бюджет сбалансирован, государственный долг, хотя и несколько увеличивается, остается исключительно низким (около 10% ВВП, из которых внешний – менее 2,5% ВВП). Частичное изменение бюджетного правила касается только выпадающих доходов бюджета и в этом смысле пока не создает дополнительных рисков с точки зрения неконтролируемого наращивания бюджетных обязательств. Однако отказ от принципа балансирования доходов при ориентации на среднюю многолетнюю цену на нефть фактически смягчает бюджетную политику и в перспективе может вести к дальнейшему увеличению ненефтяного дефицита бюджета. Ненефтяной дефицит бюджета, подскочивший с 6,7% ВВП в 2008 г. до 13,8% в 2009 г., остается рискованно высоким.

Учитывая все это, нельзя игнорировать проблему высокой зависимости стабильности от цен на нефть (параметр, находящийся вне контроля национального правительства), а также сформировавшуюся за десятилетие привычку жить в условиях растущих доходов.

Региональные финансы находятся в более сложном положении. Здесь налицо существенное сокращение доходов при невозможности быстрого и адекватного снижения объема расходов, что обуславливает наращивание субнациональных заимствований.

По данным Федерального казначейства, за 2013 г. снижение общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составило 0,9% ВВП по сравнению с 2012 г. При этом налоговые доходы сократились на 3,4%, а трансферты из федерального бюджета – на 12,4%. Общее снижение налоговых доходов обусловлено динамикой налога на прибыль, поступления которого упали за рассматриваемый период на 18,4%. Сокращение общего объема налогов, зачисляемых в региональные бюджеты, могло бы быть больше, если бы не рост поступлений по другим налогам, прежде всего по НДС почти на 4,0%.

Впрочем, расходы консолидированных региональных бюджетов снизились за 2013 г. лишь на 0,4% ВВП. В результате сокращения доходов при стремлении поддерживать на определенном уровне расходы субнациональные власти были вынуждены наращивать объемы заимствований: региональный долг (без учета муниципальных бюджетов) за 2013 г. по всем субъектам РФ вырос более чем на 10% в номинальном выражении. На конец 2013 г. совокупный региональный долг составил около 2,5% ВВП, или 22,8% суммарных налоговых и неналоговых доходов субфедеральных бюджетов. Однако наблюдается тенденция к устойчивому росту объемов долга, что в отсутствие изменения бюджетной политики может привести к существенному наращиванию долговых обязательств и к приближению к критическим значениям (по некоторым показателям) уже в среднесрочной перспективе.

Уже на протяжении 5 лет наблюдается рост социальных расходов регионов при ослаблении расходов инвестиционного характера: доля расходов на социальную сферу в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов выросла за период с 2009 по 2013 г. практически на 10 п.п. и составила в минувшем году порядка 62%. Расходы же на ЖКХ и транспорт (они более всего связаны с инвестициями) снизились примерно до 21%.

