

Раздел 1. Экономика и политика 2019–2020 годов

1.1. Глобальные вызовы и национальные ответы¹

На наших глазах формируется новая парадигма, которая будет доминировать в социально-экономической политике обозримого будущего. Это можно было проследить в 2019 г. Но 2020 г. привел к резкому ускорению трансформационных процессов. При всех различиях отдельных стран и регионов можно видеть общие вызовы, ответы на которые сформируют контуры этой новой парадигмы. И при всех специфических задачах, которые предстоит решать России, ее развитие является органичной частью глобальной повестки и зависит от способности находить ответы на общие вызовы.

Тридцать лет назад народы многих развитых и развивающихся стран жили с надеждой на скорое наступление нового светлого мира – мира без угроз и противостояний, мира свободного и динамично развивающегося.

Манифестом тех настроений стала статья Ф. Фукуямы о «конце истории»: тогда казалось, что человечество, наконец, обрело истинный путь, прониклось светлым либеральным учением и отныне будет в едином порыве развиваться в направлении всеобщего счастья и благополучия. Крах коммунизма, доказывал Фукуяма, уничтожит последнее препятствие, отделяющее весь мир от его финальной цели – либеральной демократии и рыночной экономики. Многие с этим тогда были согласны. Либерализм, демократия и рынок были окутаны духом романтизма и воспринимались, по сути, как синонимы свободы и счастья².

Однако жизнь в очередной раз доказала, что завершение одного этапа развития означает лишь переход к другому – как правило, еще более сложному, который тоже не станет конечным. В истории не бывает никакого конечного состояния, вечного счастья и окончательных истин.

Находясь на пороге нового десятилетия, необходимо проанализировать ключевые вызовы, которые оно несет с собой. Понять риски и опасности, с которыми придется столкнуться в будущем.

Об этом и пойдет речь ниже.

¹ Автор разделов 1.1–1.3: *Мау В.А.*, д-р экон. наук, профессор, ректор РАНХиГС при Президенте РФ. Автор выражает признательность А.Л. Ведеву, В.С. Гуревичу, С.М. Дробышевскому, П.В. Трунину за материалы, предоставленные при подготовке настоящего раздела.

² *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек / Пер. с англ. М.Б. Левина. М.: АСТ, 2004.

1.1.1. Тренды и вызовы

В основе современных экономико-политических дискуссий и проблем лежат два фактора: технологические тренды, ведущие к радикальному и быстрому обновлению всех сторон жизни общества, а также вызываемый ими социально-экономический и политический дискомфорт для различных общественных групп.

Рост социального и экономического напряжения является прежде всего результатом беспрецедентной скорости распространения технологий – во времени и в пространстве. Так, если для автомашин потребовалось 62 года для того, чтобы охватить 50 млн пользователей, для электричества – 46 лет, то для мобильных телефонов хватило 12 лет, а для Интернета – 7 лет. В качестве курьеза можно добавить, что игра Pokémon GO охватила 50 млн человек за 19 дней.

Быстро распространяются и инновации (особенно бытовые) по территории, причем бедные страны и регионы отнюдь не являются менее к ним восприимчивы, чем богатые. В отличие от индустриализации, цифровизация распространяется по миру практически синхронно. Более 60% населения бедных стран пользуются мобильными телефонами. Развивающиеся экономики, в отличие от развитых, стали внедрять мобильный Интернет параллельно с обретением не только смартфонов, но даже электричества. Иными словами, в более бедных странах происходит одновременное внедрение современных технологий разных поколений, что дает синергетический эффект. Подобное развитие событий адекватно описывается гипотезой о преимуществе отсталости, или более позднего освоения современных технологий¹.

Быстрота распространения инноваций (особенно цифровых) имеет очевидные позитивные моменты, равно как и несет новые риски. Благодаря невысокой «цене входа» и существенному снижению информационных издержек, эти технологии создают возможности для инклюзивного роста, позволяя более бедным слоям населения или регионам воспользоваться новыми возможностями, качественно изменить свою жизнь к лучшему². Хотя очевидны также риски злоупотреблений и потерь от неосторожного использования этих возможностей.

Но есть и другая сторона проблемы. Быстрота и радикальность технологических сдвигов повышают неопределенность даже ближайшего будущего, что негативно сказывается на настроениях и инвесторов, и работников. Для инвесторов это означает повышение неопределенности отдачи от инвестиций: быстрая смена технологических решений снижает возможность реализации долгосрочных проектов и соответствующих им инвестиций. Для работников технологический прогресс усиливает неопределенность рынка труда, которая, в свою очередь, сдерживает потребительский спрос, что сказывается и на системе образования.

События начала 2020 г. продемонстрировали еще один угрожающий аспект инноваций. Зародившийся в конце 2019 г. в Китае коронавирус весной 2020 г. стал ключевым

¹ Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе. М.: Дело, 2015.

² «Одна из областей, где потенциал цифровизации особенно многообещающий, – стремление к устойчивому и инклюзивному росту. С низким порогом для освоения, неконкурентным характером и невысокими информационными издержками цифровые технологии, по сути своей, инклюзивные. Самые активные пользователи цифровых технологий в мире – необязательно люди с более высоким социально-экономическим статусом». См.: Long Ch., Spence M. Mapping the digital economy in 2020 // Project Syndicate. 6 December 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-economy-analysis-management-by-chen-long-and-michael-spence-2019-11?barrier=accesspaylog>.

фактором экономической и политической жизни развитых и ведущих развивающихся стран. Его можно рассматривать в том числе и как специфическую новую форму глобализации. И если экономическая глобализация вызывала на протяжении последних десятилетий дискуссии относительно ее позитивных и негативных черт, то быстрое распространение пандемии продемонстрировало новый аспект рисков этого процесса.

Все эти обстоятельства негативно влияют на экономический рост и динамику доходов, ведут и к трансформации политических предпочтений. За ними следуют изменения во внутренней политике и в геополитических балансах. Причем следует подчеркнуть, что многие тренды, о которых ниже пойдет речь, обозначились еще до возникновения коронавируса.

Говоря о последствиях технологических вызовов и нарастания неопределенности, прежде всего следует выделить тренд на *усиление этатизма и кризис классического либерализма* (или неоклассического, если говорить об экономических школах). Этот процесс начался уже десятилетие назад как реакция на глобальный структурный кризис 2008–2009 гг. Тогда же начался пересмотр некогда сверхпозитивного отношения к экономическим рецептам рубежа 1970–1980 гг., которые были сконцентрированы в экономической политике М. Тэтчер и Р. Рейгана. Либерализация того времени позволила выйти из предыдущего структурного кризиса (из стагфляционной ловушки 1970-х) и обеспечить устойчивую экономическую динамику на протяжении примерно четверти века. Новый структурный кризис, начавшийся в 2008 г., актуализировал пересмотр многих оценок прошлого. Теперь акцент делается не столько на экономические, сколько на социальные и политические результаты либерализации последней четверти XX в. и связанной с ней глобализации.

Ключевыми проблемами, на которые указывали критики предыдущего этапа, стало то, что на фоне бурной экономической экспансии происходили торможение роста доходов среднего класса и, соответственно, усиление неравенства, а также политический сдвиг в пользу финансовых институтов. Результаты глобализации не только распределялись неравномерно, но и доставались не всем¹.

Критика политических последствий либерализации стала как бы зеркальным отражением критики этатизма 50-летней давности. Тогда, идя к власти, правые либералы остро критиковали прежде всего профсоюзы, которые имели очень большое влияние, в том числе и на политические решения, включая формирование правительств: считалось, что такого рода организации узурпируют права избирателей. Теперь же критики подчеркивают, что такую политическую роль присваивают себе миллиардеры и ключевые участники финансовых рынков. «До каких пор миллиардерам и их окружению будет позволено определять политическую жизнь?» – спрашивает С. Джонсон, профессор MIT и в прошлом главный экономист МВФ². Иными словами, крупные финансовые игроки могут своими действиями на рынке существенно влиять на положение правительств отдельных стран, особенно развивающихся.

