

## Процессы социально-экономической трансформации в странах СНГ: проблемы и перспективы

Позвольте мне начать со слов благодарности за присуждение мне звания Почетного профессора Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. То, что наши с А. Крюгер кандидатуры были выбраны для присуждения этого почетного звания, есть свидетельство глубоких перемен, произошедших в России за последние пятнадцать лет. Для меня большая честь стать Почетным профессором АНХ. Я очень рад тому обстоятельству, что получаю это звание вместе с А. Крюгер, которая была моим предшественником на посту главного экономиста Всемирного Банка и сменила меня на посту заместителя директора–распорядителя МВФ. Еще большую радость доставляет мне то, что я получаю эту награду из рук Егора Гайдара, к которому я питаю величайшее уважение, и Владимира Мау, которого я хорошо знаю вот уже более десяти лет. и чьи научные труды вызывают большой интерес.

Темой моего сегодняшнего выступления станут уроки переходного периода в экономической сфере. Я коротко остановлюсь на начальной точке переходного периода в 25 странах бывшего советского блока и затем перейду к восьми урокам этого периода. Они различны по степени обобщения и глубине осмысления того, что мы вынесли из этого периода. Затем я затрону два вопроса из области политической экономии реформ, которые по-прежнему представляют проблему для стран с переходной экономикой. Закончу я свое выступление комментариями относительно тех вызовов, с которыми сталкиваются в настоящее время российские реформы.

Начало переходных процессов в странах бывшего советского блока можно отнести к периоду 1988–1992 гг. Можно при желании обсуждать вопрос, начались ли они еще раньше в Венгрии, и значимо ли или нет осмысление попыток реализации экономической реформы в СССР в далеком 1962 г. Однако не подлежит сомнению, что начало процессов рыночных реформ в 25 странах приблизительно совпало по времени с началом распада советского блока.

Поскольку в конце 1980-х годов стало ясно, что этим странам предстоит процесс перехода, началось интенсивное обсуждение вопроса о том, что нужно делать. Большое внимание этим вопросам было уделено в СССР и позднее в России. В то время появились немало планов реформ, самым известным из которых стала программа «Пятьсот дней». МВФ вместе со Всемирным Банком, ОЭСР и ЕБРР предпринял крупное исследование советской экономики и реформ, которые должны были быть проведены до конца 1990-х годов.

В то время не существовало практического опыта, который мог бы лечь в основу предлагавшихся планов. Разумеется, можно было обратиться к опыту китайских реформ, Венгрии или самого СССР, но прецедентов реформ подобного масштаба просто не существовало. Проблема, связанная с незнанием, что и как делать в процессе перехода, проявилась в том, что значительная часть рекомендаций принимала форму метафор, типа: «Можно сделать омлет из яиц, но нельзя сделать яйца из омлета» или «Можно приготовить тушеную рыбу из свежей, а наоборот не получится» и т.д. Можно было воспользоваться уроками реализации структурных реформ в мире, включая опыт латиноамериканских стран, но это не были всеобъемлющие реформы. Можно было, наконец, обратиться к экономической теории – ценному источнику рекомендаций и руководства к размышлению.

---

<sup>1</sup> Изложенные в выступлении взгляды принадлежат автору и необязательно отражают точку зрения Ситигрупп, Инк.

Некоторые казалось бы простейшие вещи в экономике являются наиболее важными. Следует особо отметить, что самое отважное и почти неизбежное действие в сфере экономической политики – отмена контроля над ценами в России, – решение, принятое в январе 1992 г. в бытность Е. Гайдара вице-премьером и министром финансов. От реформаторов потребовалась недюжинная смелость и интеллектуальная убежденность, чтобы сказать: «Мы можем обойтись без контроля за ценами и разрешаем рыночные отношения». Когда контроль за ценами был отменен, экономика 2-3 недели не реагировала на эти изменения, однако к концу января 1992 г. рынок начал функционировать.

Этот пример служит прекрасной иллюстрацией той важнейшей роли, которую сыграла очень простая экономическая теория в продвижении процесса реформ. Один из моих коллег по Массачусетскому технологическому институту, Мартин Вейцман<sup>2</sup>, говаривал, что экономика – это такая область, граница которой пролегает ближе всего к тому, что изучается на первом курсе. По-настоящему важные вещи, которые изучаются в начале студенческой поры, – это стремящаяся вверх кривая предложения, стремящаяся вниз кривая спроса и цены, уравнивающие ситуацию на рынке. Затем в течение семи лет учатся, чтобы понять и поверить в то, что изучалось на первом курсе. Но и за стенами кампуса можно видеть, как работает базовая экономическая теория, как она сработала в России и других странах с переходной экономикой.