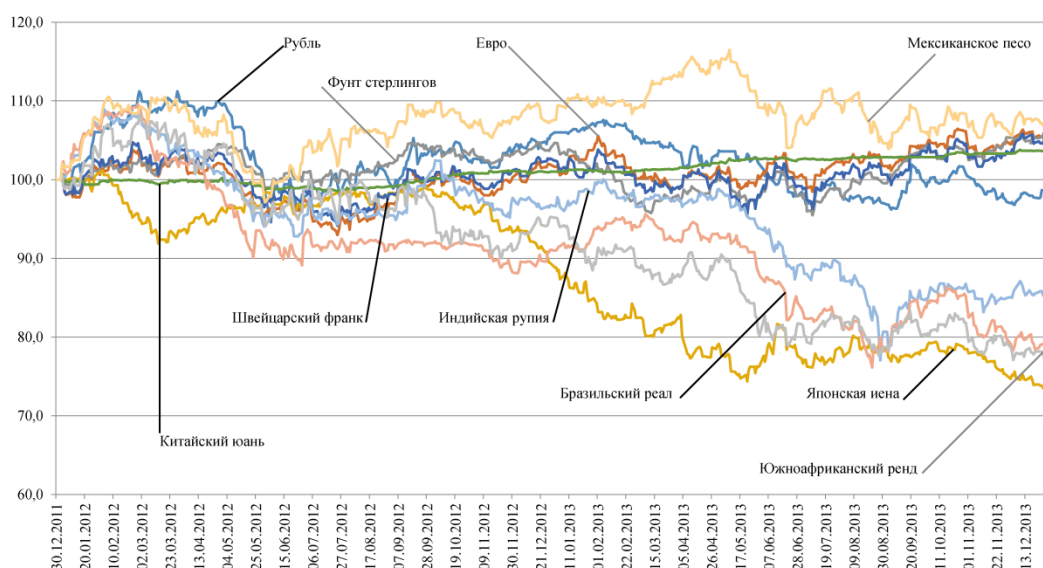
Денежная политика остается консервативной, ориентированной на переход к инфляционному таргетированию. На первом плане стоит дезинфляция и только на этой основе, и по мере решения этой задачи – снижение процентных ставок. Вопреки широко распространенной критике консервативного подхода Центрального банка, мы считаем такой подход оправданным. Не очень хорошая кредитная история отечественной валюты и сохраняющиеся риски высокой инфляции требуют крайней осторожности от денежных властей по наращиванию денежного предложения. Тем более что в условиях снижения темпов роста существенной проблемой может оказаться стагфляция.

Инфляция в 6,5% превышает целевые ориентиры Центробанка и остается главной проблемой денежной политики. По этому параметру Россия радикально отличается от большинства ведущих стран мира (прежде всего от «двадцатки»), для которых более опасным в настоящее время является риск дефляции. 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, в 2013 г. на 7,6% снизился курс рубля, что объясняется не только внутренними, но и внешними факторами. К внутренним относятся торможение российской экономики и предпринимательский климат, стимулирующий вывод капитала из стра-

ны. Однако было бы неверным все объяснения сводить лишь к этим факторам. Не менее важен глобальный процесс: наметившееся восстановление экономики США и смягчение кризиса в Европе привели к характерному в такой ситуации «бегству в качество» – к оттоку валюты с развивающихся рынков в развитые. Деньги перетекают в доллар и евро. Это совершенно естественный процесс, хорошо известный в истории рынков последних 50 лет.

Об относительной устойчивости российской денежной системы и адекватности политики российских денежных властей свидетельствует тот факт, что в описанных обстоятельствах курс рубля в 2013 г. снизился гораздо меньше, чем курсы других валют сопоставимых с Россией развивающихся рыночных экономик (рис. 5).



Источник: по данным центральных банков соответствующих стран.

Рис. 5. Динамика курса рубля по сравнению с другими валютами

Однако было бы ошибкой однозначно видеть в снижении курса рубля фактор потенциального оживления национальной экономики и стимулирования импортозамещения, как это было после кризиса 1998 г. Сейчас позитивные последствия ослабления рубля будут очень ограниченными: возрастут доходы экспортеров, несколько повысится конкурентоспособность производителей товаров. Но это никак не повлияет на структуру экспорта (снижение в ней доли сырья и энергоресурсов), не будет стимулировать технологический экспорт. Для радикального улучшения ситуации с импортозамещением нужна девальвация не на проценты, а в разы (как это было в 1998 г.), но это было бы чревато политическими потрясениями. Более того, в современной ситуации девальвация накажет и тех, кто вовлечен в цепочки технологической кооперации, для кого важны поставки импортных комплектующих или оборудования. К тому же в 2013 г. 65% импорта составляли промежуточные и инвестиционные товары, т.е., в отличие от ситуации пятилетней давности, девальвация рубля приведет к жесткому разделению предприятий обрабатывающей промышленности на четкие группы «выигрывающих» и «проигрывающих».

Существенные изменения произошли в 2013 г. в *регулировании финансовых рынков*. Центробанк стал единым регулятором, и только время покажет эффективность этой

модели. В современных условиях это решение выглядит естественным, так как опирается на глобальный тренд по усилению финансового регулирования.