¹ Родрик Д. Экономика решает: сила и слабость «мрачной науки». М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016.

² «Глубокие структурные изменения, вызванные революцией Рейгана, создали основу для систематического манипулирования правилами, регулирующими экономику США, с результатами, варьирующими от грабежей (в финансах) до подавления конкуренции (в технологическом секторе) и огромных расходов для домашних хозяйств и малого бизнеса (в сфере здравоохранения). Спустя три десятилетия после начала революции счет, наконец, предъявлен к оплате». См.: Johnson S. Getting past Reagan // Project Syndicate. 30 December 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-regime-change-in-america-by-simon-johnson-2019-12>.

Критика либерализма в части экономической теории в очередной раз изменила отношения к работам Фридриха Хайека и Милтона Фридмана. Как бы возвращаясь к полемике середины XX в., вновь стали писать об их избыточной приверженности рынку и дерегулированию. Этот тренд подчеркивает и ограниченность «экономики предложения», т.е. стимулирования развития бизнеса путем снижения налогов, либерализации рынков (включая рынок труда) и поощрения конкуренции. В таких условиях предлагается больше внимания уделять характерной для кейнсианской модели «экономике спроса», поскольку спрос, по некоторым оценкам, на протяжении длительного времени стагнировал (особенно со стороны среднего класса).

Критика либерализма не означает возврата к традиционному кейнсианству. Экономисты обращают внимание на важность того, чтобы не ограничиваться мерами макроэкономического регулирования (например, управления спросом), но выработать комплекс институциональных и структурных мер, которые могли бы быть по своему масштабу аналогичны «Новому курсу» Ф.Д. Рузвельта. Причем эта программа должна включать не только социально-экономические, но экологические, и вообще ресурсные, ограничения¹.

Происходит *поляризация* – социальная и политическая. В 2000-е годы в развитых странах можно было наблюдать сближение правых и левых политических сил. Многие полагают, что они скоро станут неотличимы друг от друга и произойдет кризис политических партий. Последнее, действительно, произошло, но, как это часто бывает, по другим причинам: традиционные партии перестали в какой-то момент отвечать явно проявившемуся тренду на размежевание. Характерной чертой нашего времени становится размежевание социальных и политических сил. Причем, как и в начале XX в., размежевание идет по линии капитализм или социализм. И относится это ко всем странам, в том числе и к США, где социализм даже в «социалистическом» XX в. не пользовался популярностью. Тем более эти процессы наблюдаются в развивающихся странах².

Усиление роли национальной повестки по отношению к глобальной – еще один важный тренд. Национальные интересы вновь выходят на передний план перед глобальными или региональными, как это было на рубеже XIX–XX вв. Президентство Д. Трама и Брексит – только наиболее яркие проявления этого процесса. К этому можно добавить политические процессы, происходящие в Польше, Венгрии, Италии и в ряде других развитых стран.

С этим связано и *торможение глобализации*. Впрочем, она не сворачивается, а именно тормозится. Глобальная торговля составляет порядка 30% мирового ВВП³, и это очень значимый параметр мировой экономики.

¹ «Вместо этого нам нужна всеобъемлющая политика институциональных реформ, направленная на изменение самой структуры экономики, т.е. новый «Новый курс». Такая программа должна быть разработана для управления ресурсами и экологическими ограничениями, сохраняя при этом социальную стабильность и ориентируясь на улучшение качества жизни. Она предполагает более разумное использование ресурсов, а также общее ослабление международной напряженности и разрешение конфликтов» См.: *Galbraith J.K. The next Great Transformation // Project Syndicate. 8 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-next-great-transformation-by-james-k-galbraith-2019-11?barrier=accesspaylog>.*

² «Причина бедности – капиталистическая система, в которой мы живем. Она навязана извне, а не создана самими людьми. Если мы хотим побороть бедность, нужно исправить сам капитализм, который в его нынешнем виде имеет колоссальные изъяны. Если не устранить их, они все время будут приводить к одним и тем же результатам», – говорит Мухаммад Юнус, экономист и нобелевский лауреат. URL: <https://pro.rbc.ru/demo/5d1c7dce9a7947460e7380bb>.

³ МВФ (WEO), ЮНКТАД-ВТО (Trade Map).

Однако во многих странах усиливается популистская контратака на глобализацию, международную торговлю, миграцию и технологии. Причем тон в этой риторике задает сейчас правительство США, периодически угрожая торговыми и валютными войнами второй крупнейшей экономике мира – Китаю. Многие страны начинают идти по пути ограничения движения товаров, капитала, труда, технологий и данных. Массовые протесты в Боливии, Чили, Эквадоре, Франции, Испании, Гонконге, Индонезии, Ираке, Иране вызваны различными причинами, но все эти страны испытывают экономические трудности, в них растет политическое недовольство неравенством и другими проблемами.

Но не следует преувеличивать роль внешнеторговых конфликтов, где острая политическая риторика пока не имеет серьезных негативных экономических последствий. Несмотря на то что первые ограничительные (протекционистские) меры США стали накладываться в 2018 г., положительные значения показателей роста внешней торговли в том же году отмечались во всех трех основных направлениях международной товарной торговли: США–Китай (4,2%), США–ЕС (12,2%) и ЕС–Китай (10,6%). По итогам первых трех кварталов 2019 г. товарооборот между США и Китаем сократился на 13,6%, между США и ЕС – вырос на 6,4% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Объем внешнеторгового оборота стран – членов ЕС и Китая за 8 месяцев 2019 г. увеличился на 1,1% по отношению к соответствующему периоду 2018 г.¹ По итогам 2018–2019 гг. объем внешней торговли США и счет текущих операций практически не изменились по сравнению с предыдущими годами (хотя для ряда других стран снижение оборотов внешней торговли имело место). Поэтому пока было бы преувеличением считать, что протекционистская риторика американской администрации привела к заметному снижению вовлеченности США в мировую торговлю и международное разделение труда, скорее, имело место изменение структуры торговых партнеров.

Конфликты в мировой торговле – это и один из главных рисков для России². Протекционизм, если он последовательно реализовывается на практике, разрушает глобальные цепочки поставок, торговые споры приводят к снижению инвестиций и деловой активности, что еще сильнее тормозит рост и цены на ресурсы.

Представляется, что политическая логика ближайшего будущего будет схожа с политикой XIX в., когда в мире доминировали национальные интересы, а роль глобальной повестки рассматривалась правительствами как вторичная. *Realpolitik* – повестка (или политическая философия) Отто фон Бисмарка и Бенджамина Дизраэли вновь становится актуальной, хотя это мало кто признает вслух. Но теперь это будет в значительной мере влиять и на экономические процессы.

На этом фоне происходит ослабление роли международных институтов – как политических (ООН), так и экономических (МВФ, МБРР).

Одним из важнейших современных трендов становится усиление внимания к вопросам национальной безопасности. У этого обстоятельства есть не только политические, но и серьезные технологические основания. Современные коммуникационные технологии качественно изменяют возможности контроля и влияния (манипулирования). Борьба за контроль над 5G является не столько экономической, сколько политической, хотя имеет и далеко идущие последствия для экономической эффективности. «Присутствие чипа 5G означает, что любой предмет – от тостера до кофемашины – сможет стать подслушива-

¹ Данные ЮНКТАД-ВТО (ITC Trade Map). URL: <https://www.trademap.org/>.