Что же думали о процессе реформ в международных финансовых институтах и западных университетах, а также экономисты из стран с переходной экономикой? Мы утверждали, что он включает следующие четыре архиважных элемента:

- необходимость создания стабильных макроэкономических рамок;
- необходимость либерализации цен и торговли;
- необходимость проведения максимально быстрыми темпами структурных реформ, которые помогут создать рынки, включая реформу рынка труда, сельскохозяйственного, финансового секторов, а также приватизацию, даже если реализация этих реформ займет длительное время;
- создание институтов, необходимых для функционирования рыночной системы: законодательство, система корпоративного управления, включая современные методы бухгалтерского учета и отчетности, а также государственные институты, обеспечивающие эффективное функционирование экономики, такие как центральный банк и казначейство.

Об этом легко говорить и писать, но очень трудно воплощать в жизнь. Тем не менее, приходится снова и снова повторять эти положения, поскольку они справедливы и создают общие рамки, о которых и можно рассуждать в процессе реформ. Когда я обращаюсь мыслью к тому времени, приходит осознание того, что главный вклад в процесс реформ МВФ и других международных институтов состоял в том, что они последовательно отстаивали определенные рамки экономической политики и определенные взгляды на то, что способствует функционированию экономики в интересах народа. В то время, когда многие искали новые пути разрешения тогдашних проблем, пути, которых не было в природе, МВФ и другие международные институты занимали бескомпромиссную позицию, отстаивая принципы, тем самым внося фундаментальный вклад в продвижение реформ.

Каковы же были уроки реформ?

**Урок первый: Расширенный Вашингтонский консенсус работает.** Первый и очень важный урок заключается в том, что представления о том, что надо было делать, в целом, были правильными. Эти представления можно назвать Вашингтонским консенсусом (хотя этот термин и противоречив), но точнее было бы сказать

---

<sup>2</sup> Персональная страница - <http://post.economics.harvard.edu/faculty/weitzman/weitzman.html>

«Расширенный Вашингтонский консенсус». В его основе – рыночные подходы и концентрация на вышеназванных четырех элементах. Он также утверждает, что чем более быстрыми темпами проводятся структурные реформы, тем быстрее будет расти экономика. Разумеется, на практике возникает множество требующих разрешения проблем, и возможны различные вариации этих элементов, но при условии адекватной базовой ориентации проводимой политики.

Может быть, в один прекрасный день мы откроем более совершенную альтернативу рыночной системе, но в настоящее время опыт столетий и свидетельства, накопленные в период посткоммунистического перехода, подтверждают закрепленный в учебниках базовый подход к проблеме роста и развития.

**Второй урок: экономическая политика должна корректироваться с учетом страновой специфики.** Без всякого сомнения, консенсус – только проводник для претворения политики в жизнь, *поскольку то, что в действительности необходимо сделать, зависит от ситуации в данной конкретной стране.* Никто со стороны не может точно знать, что возможно и что невозможно делать в данный момент времени. Но сказанное не отменяет того факта, что если не обеспечены быстрые перемены, то за это придется дорого заплатить. Если даже самые благородные политические побуждения мешают в создании стабильных макроэкономических рамок, то за это придется платить. Теперь, после 1998 г., об этом хорошо знают россияне. Важнейший урок того времени обобщил Л. Бальцерович, сказав, что если существует политическая возможность двигаться в правильном направлении, ее необходимо использовать.

**Третий урок: ключ к успеху – в интеграции в мировую экономику.** Помимо необходимости создания рыночной экономики из всех элементов упомянутого консенсуса важнейшим руководящим принципом становится политика интегрирования в глобальную экономику. Она архиважное условие для быстрого роста. Даже такие огромные и мощные страны, как Россия, не могут успешно развиваться внутри себя и сами по себе. Не говоря уже о малых странах, у которых тем более нет возможности развивать все сектора, нуждающиеся в модернизации. Однако чтобы обеспечить быстрое развитие своей экономики, даже такие большие страны, как Россия или Бразилия, или Китай, или Индия нуждаются в интеграции в глобальную экономику.

В прошлом мы порой делали упор на то, что странам нужно быстро расширять масштабы своего экспорта, и справедливым является утверждение, что никакая страна не может быстро развиваться без быстро растущего экспорта. Сегодня некоторые считают, что насущной необходимостью стал стремительный рост импортных поставок, в частности, капитальных и других товаров, что и становится причиной необходимости быстрого развития экспортных возможностей. В любом случае, в странах с высокими темпами экономического роста наблюдались исключительно высокие темпы увеличения импорта и экспорта.