Новым явлением, которое может иметь далеко идущие последствия, стала активизация деятельности Банка России по санации сектора коммерческих банков. Лицензии стали отбирать не только у неплатежеспособных банков, но и у тех, кто замешан в нелегальных финансовых операциях. Это важные шаги по расчистке банковского рынка. Однако у этих действий есть и определенный риск, связанный с провоцированием банковской паники, которая приведет к перетоку вкладчиков в государственные банки. С точки зрения стратегических задач развития отечественной банковской системы это был бы не самый хороший результат, поэтому подобную процедуру необходимо дополнить мерами по стимулированию укрупнения банков, по поощрению слияний здоровых банков.

Наконец, 2013 г. выделяется рядом *внешнеполитических продвижений*, которые будут иметь определенные последствия для развития экономической ситуации внутри страны. Прежде всего, следует выделить успехи в реализации проектов постсоветской интеграции: формирование Таможенного союза и Евразийского экономического пространства, которые, по-видимому, расширятся в ближайшее время за счет новых членов.

Важным результатом минувшего года стала та роль, которую Россия сыграла в урегулировании сирийского и иранского кризисов. Это знаменовало превращение страны в активного участника глобальной политической повестки, из которой Россия на протяжении почти четверти века была практически исключена.

Внешнеполитические прорывы последнего времени являются, несомненно, результатом 10-летия политической стабильности и наращивания финансовых резервов. Россия является одной из немногих развитых стран современного мира, которая имеет финансовые резервы, доступные для внешнеполитического маневрирования. Разумеется, эти резервы небезграничны и не могут одновременно расходоваться на внутренние и внешние цели. События 2013 г. задают определенный уровень цены этой внешнеполитической активности, и в обозримой перспективе расходы на поддержание определенного уровня такой активности могут стать существенным фактором бюджетной политики.

Таким образом, оборотной стороной расширения внешнеполитической активности становится сужение финансовых ресурсов, доступных для внутреннего маневрирования, в том числе для бюджетных инвестиций. И это может сыграть положительную роль: тем больше оснований появляется у правительства заниматься улучшением инвестиционного климата внутри страны, стимулировать частные инвестиции.

1.1.3. Проблемы экономического роста

Существенное замедление темпов роста является главным событием социально-экономической жизни России 2013 г. Наблюдаются снижение инвестиционной активности, практически нулевой рост промышленного производства, замедление роста потребительского спроса. В недалеком будущем можно ожидать, что эти проблемы выйдут за рамки собственно экономических и станут значительным фактором политической жизни страны.

Разумеется, снижение темпов роста является результатом нескольких факторов.

Определенную роль здесь играет внешнеэкономическая конъюнктура. Рецессия в ЕС – в основном внешнеторговом 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 последнее время завершали крупные инвестиционные проекты, что соответствующим образом сказывалось на темпах роста экономики.

Однако не конъюнктурные факторы являются главными в складывающейся ситуации. В России включился механизм торможения, который связан с исчерпанием действовавшей начиная с 1999 г. модели экономического роста и имеет сугубо институциональную природу.

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 в условиях благоприятной внешней конъюнктуры почти нечувствителен к инвестиционному климату – здесь главным является обеспечение социально-политической стабильности. Однако восстановительный рост является затухающим и конечным. Исчерпание резервов приводит к торможению, которое можно компенсировать только формированием благоприятных условий для инвестиционной активности и появлением условий для нового роста.

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 этого стало восстановление некоторого объема производственных резервов, которые к настоящему времени оказались вновь исчерпанными. Торможение началось именно во второй половине 2012 г., когда российский ВВП превзошел предкризисный уровень (т.е. были исчерпаны восстановительные резервы), а рост экспорта практически прекратился.

Следует отметить, что восстановительный рост, как правило, длится дольше, чем его прогнозируют экономисты. Поэтому на определенном этапе, когда по прогнозу темпы должны упасть, но они существенно не снижаются, политики начинают верить, что высокий рост восстановительного периода является естественным результатом их действий и будет продолжаться сколь угодно долго. На фоне этой уверенности и может начаться экономический кризис.

