

УДК 321.7(470+571)
ББК 66.3(2Рос)1
М35

Доклад подготовлен к XIII Апрельской международной научной конференции ВШЭ по проблемам развития экономики и общества (Москва, 3–5 апреля 2012 г.)

Мау, В. А., Ясин, Е. Г.

М35 Двадцать лет рыночных реформ и новая модель экономического роста [Текст] : докл. к XIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 3–5 апр. 2012 г. / В. А. Мау, Е. Г. Ясин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — 34, [2] с. — 1700 экз. — ISBN 978-5-7598-0975-3 (в обл.)

УДК 321.7(470+571)
ББК 66.3(2Рос)1

ISBN 978-5-7598-0975-3

© Мау В.А., 2012
© Ясин Е.Г., 2012
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2012

Содержание

| | |
|--|----|
| Пройденный путь..... | 4 |
| Глобальный экономический кризис: общее и особенное | 9 |
| Экономическая политика России: исчерпание возможностей старой модели | 16 |
| Экономическая политика 1999—2007 годов | 17 |
| Макроэкономические и структурные ограничения модели 1999—2009 годов, требующие выработки новой модели роста..... | 19 |
| Новая модель роста | 24 |
| Бюджетная политика | 24 |
| Денежная политика | 25 |
| Улучшение предпринимательского климата и активизация частнопредпринимательской деятельности..... | 26 |
| Либерализация и повышение эффективности рынка труда | 27 |
| Человеческий капитал | 28 |
| Открытость экономики и стимулирование конкуренции | 29 |
| Пространственное развитие | 31 |
| Политические процессы и экономика..... | 32 |

Пройденный путь

Двадцать лет назад, в 1992 году, Россия совершила переход к новой модели экономики — от плановой, которая просуществовала примерно 60 лет, к рыночной. Это был мучительный переход, вылившийся в трансформационный кризис, в общей сложности растянувшийся на девять лет (1990—1998), из которых первые два года — явно обозначившийся кризис советской экономической модели и семь лет — собственно переход.

Оценки этих лет весьма неоднозначны. Они либо весьма негативны — в глазах российских и западных специалистов, видящих преимущественно непрерывный процесс развития, в котором внезапно случился провал, вызванный неумелыми и прямо ошибочными действиями реформаторов. Либо сугубо позитивны — это взгляд реформаторов и их сторонников, считающих, что стержень событий того времени состоял в крахе советской модели и ее смене другой моделью экономики, которая оправдала себя в большинстве развитых стран.

Мы не намерены разбираться здесь с доводами «за» и «против». Свою первую задачу мы видим в том, чтобы сделать вывод, получился ли переход, открыл ли он возможности развития, перекрытые в свое время плановой моделью. А вторая задача — оценить нынешнее состояние российской экономики и перспективы ее дальнейшего развития: можем ли мы далее использовать возможности, открывшиеся 20 лет назад в связи с тем, что Россия стала рыночной экономикой.

За эти 20 лет российская экономика прошла два крупных этапа. Первый — трансформационный кризис, в начале которого произошла смена институционального ядра экономики: от государственной собственности, директивного планирования, отвергающего свободный обмен и конкуренцию, патерналистского государства к частной собственности, свободному рынку и государству, стремящемуся сбалансировать свои ресурсы и обязательства. Понятно, ни в конечном, ни в начальном пунктах эти институциональные системы не существовали в совершенной форме. Да и сейчас не существуют. Мы имеем в виду современную российскую рыночную экономику.

Второй этап — восстановительный рост, который охватил 1999—2008 годы и завершился выходом на основные показатели выпуска 1990 года. Он характеризовался быстрым и многократ-

ным ростом цен на нефть и газ — основные статьи российского экспорта, общим оживлением мировой экономики, в том числе поддерживаемой быстрым ростом ликвидности, а также, особенно в первые годы, активной деятельностью российского бизнеса, осваивавшего достоинства рыночной экономики. В тот же период, с учетом мировой конъюнктуры, в России сложилась тенденция к усилению регулирующей роли государства и росту государственного сектора, особенно в добывающих отраслях.