**Четвертый урок: важность инвестиционного климата, в частности, для стимулирования внутренних инвестиций.** Создание инвестиционного климата, благоприятного для прямых иностранных инвестиций, – важнейший фактор экономического развития, поскольку предприятия с иностранными инвестициями привносят зарубежные технологии и методы ведения бизнеса, а также иностранный капитал. Но инвестиционный климат еще более важен по другой причине: если он благоприятен для иностранных инвестиций, он в равной степени будет благоприятен и для внутренних инвесторов. В мире нет ни одной страны, экономика которой росла бы только за счет иностранных инвестиций – роль внутренних инвестиций всегда остается крайне важной, поскольку их объем всегда составляет большую часть совокупного объема

инвестиций. Кроме того, те же факторы, что стимулируют внутренних инвесторов, будут генерировать иПИИ.

**Пятый урок: стабилизация инфляции.** 1990-е гг. прошлого века преподали миру множество уроков относительно стабилизации инфляции как в странах с переходной экономикой, так и в других странах. Использование фиксированного валютного курса как инструмента дезинфляции, вероятно, представляет собой самый быстрый способ борьбы с высокими темпами инфляции, но это и обоюдоострое оружие. Использование фиксированного курса как временного инструмента для обуздания высоких темпов инфляции – прекрасное решение, но (и это самое трудное) нужно быть готовым к тому, чтобы выйти из этого режима прежде, чем к этому вынудят обстоятельства.

Я знал это еще в 1992 г, поскольку изучал израильский опыт стабилизации национальной экономики, а также опыт латиноамериканских стран. Кроме того, мы видели, как Польша успешно вышла из этого режима к 1994 г. Но проблема выхода из режима фиксированного курса национальной валюты оказалась гораздо сложнее, чем предполагалось. Суть проблемы в том, что когда поддерживать режим фиксированного курса несложно, чиновники убеждают: «Ну, зачем же выходить из этого режима, если все так хорошо?». Затем давление на обменный курс начинает нарастать, национальная валюта становится переоцененной, в этом случае чиновники говорят: «Нет, мы не можем выйти из этого режима, потому что возникнет хаос». И тогда они выжидают до тех пор, пока становится уже невозможно удерживать фиксированный курс, что обычно происходит в ситуации всеобщего хаоса.

Таким образом, России и другим странам мира следует быть весьма осторожными в применении фиксированного обменного курса как дезинфляционного инструмента и быть готовыми сменить его на гибкий обменный курс задолго до того, как кризис станет неизбежностью.

Еще одно замечание к этой дискуссии. В макроэкономической науке мы говорим о «неосуществимой троице». Это не идеологическая доктрина, а скорее теорема в сфере международной монетарной экономики. Суть ее в том, что страна не может одновременно иметь фиксированный обменный курс, свободное движение капитала и денежную политику, подчиненную целям сугубо внутренней политики. Аргументом в данном случае служит то, что если обменный курс фиксированный, то денежная политика должна быть подчинена цели его поддержания и не может быть использована для достижения целей внутренней политики, если только они не являются результатом существования этого режима фиксированного обменного курса. Оглядываясь на опыт прошедшего десятилетия, включая развитие событий в Аргентине, я полагаю, что объяснение сущности феномена «неосуществимой троицы» нуждается в корректировке: я бы предложил следующую формулировку этого явления: страна не может проводить независимую *макроэкономическую* политику одновременно с существованием режима фиксированного обменного курса и свободных потоков капитала. Это невозможно потому, что денежная политика сама по себе не может удержать фиксированный обменный курс в ситуации, когда на него воздействуют внешние факторы.

**Урок шестой: плоские ставки налогов оказались более эффективными, чем ожидалось.** Страной, которая преподнесла шестой урок – о фискальной политике – стала Россия. Здесь пониженная плоская ставка налога сработала гораздо лучше, чем это единодушно предполагало западное экспертное сообщество. Это чрезвычайно интересный и важный урок на будущее. Его уже усвоили некоторые соседи России, поскольку движение за низкие плоские ставки налогов распространяется за пределы России – в другие страны СНГ и по Восточной Европе.

**Урок седьмой: частная собственность.** Частная собственность почти всегда более эффективна, чем государственная. Разумеется, в мире есть примеры успешно работающих государственных компаний, таких как *Electricite de France*. Разумеется, процесс приватизации может быть опасным, если он происходит раньше, чем создаются соответствующие законодательные и регулирующие механизмы. Однако в большинстве случаев частная собственность оказалась более эффективной, чем государственная.

**Восьмой урок: реформа финансового сектора.** Роль эффективно работающих финансовых рынков велика. Многочисленные свидетельства и накопленный в мире опыт подтверждают этот вывод.

Таковы восемь важнейших уроков. Теперь обратимся к двум чрезвычайно важным экономическим проблемам.