Можно обозначить 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 росте зарплаты быстрее, чем рост ВВП и производительность труда. Остается низким уровень накопления – в среднем 21,8% ВВП 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 и здравоохранение составляли еще порядка 7–8% ВВП. Преодоление разрыва в производительности труда требует более высокого уровня инве-

стиций, 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, создает риск консервации экономической структуры. Низкий уровень конкурентности внутренних рынков, связанный с неблагоприятными условиями ведения бизнеса, с 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, препятствующая формированию институциональных и макроэкономических условий для долгосрочных инвестиций, а также недостаточная эффективность государственных расходов на фоне их высокого уровня;

в-четвертых, низкий уровень вовлеченности в мировую торговлю – препятствия для расширения несырьевого экспорта и интеграции российских фирм в международные цепочки добавленной стоимости, высокий уровень тарифов.

Все это, вместе взятое, позволяет предположить, что Россия в настоящее время попала в «ловушку среднего уровня доходов». Эта 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. Ключевой проблемой российской экономики на современном этапе является 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. За последние годы очень много говорилось о необходимости институциональных реформ. Однако эти рассуждения оставались лишь пожеланиями, пока экономическая динамика не указала со всей определенностью на исчерпанность резервов роста в рамках 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.

1.1.4. Социально-экономические риски кратко- и среднесрочного периода

Прежде всего, следует выделить риски, связанные с формированием новой модели экономического роста. Или, точнее, риски неадекватной реакции на нынешнее 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 больше напоминали варианты планы и включали желательные (а иногда даже фантастические) сценарии развития, то с осени прошлого года официальный прогноз стал исходить преимущественно из экстраполяции существующих тенденций, т.е. практически полностью исключил сценарий с проведением институциональных реформ. В официальный прогноз теперь закладывается 3%-ный экономический рост до 2030 г., т.е. гораздо меньше тех 5%, о желательности и необходимости которых официально заявлялось на протяжении последних нескольких лет. Отчасти это справедливо, поскольку прогноз по своему определению не может учитывать изменения экономической политики, которые пока не произошли. Вместе с тем появляется опасность самореализации такого прогноза, политического принятия варианта развития с низкими темпами роста и отказа от институциональных реформ.

Потенциально более опасным является риск выбора курса на номинальное ускорение – повышение темпов экономического роста без обеспечения качества роста. Политика ускорения при таком сценарии реализуется на фоне ослабления бюджетной и денежной политики, особенно в случае отказа от «бюджетного правила».

Консервативный макроэкономический курс всегда подвергается острой критике, и его сторонники всегда 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 (причем вполне искренне), что таким образом удастся обеспечить высокие темпы экономического роста. Понятно, что консервативную бюджетную 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 политика безудержной бюджетной экспансии всегда оборачивалась тяжелым кризисом – будь то «большой скачок» 1930-х годов или «ускорение» 1980-х.

Опыт проведения экономической политики последнего советского 10-летия вообще очень поучителен с позиций сегодняшнего дня. Нынешние макроэкономические реалии удивительно напоминают рубеж 1970–1980-х годов. 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, не способной 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 же 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, в конце 1970-х годов кризис на Западе уже подходил к завершению, формировалась новая парадигма экономической политики, основанная на снижении регулирующей роли государства (на дерегулировании).

К 1985 г. темпы экономического роста на Западе превзошли советские, и отставание системы, основанной на централизованном планировании, стало всем очевидно. Советское руководство 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 в СССР, действительно, увеличился и почти сравнялся с американским (хотя и оставался ниже, чем у Великобритании), но длилось это всего два года – 1987–1988 гг. В 1989 г. начался экономический спад, который продолжался почти 10-летие (рис. 6, 7).