Выход из трансформационного кризиса позволял ставить задачи завершения формирования полноценной институциональной системы для эффективной рыночной экономики и структурных изменений, которые можно было бы признать модернизацией. Эти задачи были поставлены в 2000 году в программе Грефа. Но сами авторы программы считают, что она оказалась выполнена на 30–35%. Необходимые преобразования были остановлены в силу того, что дорожающая нефть снизила актуальность реформ и модернизации. Усилия, которые они требуют, трудно запустить, когда успех сам плывет в твои руки.

Факт, который следует признать независимо от того, какие причины будут выдвинуты в его объяснение, состоит в том, что к началу нового глобального кризиса в 2008 году Россия подошла с восстановленной экономикой, а затем легче других стран перенесла первые годы этого кризиса и сейчас находится в лучшем положении, чем большинство этих стран. И это после тяжелейшего трансформационного кризиса (табл. 1).

Можно назвать три основных механизма, посредством которых мировая экономика влияет на современную Россию: это спрос на экспортные товары, доступность инвестиционных ресурсов (прямые инвестиции и кредиты) и спрос на российские ценные бумаги на фондовом рынке. Разумеется, в последние годы медленный рост мировой экономики тормозил спрос на российскую экспортную продукцию, однако цены на основные экспортные товары оставались высокими, хотя темпы их роста были ниже, чем в отдельные докризисные годы. Фондовый рынок России очень уязвим перед внешними шоками, что продемонстрировали события августа-сентября 2011 года, однако он пока не играет существенной роли в обеспечении экономического роста страны. Внешние заимствования корпоративного сектора продолжали расти, превысив докризисный уровень (рис. 1).

Таблица 1. Макроэкономические показатели России в сравнении с рядом других стран, 2010—2011 годы

| Страна | ВВП | | Безработица, % | | Инфляция, дек./дек., % | | Бюджетный дефицит (–), % к ВВП | | Госдолг, % к ВВП | |
|----------------|------|------|----------------|------|------------------------|-------|--------------------------------|------|------------------|-------|
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Россия | 4,3 | 4,2 | 7,5 | 6,7 | 8,8 | 6,1 | –3,2 | 0,8 | 9,2 | 11,7 |
| США | 3,0 | 1,5 | 9,6 | 9,1 | 1,7 | 2,5 | –10,3 | –9,6 | 94,4 | 100,0 |
| ЕС | 1,8 | 1,7 | | | 2,5 | 2,8 | –6,4 | –4,5 | 79,8 | 82,3 |
| в том числе: | | | | | | | | | | |
| Франция | 1,4 | 1,7 | 9,8 | 9,5 | 1,7 | 2,1 | –7,1 | –5,9 | 82,3 | 86,8 |
| Германия | 3,6 | 2,7 | 7,1 | 6,0 | 1,9 | 2,2 | –3,3 | –1,7 | 84,0 | 82,6 |
| Великобритания | 1,4 | 1,1 | 7,9 | 7,8 | 3,4 | 4,5 | –10,2 | –8,5 | 67,7 | 72,9 |
| СНГ | 4,6 | 4,6 | | | 8,9 | 10,2 | –2,6 | –0,6 | 14,5 | 14,9 |
| в том числе: | | | | | | | | | | |
| Казахстан | 7,3 | 6,5 | 5,8 | 5,7 | 8,0 | 9,5 | 1,5 | 1,8 | 10,7 | 12,9 |
| Белоруссия | 7,6 | 5,3 | 0,7 | 0,7 | 9,9 | 108,7 | –1,8 | –0,7 | 26,5 | 46,3 |
| Украина | 4,2 | 4,7 | 8,1 | 7,8 | 9,1 | 10,7 | –5,7 | –2,8 | 40,1 | 39,3 |
| Китай | 10,3 | 9,5 | 4,1 | 4,0 | 4,7 | 5,1 | –2,3 | –1,6 | 33,8 | 26,9 |
| Бразилия | 7,5 | 3,8 | 6,7 | 6,7 | 5,9 | 6,3 | –2,9 | –2,5 | 66,8 | 65,0 |
| Индия | 10,1 | 7,8 | 9,3 | 9,7 | 9,5 | 8,9 | –8,4 | –7,7 | 64,1 | 62,4 |