**Первая проблема: уровень поддержки программы реформ.** В стенах МВФ и Всемирного Банка мы привыкли говорить, что успех или неудача экономической программы зависит от того, «овладела» ли ею страна. Это означает, что правительство данной страны должно иметь искреннее стремление реализовать программу и реформы, изложенные в ней, а общественность должна поддерживать правительство в его начинаниях и разделять его стремления.

Тщательно продуманная программа имеет большие шансы на успех, если она пользуется поддержкой правительства и общества. Однако зачастую такие программы стартуют, имея лишь частичную поддержку, и когда им сопутствует успех, поддержка со стороны правительства и общества возрастает. Когда же в начале ее реализации программа пользуется поддержкой со стороны лишь некоторых членов правительства, но лишена широкой общественной поддержки, то международные финансовые организации столкнутся с необходимостью принять решение о том, поддерживать ли такую программу, даже если страна не полностью «овладела» ею.

Если международные финансовые организации пришли к выводу, что программа может быть успешно реализована, то им следует поддержать эту программу. Однако требовать от каждой программы, чтобы на начальном этапе она пользовалась всеобщей поддержкой, означает устанавливать слишком жесткие нормативы, что значительно снижает вероятность реализации реформ.

**Вторая проблема: когда страны приступают к реформам?** Утверждение, что основные реформы совершаются только в момент кризиса, стало общим местом. Это убедительная гипотеза, но зачастую страны, которые оказываются в состоянии кризиса, не приступают к реформам. Проблема, как представляется, состоит в том, что такая страна еще не ощутила интенсивность кризиса, даже если для стороннего наблюдателя он выглядит весьма серьезным. Или, сформулировав это по-иному, трудно представить, что требуется стране, чтобы она поняла, что находится в столь глубоком кризисе, что у нее нет другого выхода, кроме как начать реформы. В августе 1998 г. Россия осознавала, что находится в ситуации глубокого кризиса и в условиях слабости всей политической системы правительство оказалось способным изменить политику и проложить новый курс, который сослужил столь добрую службу.

Российский кризис, без сомнения, был очень серьезен, но, вероятно, не настолько, как аргентинский образца 2001 г. И все же в посткризисный период Аргентина не предприняла попытку осуществить полномасштабные реформы. Совершенно очевидно, что разница между двумя ситуациями во многом определялась тем, что российский президент оставался на своем посту, сохраняя полномочия по смене кабинета, а в Аргентине в период кризиса президенты менялись раз в несколько месяцев.

Таким образом, частично ответ на вопрос, когда страна начинает реформы, зависит от стабильности ее политической системы. Однако нам все еще нужно глубже проанализировать вопрос о том, какова определяющая сила, под действием которой страна начинает испытывать стремление к радикальным реформам.

**Российские реформы.** Адаму Смиту принадлежит знаменитый афоризм «причины гибели нации лежат в ней самой». Он произнес это, когда ему сказали, что потеря американских колоний станет причиной гибели Великобритании. Классик был прав, и Британия сумела избежать краха. Но любой нации также присущ и реформистский потенциал. Ни одна экономика в мире не впадет в нирвану, когда достигнуто совершенство, и не требуются никакие структурные изменения, потому что обстоятельства, экономическая среда и идеи постоянно изменяются. Поэтому и процесс российских реформ не имеет конца. Но, оставив в стороне это философское утверждение, отмечу, что текущие реформы, необходимые для дальнейшего развития российской переходной экономики, еще очень далеки от завершения. Существует незаконченная программа реформ, о которой правительство полностью осведомлено.

Я не намерен сейчас обсуждать программу реформ – хотелось бы только сделать три замечания.

*Первое.* Программа, разработанная Г. Грефом и его коллегами в первый срок президентства Путина и получившая дальнейшее развитие в решениях нынешнего правительства, пользуется широкой поддержкой тех, кто изучает российскую экономику.

*Второе.* Представители российского правительства заявляют, что Россия хорошо подготовлена к тому, чтобы выдержать падение цен на нефть, поскольку бюджет верстался исходя из низких нефтяных цен, и правительство не растратило сверхдоходы, образовавшиеся в результате высоких цен на нефть. Однако государственные расходы проявили тенденцию к росту, и за этой тенденцией нужно тщательно следить.

*Третье.* Как сторонний наблюдатель, дружески расположенный к России, я бы хотел заметить, что представляется очень важным подвести черту под делом ЮКОСа и начать процесс восстановления доверия инвесторов и улучшения климата для долгосрочных инвестиций. Этот кризис оказывает серьезнейшее воздействие на доверие иностранных инвесторов к России и российской системе корпоративного управления. Это следует принять во внимание, продолжая политику реформ.