² Банк России. Обзор финансовой стабильности. № 2 (15). II–III кварталы 2019 г. М.: Банк России, 2019.

ющим устройством. То есть если Huawei сейчас считается угрозой национальной безопасности, тогда такой же угрозой могут считаться и тысячи китайских экспортных потребительских товаров»¹. И это создает радикально новые проблемы для взаимодействия свободного рынка и политических процессов.

Другим аспектом этого же процесса становится изменение соотношения в развитии военных и гражданских технологий. Первичными оказываются теперь гражданские технологии, т.е. из них в дальнейшем могут вырастать решения для военных. Так развивались работы в области искусственного интеллекта или квантовые компьютеры. Успешное развитие такого рода технологий предполагает сочетание несочетаемого – открытости исследований и засекреченности применения в целях национальной безопасности, т.е. балансирования соображений национальной безопасности и глобального научного поиска. Это очень деликатная тема, поскольку естественные ограничения, связанные с безопасностью, могут существенно затормозить разработку важнейших научно-технологических проблем. Надо только констатировать, что здесь не существует простых решений.

Это тем более сложно, поскольку, как было отмечено выше, рост национализма (национальной замкнутости), основанного на идеях обеспечения национальной безопасности, является одним из ключевых трендов нашего времени².

Повышение значимости фактора национальной безопасности, в свою очередь, ведет к заметному усилению роли политических процессов по отношению к экономике. Политическими мерами все чаще стараются решать экономические задачи, заменяя политической экономической конкуренцию. Наиболее ярким проявлением этого стали санкции, к которым за последнее время прибегают все чаще и чаще, в том числе и для ограничения конкуренции. Противодействие США «Северному потоку-2», продвигающих свой газ в Европу, является наиболее яркой демонстрацией проблемы.

Происходит и мощная политизация внутренних экономических проблем многих стран. В этой политизации многие экономисты видят повышение рисков возникновения нового мощного кризиса. Действительно, правительства ведущих стран, занятые преимущественно политической борьбой, как правило, оказываются неспособны принимать быстрые и эффективные антикризисные решения³.

¹ Roubini N. Анатомия грядущей рецессии // Project Syndicate. 22 August 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-recession-us-china-trade-war-by-nouriel-roubini-2019-08/russian>.

² «Волна такого цифрового национализма может оказать наиболее негативное влияние на экономическое и социальное благосостояние в долгосрочной перспективе. Поэтому вопрос о том, как сбалансировать императивы национальной безопасности с более широким общественным благом, должен занимать видное место в любом анализе тенденций цифровизации». См.: Long Ch., Spence M. Mapping the digital economy in 2020 // Project Syndicate. 6 December 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-economy-analysis-management-by-chen-long-and-michael-spence-2019-11?barrier=accesspaylog>.

³ «Просто взгляните на Великобританию – один из крупнейших мировых финансовых центров, где политическая элита довела страну до края обрыва под названием Брексит. Можно ли реально ожидать от нее компетентного управления в условиях финансового кризиса, который требует принятия жестких политических решений и гибкого мышления?» (Rogoff K. Modern Monetary Nonsense // Project Syndicate. 24 March 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/federal-reserve-modern-monetary-theory-dangers-by-kenneth-rogooff-2019-03?barrier=accesspaylog>). «По своей природе рецессии непредсказуемы, но самой главной ближайшей угрозой экономике являются не рост процентных ставок или разнообразные финансовые перекосы, а непредсказуемость действий в сфере внешней торговли и геополитики» (Rajan R.G. Экономическая зима близко? // Project Syndicate. 12 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-recession-risks-by-raghuram-rajan-2019-11/russian>).

Особого внимания заслуживают *социально-экономические последствия быстрого распространения новейших (прежде всего цифровых) технологий*. Как бывало в подобной ситуации и в прошлом, качественно новые технологии несут с собой и новые возможности, и новые риски. Баланс тех и других необходимо постоянно анализировать, но невозможно точно просчитать. Обозначим лишь некоторые из тех, которые в настоящее время представляются наиболее важными или спорными по своим последствиям. Они уже предъявляют новые требования к различным сферам государственного регулирования.

В переосмыслении нуждается антимонопольная политика. «Цифра» становится важнейшим фактором коммерческого успеха, и в 2019 г. первую пятерку самых крупных по капитализации составляли исключительно цифровые компании – Microsoft, Amazon, Apple, Alphabet (Google) и Facebook. Но это стало результатом не просто предпринимательской успешности, но и способности этих фирм сконцентрировать в своих руках доступ к информации о различных группах пользователей. Тем самым они оказываются новыми монополистами – монополистами по доступу к информации, что уже вносит и будет еще сильнее вносить искажения в функционирование рынка. Антимонопольная политика фиксирует возникающие здесь проблемы, но реагирует пока преимущественно традиционными методами XX в. – штрафами за злоупотребление доминированием. Необходимо формирование новых инструментов, способных предотвращать искажения рынка, а не только реагировать на них.

Однако дело не только в монополизации доступа к информации. Цифровые гиганты способны и к традиционным монополистическим злоупотреблениям, особенно с учетом средне- и долгосрочной перспективы. Распространение платформенных решений на разные сферы жизни (своего рода «уберизация») будет и далее существенно трансформировать эти сферы, приводя к росту конкуренции старых организационных форм с новыми и одновременно повышая риски монополизации этих сфер. Уже сейчас можно наблюдать, как компании-платформы, победив в конкурентной борьбе традиционные фирмы, получают возможность диктовать потребителям цены. Причем противодействие этим тенденциям мерами традиционного антитраста, скорее всего, будет неэффективно.

Налоговая система также нуждается в перенастройке. Развитие экономики платформ (или уберизация экономики) изменяет представления о крупном и малом бизнесе, о соотношении рентабельности и капитализации. Компания, не обладающая практически никакими материальными активами и на протяжении многих лет показывающая убытки, способна быстро расти в цене, принося значительные доходы акционерам. Связанные с платформой индивидуальные или малые предприниматели выступают объектами льготного налогообложения, хотя, будучи объединенными платформой, они становятся частью крупного и крупнейшего бизнеса.

В ближайшее время можно ожидать активную уберизацию системы образования и здравоохранения, что повлечет существенную трансформацию соответствующих институтов и потребует от государства коренного переосмысления политики регулирования этих очень чувствительных для общества секторов.

Рынок труда будет трансформироваться в направлении роста доли самозанятых при изменении соотношения между рабочим и свободным временем. Причем изменения здесь возможны двоякого рода. С одной стороны, усиление доли тех, кто работает вне

официально установленного рабочего времени. С другой стороны, цифровизация и внедрение искусственного интеллекта могут вести к сокращению продолжительности официального рабочего времени.

Исследователи и политики видят риск массовой безработицы и даже отложенной реализации пессимистического прогноза К. Маркса о кризисе занятости в результате внедрения машин¹. По мнению Р. Коллинза, этот старый прогноз не реализовался применительно к промышленным рабочим, которые пополнили ряды среднего класса, чья занятость в настоящее время как раз и оказалась под угрозой². Но для середины XIX в. 10-часовая продолжительность рабочего дня казалась естественной, и рост безработицы (и нищеты) соотносился с этим временем. Далее происходило сокращение рабочего дня. И никто не может утверждать, что характерный для XX в. 8-часовой рабочий день является естественным пределом. Официальное рабочее время может сокращаться и дальше, а богатство общества в будущем может определяться (в соответствии с другим прогнозом К. Маркса) свободным временем. Поэтому поднятый Д. Медведевым в 2019 г. вопрос о возможности перехода к 4-дневной рабочей неделе вполне адекватно отражает реалии нашего времени.