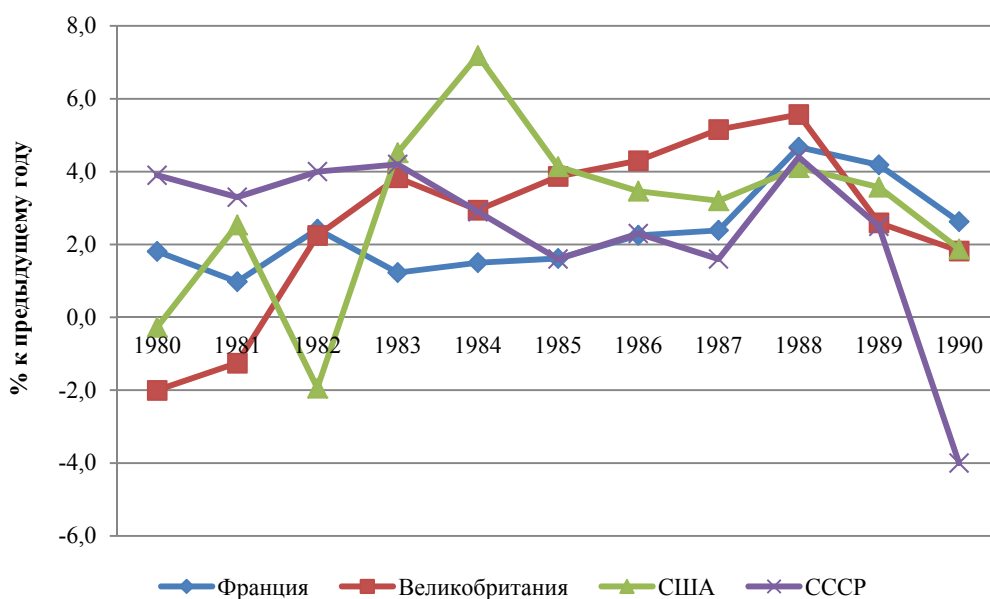


Рис. 6. Темп роста ВВП – СССР, США, Великобритания, Франция (1980–1990)

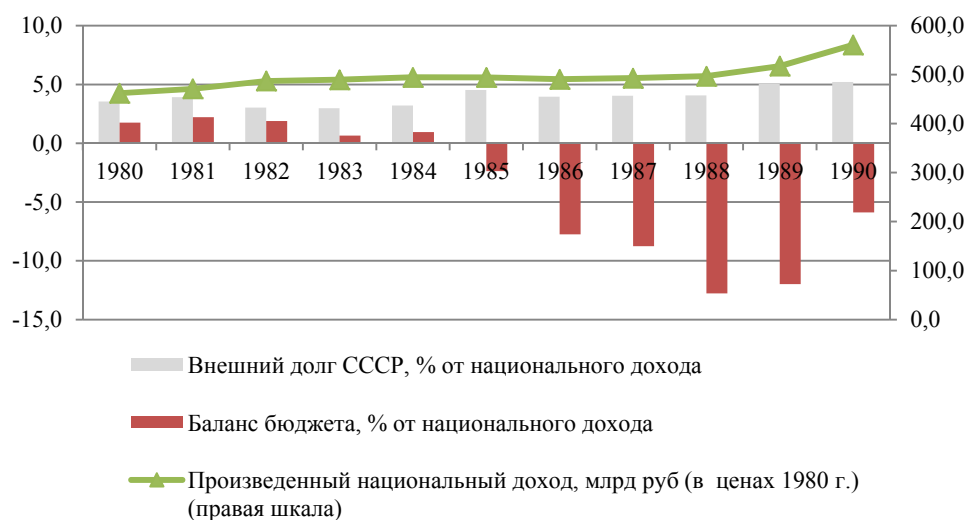


Рис. 7. Национальный доход, баланс бюджета, внешний долг СССР

Бюджетная политика современной России учитывает наличие рисков колебаний мировой конъюнктуры, хотя в результате кризиса 2008 г. федеральный бюджет стал полностью абсорбировать текущие доходы от экспорта энергоресурсов. Государственный долг России гораздо меньше, 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. При восстановлении 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 (а за ней последует 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, сопровождающихся устойчиво высокой инфляцией. Выход из стагфляции очень трудный и болезненный. Сохранение значительной инфляции – существенное отличие современной России от большинства развитых 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 дополнительный спрос уходит в инфляцию и в импорт. Фактически мы это и наблюдаем, когда не можем добиться приемлемой (ниже 5%) ин-

фляции, а импорт растет быстрее экспорта. В стране с высоким спросом и низкой производительностью отчетливо проявляется склонность богатых покупать товары из богатых стран, а бедных – товары из бедных стран. В результате внутри страны конкурентоспособными оказываются преимущественно сырье и услуги, а все остальное импортируется.