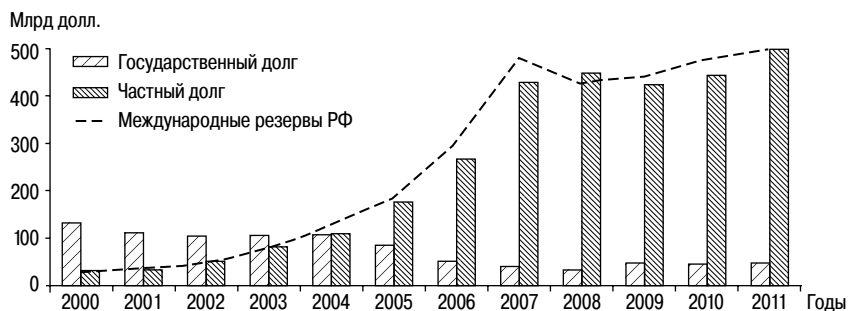


Рис. 1. Внешний долг России и международные резервы

Впрочем, осознание затяжного характера глобального кризиса с непредсказуемыми геополитическими и геэкономическими по-

следствиями сказались на формировании экономической политики в России на среднесрочную перспективу.

Стандартные механизмы влияния выборов на экономическую жизнь общества — рост неопределенности будущей экономической политики, а также усиление популизма действующей власти, стремящейся к переизбранию. Оба механизма оказались актуальными и для России 2011 года, хотя вероятность сохранения власти в руках правящей партии и ее лидеров представлялась всем исключительно высокой, т.е. масштабных финансовых вливаний в обеспечение своей поддержки ей не требовалось. Это, впрочем, не помешало руководству страны объявить о намерении осуществить в ближайшие годы крупные вложения преимущественно в социальную сферу и силовые структуры.

В минувшем году проявилась устойчивость хозяйства России. Экономический рост был умеренным и в целом естественным для страны среднего уровня экономического развития — выше, чем в Германии, но ниже, чем в Китае. Макроэкономические параметры формально оставались благоприятными — бюджет по итогам года был исполнен с профицитом 1% ВВП, а инфляция достигла исторического минимума за весь 20-летний посткоммунистический период. В области денежной политики Центральному банку РФ удалось перейти к плавающему валютному курсу и таргетированию инфляции. Это важнейшее институциональное завоевание последнего десятилетия.

Вместе с тем макроэкономическая стабильность остается хрупкой. Она опирается на доходы бюджета от высоких цен на нефть, которые в настоящее время находятся в точке исторического максимума и в постоянных ценах сопоставимы с уровнем рубежа 1970—1980-х годов (рис. 2). Политика наращивания расходных обязательств бюджета, предполагающих гарантированность таких конъюнктурных доходов, крайне опасна, что продемонстрировал опыт СССР в 1980-е годы. Между тем ненефтяной дефицит федерального бюджета составил в 2011 году порядка 10% ВВП, а дефицит бюджета при средней десятилетней цене на нефть (условно гарантированный уровень) равен примерно 4,5% ВВП.

В 2011 году существенно возрос отток капитала из России, превысив 80 млрд долл. В числе причин этого можно назвать и плохой инвестиционный климат, и спрос на иностранные активы со стороны крупных российских инвесторов, и обострение конкуренции за капитал со стороны развивающихся рынков Азии и Латинской Америки, и глобальный кризис, при котором растет спрос на раз-