Из истории мы знаем, что в конечном счете новые технологии обеспечат качественный рост благосостояния. Человечеству обычно удается справляться с периодически встающими структурными и социальными вызовами. Однако весьма болезненным оказывается сам период перехода к новым технологиям, к новым «правилам игры», поскольку сопровождается обострением проблем и противоречий социального (и даже политического) характера³.

Существенные изменения происходят и в инвестиционной сфере. Новые технологии требуют меньше инвестиций (это менее капиталоемкие сектора), что повышает эффективность производства и производительность труда. Можно предположить, что будет снижаться роль длинных инвестиций, – современные технологии не только требуют меньше капитала, но и обеспечивают более быструю его окупаемость. Последнее тем более важно, что динамизм современного мира (технологий) повышает риски от долгосрочных инвестиций, – за период их освоения и дальнейшей окупаемости технологическое решение, которое на старте проекта считалось перспективным, таковым может перестать быть.

Негативной стороной низкой капиталоемкости является снижение спроса на капитал, а тем самым удешевление кредита даже на стадии циклического роста, что разрушает традиционные инструменты экономической политики (уровень ставок) и одновременно снижает спрос на кадры (занятость) в инвестиционных секторах. Государство должно находить инструменты решения этих проблем⁴.

¹ Маркс К. Капитал. Т. 1 // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1960.

² Коллинз Р. Средний класс без работы: выходы закрываются // Есть ли будущее у капитализма? М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. С. 64.

³ «И хотя инновации в технологиях могут в долгосрочной перспективе увеличить общий размер экономического пирога, сначала искусственный интеллект и автоматизация уничтожат или радикально изменят рабочие места, компании и целые отрасли, усугубляя неравенство, которое и так уже находится на высоком уровне» (Roubini N. Анатомия грядущей рецессии // Project Syndicate. 22 August 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-recession-us-china-trade-war-by-nouriel-roubini-2019-08/russian>).

⁴ «Новые технологии также экономят капитал и, таким образом, уменьшают долю инвестиций в общих расходах. Это неплохо. Но это означает меньшие инвестиционные расходы, меньшее количество рабочих

Наконец, современные технологии влияют и на формирование государственной политики, по крайней мере, в двух отношениях.

С одной стороны, повышается роль государства при существенной трансформации его модели (точнее, модели управления). Все более заметным становится то, что государства в настоящее время конкурируют не столько дешевизной труда или обилием природных ресурсов, а качеством государственного управления.

С другой стороны, все более отчетливым становится важность разграничения благосостояния и экономического роста. На протяжении длительного времени благосостояние и рост рассматривались как синонимы, причем в экономическом росте видели основной (если не единственный) источник роста благосостояния. Однако за последние три десятилетия появились примеры возможности их расхождения. Например, в 1986–1990 гг. в рамках советской политики ускорения повышение темпов роста сопровождалось снижением благосостояния. А длительная экономическая стагнация в Японии не помешала росту благосостояния. Быстрое распространение цифровых технологий еще более обостряет это расхождение: цифровизация, быстро удешевляя новые товары и продукты, может негативно влиять на статистику ВВП, приводя одновременно к качественному повышению благосостояния. В эпоху цифровых технологий появляется новый феномен – своего рода технологическая дефляция. Продукты и услуги быстро удешевляются (не от поколения к поколению, а в рамках одного поколения), новые товары и услуги за очень короткий период становятся доступны массовому потребителю. Они делают жизнь богаче, лучше, интереснее, но их быстрое удешевление *статистически (формально)* негативно влияет на показатели ВВП¹.

Способность генерировать благосостояние на основе внедрения новых технологий становится важнейшим показателем эффективности государственного управления.

1.2. Экономический рост и экономический кризис

В экспертных дискуссиях 2019–2020 гг. значимое место занимают *перспективы нового экономического кризиса*. Основные вопросы, которые обсуждаются в связи с этим, относятся к характеру будущего кризиса, роли обстановки в США и Китае как возможных источниках глобальной дестабилизации, а также особенности (и ограничения) будущей антикризисной политики.

Ожидание кризиса было основано на самом факте длительного роста ведущих стран, прежде всего США. Это был не очень быстрый рост по сравнению с предыдущими 25 годами, но достаточно устойчивый. И чем дольше продолжался период экономического роста, тем более вероятным виделся новый кризис. Поскольку всего 10 лет назад глобальная экономика проходила через структурную трансформацию, эксперты ожидали, что предстоящий кризис (а рано или поздно он должен был наступить) будет обычным

мест, созданных этими расходами, и более низкий измеренный темп роста. Это влияние новых технологий на инвестиционные расходы может быть компенсировано, но только за счет увеличения государственных инвестиций или потребления домашних хозяйств, причем последнее подпитывается либо доходами, либо долгами» (*Galbraith J.K. The next Great Transformation // Project Syndicate. 8 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-next-great-transformation-by-james-k-galbraith-2019-11?barrier=accesspaylog>*).

¹ «Общеизвестно, что экономические статистики не могут оценить влияние этих технологий, практически не регистрируя их, хотя технологии и их последствия видны всем» (*Galbraith J.K. The next Great Transformation // Project Syndicate. 8 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-next-great-transformation-by-james-k-galbraith-2019-11?barrier=accesspaylog>*).

циклическим, т.е. не связанным с серьезными структурными преобразованиями. Ведь исходя из опыта XX в. считалось, что структурные кризисы происходят раз в несколько десятилетий (в 1930-е и 1970-е годы), они ведут к коренной перестройке социально-экономических и геополитических балансов, валютных конфигураций и экономических парадигм.

Экономисты и политики активно обсуждали, что может стать триггером нового кризиса. В качестве таковых еще в начале 2020 г. фигурировали разные факторы – от активной политизации экономических процессов, через торговые войны и вплоть до тогда еще китайского коронавируса как фактора, влияющего на глобальную экономику, прежде всего на динамику глобального спроса и на состояние рынков сырья. Теперь мы видим, что коронавирус затмил все возможные триггеры, которые кажутся мелкими неприятностями по сравнению с ним.

Быстрое распространение пандемии в 2020 г. обусловило все дальнейшие экономические, а во многом и политические проблемы. Причем быстро стало понятно, что речь вновь идет именно о структурном кризисе. Еще недавно казалось, что такой кризис невозможен, – структурная трансформация была запущена в 2008–2009 гг. и такого рода кризисы не происходят каждое десятилетие. Возможно, события десятилетней давности были только предтечей, предвещавшей об уязвимости мирового порядка и особенно мировой экономики. Возможно, новые структурные вызовы стали оборотной стороной успешной антикризисной политики десятилетней давности, когда правительства и центробанки ведущих стран смогли купировать кризис и не допустить «созидательного разрушения».

И все-таки не стоит игнорировать другие факторы, делающие ситуацию более уязвимой. Правительства ведущих стран, занятые преимущественно политической борьбой, оказываются неспособны принимать быстрые и эффективные антикризисные решения. «Неумолимый рост финансовой системы – в сочетании со все более токсичным политическим климатом – означает, что следующий большой финансовый кризис может начаться раньше, чем вы думаете», – утверждал Кеннет Рогофф¹. Об этом же пишет и Ражурам Раджан: «По своей природе рецессии непредсказуемы, но самой главной ближайшей угрозой экономике являются не рост процентных ставок или разнообразные финансовые перекося, а непредсказуемость действий в сфере внешней торговли и геополитики»². Справедливость этих утверждений никак не отменяется бушующей пандемией.

С позиций экономиста, наступающее время является действительно уникальным по своей сложности. Мы испытываем двойной шок – спроса и предложения. Это делает задачу противостояния кризису исключительно сложной, ведь противодействие этим шокам требует противоположных мер экономической политики. Ключевой вопрос: как найти баланс антикризисных мероприятий, решающих обе задачи одновременно?