В бюджетной системе необходимо избежать *риска нарастания неконтролируемой задолженности регионов*. Требуются специальные институциональные решения, ограничивающие (или даже запрещающие) возможности дефицитного финансирования региональных бюджетов. Риски еще больше 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* с целью качественного обновления кадрового состава, повышения привлекательности этих отраслей для высококвалифицированных специалистов. Однако серьезной проблемой здесь может стать отсутствие синхронизации институциональных реформ и роста оплаты труда, что может привести к консервации неэффективности, поскольку существующие кадры не будут заинтересованы уступать места новым, а новые не будут заинтересованы приходить в условиях доминирования старых принципов организации этих секторов.

Кроме того, 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, 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.

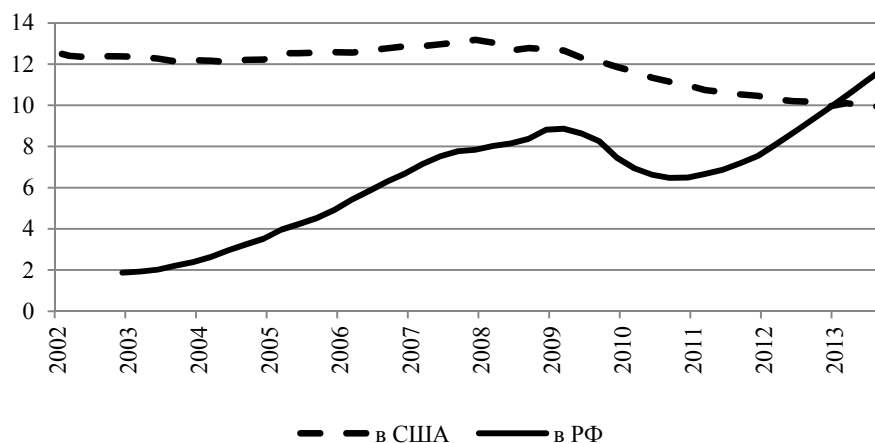
Это тем более важно, что бюджетный сектор с точки зрения привлекательности для работников уже перестал быть неконкурентоспособным. С учетом гарантий занятости, интенсивности и зарплаты работа в бюджетных организациях (наряду с госкорпорациями и органами госуправления) является вполне привлекательной для значительной части населения. В результате возникают проблемы конкуренции госсектора с частным бизнесом за рабочую силу, что будет негативно сказываться на конкурентоспособности отечественной экономики.

Резко возросшая привлекательность госсектора становится серьезным препятствием для осуществления частнопредпринимательской деятельности. Это один из факторов инвестиционного климата, на который пока не обращают достаточно 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 работников. В какой-то мере ситуация напоминает финансовый рынок середины 1990-х годов, когда государственные облигации (ГКО) своей доходностью оттягивали инвестиции из частного сектора.

Не следует сбрасывать со счетов *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 реакция бизнеса в этот раз может измениться. Бизнес

склонен перенимать модель занятости, чаще применяемую в рыночных экономиках, а правительство осенью–зимой 2013 г. просигнализировало, что оно больше не накладывает политические ограничения на увольнения в целях модернизации. Это может создать принципиально новую ситуацию на рынке труда, что потребует от правительства существенного повышения эффективности деятельности органов трудоустройства, включая их роль по обеспечению территориальной мобильности рабочей силы.

В связи с возможными изменениями на рынке труда *высокий и продолжающийся рост уровня потребительского кредитования представляет собой дополнительный риск*. Объем накопленной задолженности населения в России невелик по сравнению с развитыми рыночными экономиками – немногим более 10 трлн руб. (15,9% ВВП). Однако с учетом существенно более высоких процентных ставок (в среднем 17,5% годовых) и коротких сроков кредита (средний срок – менее 3 лет) обслуживание банковской задолженности (стоимость всего кредитного портфеля) составляет в России примерно 12% от располагаемых доходов населения (в США этот показатель – порядка 11% при объеме задолженности около 80% ВВП). Иными словами, бремя долга уже выше американского при гораздо более низком объеме долга (рис. 8).



Источники: Росстат, ЦБ РФ, ФРС США.