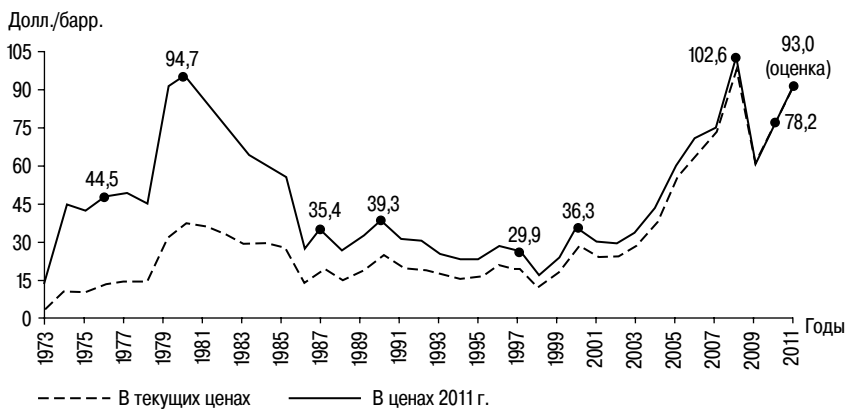


Рис. 2. Динамика цены на нефть за 40 лет
(в текущих ценах и фиксированных ценах 2011 года)

мещение в резервной валюте (несмотря на экономические трудности ее страны-эмитента), и политические риски предвыборного периода. Но эту системную проблему необходимо серьезно изучить и найти приемлемые варианты ее решения. Сложность именно в ее многоаспектности, в переплетении нескольких процессов, и для решения проблем каждого из них необходим свой комплекс мер.

Экономический кризис — всегда исходная точка модернизации. Поскольку накопленные резервы позволили не допустить банкротств и принудительной структурной модернизации, российские власти стали формировать повестку модернизации сверху. В 2011 году активизировалось обсуждение общих принципов ее стимулирования (дискуссии о новой модели экономического роста), инициировались точечные проекты инновационного развития. Последние ориентированы как на определенные территориальные анклавы (Сколково, Томск), так и на отдельные секторы научно-технического развития (информационно-коммуникационные системы, космос, нанотехнологии и др.). Одновременно работали две комиссии по модернизации и технологическому развитию — под руководством Президента РФ и Председателя Правительства РФ.

Однако модернизацию нельзя осуществить при помощи директив, пусть даже самого высокого уровня. Модернизация (во всяком случае, современная) требует конкуренции — как экономических агентов, так и институтов. В этом отношении положительными

факторами модернизации могут стать два крупных внешнеэкономических решения 2011 года — присоединение России к ВТО и прорыв на пространстве постсоветской интеграции (начал функционировать Таможенный союз (ТС), заключено соглашение по Единому экономическому пространству (ЕЭП) России, Белоруссии и Казахстана). Вступление в ВТО должно повысить конкуренцию для российских товаропроизводителей, а создание ТС и ЕЭП — дополнить конкуренцию товаров конкуренцией институтов.

Характерной чертой 2011 года стала резкая политизация населения и в России, и в мире. Это и антиправительственные выступления в арабских странах, и движение «Захвати Уолл-стрит» в развитых странах, и политическая активизация на рубеже 2011—2012 годов в России. Разумеется, причины и механизмы политизации в разных регионах различаются, но нельзя не принимать во внимание их наложение во времени. Пока можно только предполагать, что всплеск политической активности в мире будет нарастать вместе с развитием (именно развитием, а не обязательно нарастанием) глобального экономического кризиса.

Одна из опасностей, с которой может столкнуться экономическая политика России в связи с этим, — усиление бюджетного популизма, дополняющего популизм политический. Однако если последний не опасен с точки зрения обеспечения долгосрочной стабильности страны, то первый, преследуя цели заботы о благе народа и отдельных социальных групп (военных, бюджетников, пенсионеров и т.п.), может обернуться тяжелым экономическим и политическим кризисом. Между тем когда в мире бушует кризис, но наша страна располагает серьезными ресурсами, накопленными благодаря консервативной политике недавнего прошлого, и при этом социальные и политические проблемы вдруг резко обостряются, тогда риски бюджетного популизма нарастают.

Глобальный экономический кризис: общее и особенное

Переход России к рыночной экономике одновременно означал ее открытие и масштабную интернационализацию.