Кризис 2008–2009 гг., хотя и имел структурный характер, не привел к значимому структурному обновлению ведущих экономик. Правительства приняли энергичные антикризисные меры, которые не допустили катастрофических последствий, превращения

¹ Rogoff K. Modern Monetary Nonsense // Project Syndicate. 24 March 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/federal-reserve-modern-monetary-theory-dangers-by-kenneth-rogooff-2019-03?barrier=accesspaylog>.

² Rajan R.G. Экономическая зима близко? // Project Syndicate. 12 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-recession-risks-by-rajaram-2019-11/russian>

экономического кризиса в социально-политический. Но оборотной стороной этих успехов стал отказ от «созидательного разрушения» (термин Йозефа Шумпетера), т.е. предотвращение краха неэффективных фирм. В основе антикризисной политики лежал принцип *too big to fail*, чему способствовала экспансионистская бюджетная и денежная политика.

Другая проблема связана с ограниченностью инструментария традиционной антикризисной политики в наиболее развитых странах. Высокий уровень государственного долга и (или) бюджетные дефициты при сверхнизких процентных ставках блокируют меры стандартного антикризисного регулирования – увеличения бюджетных расходов и снижения процентных ставок.

Помимо самого факта исчерпания возможности снижать процентные ставки, налицо негативные структурные последствия такой политики. Дешевые деньги размывают критерии инвестиционной эффективности и формируют самовоспроизводящийся механизм *too big to fail*. Низкие ставки тормозят уход с рынка неэффективных фирм, содействуют рыночной концентрации и монополизации, снижают стимулы к поиску более эффективных инвестиционных проектов. Если на коротких временных интервалах низкие процентные ставки способствуют активизации бизнеса, то, став долгосрочным фактором экономической жизни («новой нормальностью»), они негативно влияют на экономическую динамику. Поэтому большинство экономистов приходят к выводу, что меры бюджетной политики в настоящее время имеют преимущества перед денежной.

Впрочем, в 2019 г. экономисты обращали внимание в основном на перспективы не структурного, а циклического (инвестиционного) кризиса. Это было основано на том, что экономики ведущих стран, прежде всего США, росли достаточно долго. Это был не очень быстрый рост в сравнении с предыдущим двадцатилетием, но достаточно устойчивый. Естественной была гипотеза, что такая ситуация не может длиться бесконечно, и чем дольше продолжается рост, тем выше вероятность нового кризиса. Хотя, как известно, прогнозы даты наступления кризиса редко оказываются точными: проще предсказывать факт кризиса (он рано или поздно произойдет), чем время его прихода.

Устойчивые положительные темпы роста экономики США наблюдались уже 10 лет подряд (с 2010 г.), что повышало вероятность перелома тренда и поворота США к кризису (или рецессии). В качестве наиболее важных признаков такого развития ситуации называли: саму продолжительность периода устойчивых положительных темпов роста ВВП США; существенно более быстрый рост фондовых рынков по сравнению с ВВП (т.е. надувание финансового пузыря); инверсию кривой доходности по казначейским ценным бумагам; экономическую, особенно внешнеэкономическую, политику США (торговые войны, особенно с Китаем и ЕС, налоговые реформы 2017–2018 гг.).

Теперь понятно, что все названные обстоятельства не имели существенного значения. Фактор длительности экономического роста не мог быть ключевым. Опыт свидетельствует, что рост может продолжаться гораздо дольше, – современная экономика ушла от стандартного экономического цикла через 7–8 лет. Десятилетний период роста не являлся уникальным – в 1992–2007 гг. темпы роста ВВП США оставались положительными на протяжении 16 лет подряд. Если же посмотреть на динамику безработицы, то в 2018–2019 гг. ее уровень находился на беспрецедентно низком уровне (менее 4% экономически активного населения), что свидетельствовало о поддержании высоких темпов роста доходов населения и потребительской активности в США.

Инверсия кривой доходности может быть – но не гарантированно является – показателем приближающегося кризиса. Исторический опыт не говорит, что наличие инверсии однозначно свидетельствует о неизбежности циклического спада в ближайшее время.

Ожидание кризиса и сам кризис обостряют дискуссию о механизмах возможной антикризисной политики.

Большинство экономистов склонялось к тому, что меры бюджетной политики в настоящее время имеют преимущества перед денежной.

В этой ситуации резко актуализировалась дискуссия о «современной денежной теории» (*modern monetary theory*, ММТ), сторонники которой не видят ограничений для бюджетной экспансии в странах, эмитирующих суверенную валюту и размещающих госдолг в собственной валюте. Эта концепция была положена в основу экономических программ политиков левого толка, прежде всего среди кандидатов в президенты США от Демократической партии. ММТ, естественно, сразу вызвала острую критику со стороны экономистов, придерживающихся ортодоксальных взглядов на макроэкономику, назвавших предложения «несовременной неденежной нетеорией»¹.

Налицо коренной поворот в отношении к денежной и – шире – макроэкономической политике. На протяжении 1980–2000-х годов основной угрозой для экономической стабильности роста считалась инфляция как результат бюджетного и денежного популизма. Вокруг борьбы с инфляцией велись острые макроэкономические и политические дебаты, особенно в условиях трансформационных процессов или стабилизационных реформ. Теперь все резко поменялось. Макроэкономические тренды последнего десятилетия, ситуация в ЕС и особенно в Японии изменили отношение многих экспертов и политиков к инфляции. Теперь повышение, а не подавление инфляции стало важнейшей задачей властей. И опыт показывает, что решение этой задачи оказывается более сложным, чем проведение дезинфляции. За минувшие полвека накоплен большой опыт дезинфляции, которая достигается набором стандартных стабилизационных мер. А вот стимулирование спроса, ведущего к экономическому росту (сопровождаемому приемлемой инфляцией), пока никому не удается.

«Новая денежная теория», будучи преимущественно доктриной левых политических сил, ставит в центр экономической политики механизмы стимулирования спроса как источника экономического роста. В этом она является антиподом экономики предложения, лежавшей в основе антикризисных мер периода доминирования либеральной экономической доктрины. То есть доктрины, на которую ориентировались М. Тэтчер и Р. Рейган, решая задачи по выходу из предыдущего структурного кризиса 1970-х годов. И это вполне естественно, поскольку ключевые макроэкономические проблемы этих двух периодов противоположны: стагфляция 50 лет назад и дефляция в настоящее время.

Вместе с тем анализ возможных шоков, которые будут подталкивать экономики к кризису, требует очень осторожно относиться к применимости ММТ и к перспективам денежных смягчений в принципе. Перечисленные выше шоки – торговые или политические конфликты США и Китая, коронавирус, а также рост геополитического напряжения – приводят к двойному шоку – и спроса, и предложения.

Анализ нынешнего двойного шока, по нашему мнению, потребует пересмотра ориентиров денежной политики, особенно в случае доминирования шока спроса (тогда как в

¹ *Mitchell W., Wray R., Watts M.* Macroeconomics. London: Macmillan Education, 2019; *Connors L., Mitchell W.* Framing modern monetary theory // *Journal of Post Keynesian Economics*. 2017. Vol. 40. No. 2. P. 239–259.

2008–2009 гг. имел место шок предложения), который при традиционном денежном стимулировании приводит к стагфляции. Иными словами, экономический кризис в результате пандемии может пойти по сценарию (модели), противоположному тому, к которому готовятся правительства и центробанки ведущих стран. Что неудивительно, поскольку власти (как и генералы) обычно готовятся к прошлым, уже известным кризисам (сражениям).