Рис. 8. Обслуживание долга домашних хозяйств к располагаемым доходам

Правда, этот риск отчасти может быть компенсирован замедлением в минувшем году темпов роста потребительского кредитования. Вновь выдаваемые кредиты физическим лицам в 2013 г. в большей мере направлялись не на потребление, а на рефинансирование прежней задолженности. Сказанное, однако, не отменяет серьезного риска быстрого наращивания просроченной задолженности, что может повлечь за собой и рост социальной напряженности.

Среди серьезных *институциональных рисков* надо также выделить быстрое изменение «правил игры», даже если они меняются в лучшую сторону. Когда меняется правоприменительная практика (даже не закон), то, что недавно было обычаем делового оборота, оказывается преступлением – это может создать серьезные барьеры для готовности предпринимателя и просто гражданина создавать новые бизнесы и организации. Тем более что частная инициатива и предприимчивость у нас всегда воспринимались с подозрительностью и недоверием – и в XIX в., и в XXI в.

1.1.5. Приоритеты экономической политики, нацеленной на консолидацию экономического роста

Ключевой задачей в настоящее время является выработка экономической политики, которая обеспечила бы устойчивый рост в среднесрочной перспективе темпами, превышающими среднемировые, и сопровождаемый структурной модернизацией. Для этого необходимо сформировать новую модель роста, в основе которой не столько наращивание факторов производства – труда и капитала (здесь мы ограничены и внутренними условиями развития, и внешней конъюнктурой), сколько повышение эффективности их использования, т.е. повышение совокупной факторной производительности.

Следующие направления экономической политики естественным образом вытекают из представленного выше анализа. Они подразделяются на негативные (что надо отметить и чего не стоит делать) и на позитивные (что стоит предпринять).

Первое. Необходимо строго придерживаться консервативной (осторожной) макроэкономической политики, включая сбалансированность бюджета и восстановление «бюджетного правила».

«Бюджетное правило» должно быть подкреплено расходным маневром, т.е. сокращением расходов в одних секторах при наращивании их в других. 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 целевых программ (ФЦП) и ведомственных целевых программ (ВЦП). Программный характер бюджета является лишь формой, не несущей автоматически нового содержания.

Минфин России в 2013 г. совместно с экспертами начал работу по ревизии и переосмыслению бюджетных расходов. Эта работа должна быть продолжена с акцентом на выделение тех секторов, бюджетные расходы в которых имеют значимый мультипликативный эффект. Однако политически решения по рационализации расходов всегда болезненны, особенно если государство имеет значительные ресурсы и низкий долг.

Не менее важно повысить качество и прозрачность бюджетных процедур. В частности, следует отказаться от необходимости осуществлять все выплаты в календарные сроки (до конца года) или сдавать деньги в бюджет. Эта проблема отчасти начала решаться в связи с финансированием бюджетных учреждений через субсидию. Однако этого механизма нет как раз в той сфере, где труднее всего точно спланировать во времени результаты, – в инвестиционной деятельности.

Наконец, необходимы серьезная реструктуризация и модернизация бюджетной сети. Эта задача не может быть решена исключительно путем введения нормативно-подушевого финансирования и вымывания неэффективных бюджетных учреждений. Прежде всего, сами органы исполнительной власти должны принять решения о перспективах конкретных государственных и муниципальных (казенных, бюджетных, автономных) учреждений.

Второе. Следует преодолеть ситуацию, когда вся экономическая политика на практике сводится к бюджетному процессу. Принятие любых решений на федеральном уровне сводится к решению вопроса, где взять деньги на реализацию данного проекта (отрасли, региона, учреждения), а потом, в случае успешной его реализации, к поиску бюджетных средств на закупку того, что было произведено за бюджетные же деньги. (Например, выделить средства для развития судостроения, а потом, если на инвестиции

что-то будет построено и произведено, нужно будет выделить еще денег для закупки этих судов.)

Третье. При выработке принципов и мер экономической политики стоит отказаться от решений, которые ведут к повышению уровня издержек. При всей важности социального развития и зарплат бюджетников игнорирование фактора конкурентоспособности может негативно сказаться на готовности инвесторов размещать здесь свое производство, т.е. инвестировать в Россию.