Начавшийся в 2008 году глобальный экономический кризис имеет системный и структурный характер. По своим базовым параметрам он соотносится с кризисами 1930-х и 1970-х годов. Можно выделить ряд принципиальных особенностей подобного кризиса,

которые, в свою очередь, обуславливают факторы и предпосылки будущего выхода из него.

Во-первых, структурный кризис определяется серьезными дисбалансами в организации экономической жизни. Они вызваны глубокими технологическими сдвигами, т.е. появлением принципиально новых технологий (некоторые экономисты называют это *новым технологическим укладом*). Поэтому выход из кризиса связан с трансформацией производственной базы ведущих стран за счет распространения новых технологий. Формирование новой технологической базы сыграет в дальнейшем развитии такую же фундаментальную роль, которую в середине XX века выполняла крупная машинная индустрия, а после 1970-х годов — микроэлектроника и компьютерные системы.

Суть структурного кризиса — резкое подорожание минеральных ресурсов, прежде всего топлива, что выдвигает инновации в качестве важнейшего фактора роста и одновременно обуславливает снижение темпов роста в развитых странах в периоды инновационных пауз.

Кризис предполагает технологическое обновление, трансформирующее спрос на многие товары производственного и потребительского назначения, особенно на инвестиционные и топливно-энергетические продукты. Естественно, это сказывается на ценах большинства присутствующих на рынке товаров, означает выход на новые равновесные уровни цен, что повлечет за собой изменение политических конфигураций.

Во-вторых, в мире накапливаются серьезные геоэкономические и геополитические дисбалансы. Экономические и политические возможности отдельных стран изменяются медленно, но в какой-то момент происходит качественный скачок, и возникает необходимость в переходе к новой системе равновесия. В современных условиях наиболее очевидным примером такого дисбаланса стало изменение ролей развитых и развивающихся (быстро развивающихся) стран. Как выйти на траекторию более сбалансированного роста (по параметрам сбережений и инвестиций, экспорта и внутреннего потребления, доходов и расходов) — эта ключевая проблема стоит перед многими развитыми и развивающимися странами в Европе, Америке и Азии.

Таким образом, *в-третьих*, структурный кризис носит глобальный характер. Он охватывает все ведущие страны; в современных условиях для его преодоления требуются глобально скоординированные усилия. Иными словами, *decoupling* (развитие по разным

траекториям), о котором много говорилось в 2008 году, практически исключен из кризисной повестки — почти нет значимых стран, не затронутых кризисными процессами, хотя и с разной интенсивностью. Тем более необходимо обеспечить участие всех этих стран в формировании глобальных антикризисных мер.

Глобальность кризиса не отрицает возможности его перемещения по миру. На отдельных этапах кризисные явления могут концентрироваться в тех или иных регионах и странах. Так, кризис начался в США, затем охватил Европу и частично Азию, а теперь сосредоточен преимущественно в Европе.

В-четвертых, структурный кризис способствует формированию новых валютных конфигураций — появляется новая мировая валюта (или новые мировые валюты). В XX веке это проявилось в коренном изменении роли золота, возвышении доллара, после 1970-х годов — в усилении бивалютного характера международных расчетов. В новых условиях возникает вопрос о перспективах доллара, евро, юаня, а также о возможном повышении роли региональных резервных валют.

В-пятых, структурный кризис формирует серьезный интеллектуальный вызов. Необходимо выработать новую повестку экономического и политического (и вообще обществоведческого) анализа. Кризис становится мощным стимулом к переосмыслению существующих экономических и политических доктрин как в глобальном масштабе, так и применительно к отдельным странам.

Особенно это касается экономической доктрины. Экономисты должны предложить новые подходы к анализу экономических процессов, прежде всего к регулированию социально-экономической жизни. После Великой депрессии мир стал кейнсианским и социалистическим (этатистским). После стагфляции победили идеи дерегулирования и либеральной демократии. Новая экономическая модель должна не только дать ответы на актуальные вопросы, но и сформулировать их более четко и определенно.