Угроза глобальной стабильности сейчас очевидна – она разрушается на наших глазах, как в замедленной съемке. Для преодоления нарастающего кризиса, помимо действий ученых по поиску вакцины, действий политиков по успокоению общества, действий экономистов по недопущению хозяйственной разрухи, ключевым условием является солидарность – людей, сообществ, стран. Солидарность, основанная на доверии. Но именно эти качества – солидарность и доверие – были главным дефицитом общественной жизни последних десятилетий практически во всех странах мира.

Эти вопросы денежной теории и политики будут находиться в центре внимания научной дискуссии и политической борьбы в обозримом будущем. Скорее всего, они найдут практическое воплощение в отдельных странах, на какое-то время дадут позитивные эффекты. Но через некоторое время начнется новый цикл – борьба с популизмом и обуздание инфляции.

1.3. Экономическая политика России

Формирование в январе 2020 г. нового Правительства России отражало доминирующее в обществе стремление к ускорению экономического развития. Разумеется, важен не сам по себе темп роста ВВП, а рост, обеспечивающий повышение благосостояния и технологическую модернизацию. Именно так поставил задачу В.В. Путин перед новым кабинетом, такими были и доминирующие ожидания в обществе.

Предложенный правительством М.В. Мишустина план экономических преобразований¹ представляет собой комплекс инвестиционных, институциональных и структурных мер, формирующихся вокруг установленных Президентом России в мае 2018 г. национальных целей и приоритетных национальных проектов. Свои коррективы в эту программу вносит, естественно, распространение коронавируса, однако ключевые стратегические ориентиры на начало 2020 г. оставались неизменными. Хотя, возможно, их достижение потребует дополнительного времени.

Ключевой характеристикой (или основным противоречием) социально-экономической ситуации России в настоящее время является разрыв между исключительно благоприятными денежно-финансовыми (по сути, макроэкономическими) параметрами и низкой социально-экономической динамикой.

С одной стороны, налицо профицитный бюджет, беспрецедентно низкая (ниже таргета Центробанка) инфляция, близкий к историческому максимуму уровень золотовалютных резервов, исключительно низкий государственный долг (при почти исчезающей в валютной компоненте), положительные платежный и торговый балансы. К этому надо добавить низкую безработицу и высокую кредитную активность населения, включая спрос на ипотеку.

¹ Совещание с членами правительства. 5 февраля 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62734>.

А с другой – низкие (ниже среднемировых и ниже, чем в 2018 г.) темпы экономического роста, стагнация уровня жизни (после 6 лет падения), низкая инвестиционная активность (табл. 1).

Таблица 1

**Основные параметры социально-экономического развития
Российской Федерации в 2013–2019 гг.**

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
Макропоказатели (темпы прироста физического объема, % к предыдущему году, если иное не указано)							
ВВП	1,8	0,7	-2,0	0,3	1,8	2,5	1,3
Промышленность	0,4	1,7	-0,8	2,2	2,1	3,5	2,3
Сельское хозяйство	5,1	4,1	2,1	4,8	2,9	-0,2	4,0
Строительство	0,1	-2,3	-3,9	-2,1	-1,2	6,3	0,6
Оптовая торговля	0,7	3,9	-5,5	3,1	5,7	2,4	1,9
Розничная торговля	3,9	2,7	-10,0	-4,6	1,3	2,8	1,6
Конечное потребление домашних хозяйств	5,2	2	-9,4	-1,9	3,2	2,8	2,3
Инвестиции в основной капитал	0,8	-1,5	-10,1	-0,2	4,8	5,4	1,7
Доля оплаты труда в ВВП, %	46,2	47,4	47,8	48,2	47,8	46,4	46,9
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП, %	40	38,7	41	40,8	41,3	42,5	41,9
Прямые иностранные инвестиции в РФ, млрд долл.	69,2	22,0	6,9	32,5	28,6	4,8	31,8
Прямые иностранные инвестиции в РФ, кроме банков, млрд долл.	60,1	17,6	6,3	30,9	27,1	5,9	26,9
Показатели государственных финансов и международных резервов							
Профицит («+») / дефицит («-») консолидированного бюджета, % ВВП	-1,2	-1,1	-3,4	-3,6	-1,5	3,0	1,9
Профицит («+») / дефицит («-») федерального бюджета, % ВВП	-0,4	-0,4	-2,4	-3,4	-1,4	2,6	1,8
Нефтегазовый дефицит федерального бюджета, % ВВП	-9,4	-9,8	-9,3	-9,0	-6,1	-5,9	-5,7
Внутренний государственный долг РФ, на конец года, млрд руб.	5722,2	7241,2	7307,6	8003,5	8689,6	9169,6	10171,9
Внешний государственный долг, млрд долл. (данные Минфина)	55,8	54,4	50,0	51,2	49,8	49,2	54,8
Совокупный госдолг, % ВВП	10,3	13,0	13,2	12,9	12,6	12,1	13,0
Резервный фонд (до 2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	87,4	87,9	50,0	16,0	0,0	0,0	0,0
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.	88,63	78	71,72	71,87	65,15	58,1	125,6
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	509,6	385,5	368,4	377,7	432,7	468,5	549,8
Цены и процентные ставки							
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю, %	6,5	11,4	12,9	5,4	2,5	4,3	3,0
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю, %	3,7	5,9	10,7	7,4	8,4	11,7	-4,3
Ключевая ставка Банка России (в 2007–2013 гг. – минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день, до 2007 г. – ставка рефинансирования), в среднем за год, % годовых	5,5	7,9	12,6	10,6	9,1	7,4	7,3
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	9,5	11,1	15,7	12,6	10,6	8,9	8,8
Средняя процентная ставка по рублевым депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования), в среднем за год, % годовых	6,5	6,7	9,7	7,3	6,0	5,5	5,5

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8
Рынок труда							
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год, %	5,5	5,2	5,6	5,5	5,2	4,8	4,6
Средняя заработная плата, тыс. руб./месяц	29,8	32,5	34,0	36,7	39,2	43,7	47,5
Динамика зарплаты в реальном выражении, %	4,8	1,2	-9,0	0,8	2,9	8,5	2,9
Динамика реальных располагаемых доходов населения, %	4,0	-1,2	-2,4	-4,5	-0,5	0,1	0,8
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек	15,5	16,3	19,6	19,4	18,9	18,4	19,2
Банковская система							
Количество действующих кредитных организаций, на конец года	923	834	733	623	561	484	442
Количество отозванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности	32	86	93	97	51	60	45
Активы банков, прирост за год, %	14,2	18,6	-1,5	2,1	7,8	6,1	2,7
Задолженность юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам, прирост за год, %	11,6	12,7	5,0	-0,1	4,6	7,8	4,4
Задолженность физических лиц-резидентов по банковским кредитам, прирост за год, %	27,7	11,6	-7,3	7	12,3	22,7	18,4
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков	4,1	4,1	6,0	6,1	5,9	5,7	7,1
Доля просроченных кредитов физическим лицам-резидентам	4,5	6,0	8,4	8,3	7,3	5,1	4,3
Прибыль, млрд руб.	994	589	192	930	790	1345	2037

Источник: Росстат; Минфин России; Банк России.

С экономической точки зрения наиболее наглядно этот разрыв отражается в существенном превышении в долях ВВП сбережений над инвестициями. В экономике России сейчас достаточно много денег, в том числе на счетах населения и фирм, однако эти финансовые ресурсы не трансформируются в инвестиции.

У такого феномена может быть несколько разных причин. Это и неопределенность, идущая от геополитических трендов, что не создает и научно-технологических трендов, а также институциональные ограничения, не обеспечивающие должный уровень безопасности собственности. В условиях неблагоприятной институциональной среды даже низкая инфляция может оказывать негативное влияние на экономический рост, позволяя больше сберегать, а не инвестировать.