Четвертое. Упорядочить бюджетную 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. 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 в целом. 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.

Пятое. Реформа социального государства (welfare state). В современном постиндустриальном обществе, принципы социального государства, заложенные на рубеже XIX–XX вв., демонстрируют свою полную неэффективность. Бессмысленно вкладывать большие деньги в сектора социальных услуг до их институциональной модернизации в соответствии с вызовами XXI в.

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, т.е. возможность для человека определять собственные образовательные потребности, а также траектории и механизмы поддержания здоровья, выбирая из множества предлагаемых наборов 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 прямо неизбежным следствием технологической модернизации этих секторов и роста благосостояния населения; появление новых технологий, радикально изменяющих характер оказываемых этими секторами услуг.

Шестое. Улучшение условий ведения бизнеса при сосредоточении прежде всего на расширке тех позиций, по которым Россия выглядит хуже всего при анализе предпринимательского климата (например, по рейтингу *Doing Business*). Это прежде всего касается пяти позиций, по которым страна занимает места в рейтинге ниже 100-го.

К ним относятся:

- получение разрешений на строительство – самая тяжелая проблема, самое низкое место – 178-е;
- международная торговля – 157-е;
- подключение к системе электроснабжения – 117-е;
- кредитование – 109-е;
- защита инвесторов – 115-е место. (Здесь надо особенно выделить снижение рисков ведения бизнеса, связанных с возможностью криминализации предпринимательской деятельности, снижения регуляторной нагрузки на бизнес и уменьшения бремени, связанного с правоприменением.)

Седьмое. Стимулирование конкуренции является одним из важнейших институциональных приоритетов. Здесь также требуются серьезные институциональные и даже идеологические изменения. Необходимо перенести центр внимания антимонопольных органов на поддержание конкуренции и на недопустимость ее ограничения административными методами вместо борьбы с успешными фирмами, добивающимися высокой доли на рынке благодаря эффективности своей деятельности.

В связи с этим необходимы: существенное сокращение количества расследуемых антимонопольных дел, концентрация внимания на наиболее крупных и экономически значимых; отказ от ориентации антимонопольной политики на индивидуальных предпринимателях, структурах малого и среднего бизнеса, а также на компаниях с небольшой рыночной долей; снижение внимания к контролю за малыми и средними фирмами и большее противодействие монополистическим тенденциям крупных компаний, обладающих административным ресурсом.

Восьмое. Реформирование рынка труда и повышение территориальной мобильности рабочей силы.

Необходимо принять меры по повышению гибкости трудового законодательства, которое в настоящее время не отражает реалий постиндустриальной эпохи, прежде всего особенностей 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 необходимых мер по корректировке трудового законодательства следует выделить:

- корректировку 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).

Параллельно необходимо решительно отказаться от политического давления на регионы и предпринимателей по искусственному поддержанию занятости. Разумеется, государство должно минимизировать социально-политические риски высвобождения 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: по результатам обследования РАНХиГС, не более 30% населения готовы менять регион проживания в поисках новой работы, а среди них основным трендом является движение с востока страны на запад. 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 в краткосрочной перспективе целесообразно осуществление следующих мер: 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, общежитий для трудовых мигрантов и др.¹.

Девятое. Нарастивание усилий по интеграции российской экономики в международное разделение труда. Это прежде всего развитие и укрепление ЕврАзЭС, а также настойчивое стремление к единому экономическому пространству с ЕС.

Кроме того, интеграционные факторы должны быть одним из центральных вопросов деятельности денежных властей. У рубля есть хорошие шансы укрепиться на рынке региональных резервных валют, и продвижение в этом направлении должно быть важным критерием при принятии решений в области денежной политики.

* * *

С экономической точки зрения *суть предлагаемых мер можно определить как политику стимулирования предложения в противовес политике стимулирования спроса*. Разные 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, предсказуемая и стабильная макроэкономика. В этой ситуации государство берет на себя развитие технической и социальной инфраструктуры, включая эффективные финансовые рынки, гибкий рынок труда, высокое качество человеческого капитала (образование и здравоохранение).

¹ Малева Т. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы? // Модернизация и человеческое развитие». Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала. М.: ПРООН, 2011.