Интеллектуальный вызов особенно важен на начальных этапах структурного кризиса, когда борьба с ним идет на основе наработок и рекомендаций, доказавших свою эффективность в предыдущие десятилетия спокойного (предполагающего только кризисы пузырей) экономического развития. На осознание необоснованности и вредности традиционной антикризисной политики уходит несколько лет.

В-шестых, структурный кризис охватывает примерно 10-летний период, который мы называем *турбулентным десятилетием*.

Это означает, что его можно разбить на этапы, в рамках которых доминируют те или иные проблемы отраслевого или регионального характера. Но отсюда следует, что ни одна характеристика не способна служить единственным критерием углубления кризиса или выхода из него. Это касается и рецессии (кризис не начался с рецессии и не сводится к ней), и колебаний фондового рынка, и любых других параметров.

В-седьмых, борьба с кризисом сопровождается принятием сильнодействующих и не всегда адекватных антикризисных мер. С одной стороны, это связано с остротой структурных проблем, преодоление которых требует определенных (и немалых) экономических и социальных жертв. С другой стороны, отмеченная выше интеллектуальная неготовность к структурному кризису, т.е. попытки решать новые проблемы старыми методами, сама по себе ведет к накоплению дополнительных трудностей и нередко еще больше усугубляет кризис — как экономический, так и в некоторых случаях политический.

Таким образом, возникает проблема exit strategy (стратегии выхода из антикризисного режима функционирования), и требуется время не только для преодоления кризиса, но и для устранения последствий борьбы с ним.

Все эти факторы в совокупности объясняют коренное отличие системного кризиса от циклического. Циклический кризис лечит время, он не предполагает изменение политики, а преодолевается сам по себе, когда сдувается возникший в период бума пузырь. Системный кризис требует существенной трансформации экономической политики, основанной на новой философии экономической жизни. Иными словами, здесь структурные проблемы доминируют над циклическими.

Впрочем, современный глобальный кризис имеет ряд специфических особенностей, которые необходимо учитывать при выработке антикризисной политики и перспективной модели социально-экономического развития. Многие особенности связаны технологическими обретениями эпохи — развитием информационно-коммуникационных технологий, которые делают мир «плоским»¹, т.е. позволяют бизнесу в кратчайшие сроки переносить активность из одного региона в другой, из одного сектора в другой, моментально осуществлять трансакции, начинать и пре-

¹ *Friedman T.* The World Is Flat. The Global World in the Twenty-First Century. L.: Penguin Books, 2006.

кращать предпринимательские проекты. Возросший динамизм приводит к возникновению новых явлений и связанных с ними новых конфликтов экономического и политического характера.

Поскольку нынешний структурный кризис разворачивается в эпоху глобализации (точнее, на качественно новом витке глобализации), его существенной особенностью выступают глобальные структурные дисбалансы. Прежде всего это *дисбалансы между развитыми и развивающимися странами*, особенно между США как центром расходов и потребления и Китаем как центром сбережений и производства. Термин Chimerica (China + America), предложенный в 2008 году Н. Фергюсоном², становится символом проблемы глобальных дисбалансов. В результате современной глобализации сложился режим, противоположный модели рубежа XIX—XX веков: если 100 лет назад капитал двигался из центра (развитых стран) на периферию (emerging markets того времени), то теперь развивающиеся рынки стали центрами сбережений, а США и другие развитые страны — преимущественно потребителями произведенных в развивающихся странах товаров.

К структурным дисбалансам относится и нарастание *противоречий между краткосрочными и долгосрочными интересами компаний*, что проявляется в конфликте между капитализацией и ростом производительности. В последние десятилетия акционеры и менеджеры преимущественно уделяли внимание капитализации компании, которая выступает важнейшим показателем ее успешности. Возможность легко избавиться от акций (гораздо легче, чем до информационной революции) еще больше способствует решениям в пользу быстрого наращивания капитализации — задача, которая может противоречить цели обеспечения долгосрочной устойчивости фирмы. Соответственно, этот критерий становится основным при оценке эффективности менеджмента и при формировании бонусной политики корпораций.