Обратим внимание и на традиционно игнорирующий деловой цикл характер российской денежной и бюджетной политики, которая в современных условиях фактически становится проциклической. У такой ситуации есть исторические и, можно сказать, психологические корни. Советская экономика была объектом государственного регулирования, было не принято анализировать динамику в терминах цикличности¹ и, соответственно, использовать традиционные со времен выработки кейнсианской модели методы антикризисного регулирования. После крушения коммунистической системы последовал длительный – 30-летний – период высокой инфляции, когда основной задачей было ее подавление до приемлемых уровней, а практические меры властей не предполагали

¹ Отдельные авторы ставили вопрос о «советском инвестиционном цикле» (*Ofer G. Soviet Economic Growth: 1928–1985 // Journal of Economic Literature. 1987. Vol. 25. No. 4. P. 1767–1833*), но здесь не ставился вопрос о возможных мерах контрциклического реагирования.

использования инструментов «тонкой настройки». И только теперь российская экономика оказывается в ситуации, когда в ней можно наблюдать инвестиционный цикл и использовать соответствующие методы регулирования.

Между тем понимание инфляции как главной макроэкономической проблемы остается в сознании и общества, и поколения экономистов, которые сформировались на решении этой – казавшейся вечной – задачи. И она продолжает доминировать в макроэкономической политике, что находит отражение в последовательной приверженности жесткому бюджетному и денежному курсу.

Сказанное не означает, что мы выступаем за отказ от консервативного макроэкономического курса. «Кредитная история» отечественной макроэкономики остается достаточно непростой, что находит отражение в сохранении высоких инфляционных ожиданий и тем самым не позволяет денежным властям пойти по пути количественного смягчения.

В пользу сохранения консервативного бюджетного курса свидетельствует слабость существующих институтов, результатом чего может стать снижение эффективности бюджетных расходов при их существенном наращивании. Кроме того, современная геополитическая ситуация требует сохранения значительных резервов для снижения уязвимости экономической системы страны от колебаний внешней политической и экономической конъюнктуры.

Однако со всеми этими оговорками представляется необходимым постепенно перейти к более гибкой бюджетной и денежной политике, которая учитывала бы циклические колебания, характерные для рыночной экономики.

Это нашло отражение и в дискуссиях 2019–2020 гг. об экономическом росте и причинах его торможения. При всей важности институциональных проблем, фокус обсуждения проблем роста все более концентрируется на факторах макроэкономических, прежде всего на спросе и предложении, т.е. на источниках финансирования роста. По нашему мнению, это отчасти связано и с опытом борьбы за рейтинг Doing Business Всемирного банка. В 2012 г. стояла задача принять меры по радикальному улучшению позиций России в этом рейтинге – по перемещению со 120-й позиции в первую двадцатку в 2020 г. Фактически эта задача была решена – в составленном в 2019 г. рейтинге Россия заняла вполне приемлемое 28-е место, расположившись между Австрией и Японией и обогнав Китай (31-е место). На темпах же роста эти позитивные сдвиги никак не отразились. Более того, если смотреть только на цифры, то оказывается, что, находясь во второй сотне рейтинга, Россия росла гораздо быстрее, чем когда совершила рывок к институциональному благополучию¹.

Разумеется, это только формальный подход, и темпы роста являются результатом взаимодействия многих факторов, не учитываемых международным индексом, пусть и весьма уважаемым. Но из такой ситуации вытекают по крайней мере два вывода – теоретический и практический.

Во-первых, международные индексы не могут быть ориентиром (и тем более целью) экономической политики. Реальные проблемы страны не могут быть сведены к показателям. Это, кстати, показал и опыт советской экономики, которая вся была ориентирована на достижение устанавливаемых показателей. Показатели неизменно отражают

¹ World Bank. Doing business–2020. Comparing business regulation in 190 countries. Washington DC: The World Bank Group, 2019.

лишь некоторые – и не всегда самые важные – факторы, а борьба за их достижение, как правило, подменяет решение реальных проблем социально-экономического развития.

Во-вторых, гипотеза о ключевой роли решения институциональных проблем – снятия барьеров для предпринимательского климата – для ускорения экономического роста оказалась фактически дискредитированной. Разумеется, никто об этом не говорит прямо, но налицо формально отрицательная корреляция между индикатором, отражающим качество институтов, и экономической динамикой.

В результате в 2018–2020 гг. ускорение роста рассматривалось прежде всего сквозь призму бюджетных стимулов и потребительского кредитования. Основным каналом для этого должны были стать национальные проекты. Тем более что инфляция, опустившаяся ниже целевых 4%, и профицитный бюджет дают здесь определенное пространство для маневра.

В экономической политике стала актуальной проблема совокупного спроса и возможностей управления им. Это нашло отражение и в основных темах экономических дискуссий.

Прежде всего, характер и объем бюджетного спроса. В 2019 г. финансирование национальных проектов осуществлялось достаточно медленно и в основном осталось ниже тех параметров, которые закладывались в федеральном бюджете (табл. 2). Сам по себе этот факт не может быть оценен однозначно негативно. По крайней мере, он свидетельствует о достаточно ответственном отношении к бюджетным ресурсам и об отказе от практики «освоения» бюджетных средств любой ценой. Однако здесь же проявляются и недостатки системы управления, не обеспечившей качественной проработки проектов. В результате часть расходов не была профинансирована, что статистически стало фактором торможения экономического роста. Нельзя пренебрегать и «сигнальной» ролью бюджетных расходов – в 2018 г. был сделан выбор в пользу модели, предполагающей лидирующую роль государства в запуске новой модели роста. В этой ситуации более низкие по сравнению с запланированными расходы бюджета, по сути, лишили частный сектор некоторых ориентиров роста и расширения спроса на его продукцию в ходе реализации национальных проектов.

Таблица 2

Исполнение бюджетных проектировок по финансированию национальных проектов в 2019 г.

Информация об исполнении расходов в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов за 2019 г. (оперативные данные, тыс. руб.)							
№ п/п	Наименование	Консолидированный бюджет РФ			Федеральный бюджет РФ		
		Всего расходов			Всего расходов		
		План	Кассовое исполнение (оперативные данные)	Справочно: % от бюджетных ассигнований	СБР на 31 декабря 2019 г.	Кассовое исполнение (оперативные данные)	Справочно: % от бюджетных ассигнований
1	2	3	4	5	6	7	8
	ВСЕГО	2 444 219 389,6	2 238 517 258,7	91,6	1 749 990 871,5	1 600 342 182,0	91,4
1	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДЕМОГРАФИЯ»	728 412 115,8	693 724 064,7	95,2	522 003 367,0	498 340 002,3	95,5
2	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ»	219 705 327,5	213 705 307,7	97,3	160 335 308,6	157 140 348,7	98,0
3	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»	194 199 519,9	175 640 380,0	90,4	108 440 809,9	98 655 969,8	91,0

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8
4	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА»	243 235 129,5	217 017 729,8	89,2	105 280 088,8	98 764 418,2	93,8
5	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЭКОЛОГИЯ»	69 143 982,3	49 226 688,3	71,2	55 633 653,2	36 896 799,8	66,3
6	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «БЕЗОПАСНЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ АВТОМОБИЛЬНЫЕ ДОРОГИ»	297 469 723,5	283 415 294,3	95,3	142 338 577,3	138 241 625,1	97,1
7	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА И ПОДДЕРЖКА ЗАНЯТОСТИ»	7 557 726,9	6 596 602,4	87,3	7 140 000,0	6 219 325,2	87,1
8	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «НАУКА»	37 995 410,5	37 654 620,8	99,1	37 942 090,0	37 617 000,3	99,1
9	НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА»	111 160 309,0	83 503 604,4	75,1	100 666 112,7	73 816 830,6	73,3
10	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «КУЛЬТУРА»	26 234 218,3	25 252 412,2	96,3	14 171 852,6	14 033 575,3	99,0
11	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МАЛОЕ И СРЕДНЕЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ПОДДЕРЖКА ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ»	68 435 754,6	64 035 600,6	93,6	60 575 293,3	56 417 184,0	93,1
12	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МЕЖДУНАРОДНАЯ КООПЕРАЦИЯ И ЭКСПОРТ»	91 280 332,3	81 668 390,6	89,5	87 654 614,6	78 098 392,6	89,1
13	КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН МОДЕРНИЗАЦИИ И РАСШИРЕНИЯ МАГИСТРАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ	349 389 839,3	307 076 562,7	87,9	347 809 103,5	306 100 710,0	88,0

Другим фактором торможения была названа инфляция, на сей раз оказавшаяся существенно ниже целевого значения. В этом можно видеть качественно новое явление в дискуссии об экономической политике. На протяжении всего посткоммунистического 30-летия подавление инфляции рассматривалось как важнейший источник оздоровления социально-экономической ситуации и обеспечения устойчивого роста. Официальные прогнозы, как правило, занижали инфляцию. (Последнее, впрочем, было связано не столько с качеством макроэкономических прогнозов, сколько с возможностью получения по ходу реализации бюджета дополнительных доходов.)

В 2019 г. Россия столкнулась с проблемой более низкой инфляции и тем самым с более низкими доходами экономической системы. По мнению ряда экономистов, низкая инфляция недодала экономике порядка 1 трлн руб. дополнительного спроса, что могло сказаться и на темпах роста экономики. Однако и в 2017 г. инфляция также опускалась ниже таргета Банка России (2,5%), что тогда не стало помехой для ускорения роста по сравнению с 2016 г. Кроме того, остается открытым вопрос о природе этого дополнительного триллиона рублей. Если он образуется исключительно за счет роста цен, то, очевидно, сохраняются неизменными (низкими) темпы реального роста, а в отношении реальных доходов населения – вероятно еще большее снижение. Если же он формируется за счет увеличения реального выпуска, то в этом случае инфляция остается на том же низком уровне. Словом, более высокая инфляция не является обязательным условием для роста выпуска. Инфляция сама по себе выступает источником номинального, а не реального роста, хотя ее наличие на низких уровнях обычно сопровождает экономический рост, давая производителям сигналы о секторах, в которых растет спрос на данные товары и услуги.

В 2019 г. началась дискуссия о характере кредитной активности как факторе экономического роста. В экономике продолжился рост спроса на потребительские кредиты, что рассматривалось Центральным банком как важный источник поддержания экономической динамики, тем более что рост задолженности не сопровождался ухудшением обслуживания долга. Однако, с позиций Минэкономразвития, такое развитие ситуации может негативно влиять на долгосрочные темпы роста, поскольку потребительские кредиты ограничивают возможности инвестиционного кредитования. Правда, потребительское и инвестиционное кредитование детерминировано разными факторами. Для последнего прежде всего важен предпринимательский климат, тогда как первое в минувшие 2–3 года стало во многом результатом торможения реальных доходов, что и компенсировалось отчасти потребительским кредитованием населения.

Поиск источников активизации совокупного спроса в России обусловил повышенный интерес некоторых российских экономистов и политиков к упоминавшейся выше «современной денежной теории» (ММТ). Разумеется, здесь представления об ММТ существенно отличались от обсуждения этой проблемы в США: в России отсутствуют проблемы государственного долга и бюджетного дефицита, но рубль является хотя и валютой суверенной, но никак не глобальной, а экономический рост остается слабым. В этих условиях вопросы применения «современной денежной теории» прежде всего предполагают возможность активного подключения денежных властей к формированию совокупного спроса, а по сути, – к выполнению Центробанком функции «института развития». Сразу же встает вопрос о независимом статусе Центрального банка. Подобная постановка проблемы наметилась в 2019 г., но, вероятно, дискуссия будет нарастать, причем не только в России, но и в других развитых экономиках.

Для России эта тематика может оказаться особенно актуальной, поскольку очень благоприятная финансово-денежная ситуация открывает широкие возможности для экспериментирования. Но здесь заложены и серьезные риски. С одной стороны, возможности экспансионистской бюджетной политики ограничены качеством институтов, которые снижают эффективность бюджетных расходов. С другой стороны, денежное стимулирование будет наталкиваться на сохраняющиеся высокие инфляционные ожидания. Кроме того, после длительного периода высокой инфляции целесообразно какое-то время находиться на уровне инфляции ниже целевого, что способствует снижению инфляционных ожиданий.

Сформированное в 2020 г. правительство должно было предложить механизмы преодоления застоя в развитии экономики и благосостояния. По-видимому, основное внимание будет сконцентрировано на вопросах стимулирования спроса – как потребительского, так и инвестиционного. Это справедливо, поскольку именно спросовые факторы в условиях низкой инфляции становятся основными источниками торможения.

Потребительский спрос преимущественно ориентирован на пакет социальных мер, сформулированных в Послании Президента России 15 января 2020 г. Ключевым здесь является возможность сформировать механизмы обеспечения адресности социальной поддержки, что существенно повысило бы эффективность этих мер.

Для придания динамизма производству из более 6 трлн руб., которые в рамках нацпроектов должны быть направлены на закупку машин и оборудования до 2024 г., примерно 3,2 трлн руб. (порядка 600 млрд руб. в год) предполагается размещать у отечественных производителей.

Правительство закладывает также наращивание несырьевого и неэнергетического экспорта. Прежде всего речь идет о таких отраслях, как металлургия и гражданское машиностроение, лесная, химическая, фармацевтическая промышленность. Предполагается прирост промышленного экспорта на 6 млрд долл. в 2020 г. и порядка 14 млрд долл. в 2021 г., что является крайне напряженным параметром.

Значительная роль будет отводиться цифровизации экономической жизни как стержня технологической модернизации. Более того, можно предположить, что цифровизация будет рассматриваться правительством не только как фактор повышения производительности и роста, но и как источник институциональной модернизации, т.е. как технологическая предпосылка улучшения делового климата или даже замена этого улучшения.

Среди более традиционных институциональных мер намечалась доработка представленного в 2019 г. законопроекта о защите и поощрении капиталовложений, который должен гарантировать стабильность условий при реализации крупных инвестиционных проектов, а также эффективность инвестиционной политики госкорпораций. Предполагается, что инвестиции прежде всего должны обеспечивать цифровую трансформацию российского общества как ключевой фактор его модернизации.

Рост инвестиций («запуск инвестиционного цикла») рассматривается правительством как ключевой фактор повышения совокупной факторной производительности и, следовательно, выхода на превышающий среднемировой темп экономического роста. Это, естественно, в условиях сокращающейся численности населения в трудоспособном возрасте и старения производственных мощностей. Предполагалось вместо менее 2% роста инвестиций в 2019 г. в 2020 г. добиться 5%-ного роста и далее выйти на уровень 6% в год, в результате чего инвестиции в 2024 г. составят 25% ВВП. Это нормативный показатель, который основан на гипотезе, что рост инвестиций должен примерно вдвое превышать рост ВВП, а последний должен превышать среднемировой, т.е. находиться на уровне несколько выше 3%.

Однако к весне 2020 г. стало ясно, что на первый план выдвигается антикризисная политика, направленная на противодействие глобальным структурным шокам. И именно успешность антикризисной политики предопределяет перспективы институциональных реформ и, вообще, характер дальнейшего развития страны.