Между тем стремление к максимальной капитализации вступает в противоречие с реальным основанием социально-экономического прогресса — повышением производительности труда. Рост капитализации с ней, конечно, связан, но лишь в конечном счете. Однако перед акционерами надо отчитываться ежегодно, а для получения красивых годовых отчетов, поддержания текущего роста капитализации требуется нечто иное, чем то, что обеспечивает рост произ-

² Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. L.: Allen Lane, 2008.

водительности. Для хорошей отчетности нужны слияния и поглощения, поскольку увеличение объема активов способствует росту капитализации. Разумеется, не следует закрывать и устаревшие предприятия, так как в текущем периоде это ведет к снижению капитализации. В итоге в составе многих крупных промышленных корпораций сохраняются старые неэффективные производства.

Системный кризис всегда предполагает появление *новой модели регулирования*, включая существенное изменение экономической роли государства. Великая депрессия 1930-х годов привела к резкому увеличению государственного вмешательства в экономику, кризис 1970-х — к дерегулированию. В начале нынешнего кризиса стала популярной тема неизбежного отказа от экономического либерализма и возвращения к «Большому Государству», активно вмешивающемуся в экономическую жизнь. Впрочем, быстро пришло осознание, что кризис в одинаковой мере можно объяснить как «провалами рынка» (избыточным дерегулированием), так и «провалами государства», неспособного обеспечить стабильность экономического роста. Постепенно становилось все яснее, что действительно требуется усилить государственное регулирование, но относится это прежде всего к финансовым рынкам. Именно в финансовой сфере формировались институциональные инновации, которые сначала обеспечили беспрецедентно высокие темпы экономического роста, но потом привели к беспрецедентному кризису. Именно финансовый кризис (как в частном, так и в государственном секторах) лежит в основе современных экономических проблем, и именно его преодолением государство должно заняться в первую очередь.

Другая особенность новой модели регулирования — необходимость изначально создавать ее как наднациональную, если не глобальную. Регулирование на национальном уровне в условиях современных информационно-коммуникационных технологий становится бессмысленным. Однако формировать наднациональные институты регулирования очень сложно, механизмы их функционирования пока не проработаны, включая способы принятия решений, имеющих обязательную силу. Мы хотели бы предостеречь от чрезмерных увлечений в этой сфере. Дипак Лал³ как-то заметил, что мировые финансовые рынки — это последнее пристанище рыночной экономики, над которым не властны правительства национальных государств.

³ Лал Д. Непреднамеренные последствия. М.: ИРИСЭН, 2007. С. 91.

При выработке современной модели регулирования надо учитывать качественно новый глобальный экономический процесс, для обозначения которого иногда используют термин *финансиализация* (financialization)⁴. В мире существует несколько типов рынков (и бирж) — денежный (фондовый), валютный, товарный. До последнего времени они функционировали независимо друг от друга, развивались по разным законам, на них выступали различные (специализирующиеся именно на данном типе рынка) агенты. Теперь же налицо процессы их сближения: рынки начинают влиять друг на друга, капитал перетекает между ними. В результате существенно трансформируется логика ценообразования на соответствующие продукты.

С одной стороны, это затрудняет анализ и прогнозирование развития ситуации на этих рынках и во всей мировой экономике. С другой стороны, экономические агенты получают новые инструменты для своей работы, в том числе для хеджирования рисков. Применительно к проблемам развития российской экономики особый интерес представляет трансформация нефти из типичного продукта товарной биржи, цена на который определяется соотношением спроса и предложения на топливо, в инструмент финансового рынка, на цену которого влияют спекулянты нефтяными фьючерсами, а через этот механизм — и валютные спекулянты. Это значительно повышает неопределенность цены на нефть как важнейшего фактора прогнозирования развития российской экономики.

Нынешний глобальный кризис разворачивается на фоне *демографического кризиса*, охватившего большую часть развитого мира и некоторые развивающиеся страны. Он, в свою очередь, порождает две группы проблем, которые необходимо решить для выхода на траекторию устойчивого развития. С одной стороны, это вопрос о механизмах экономического роста, поскольку до настоящего времени такой рост всегда предполагал увеличение численности населения. С другой стороны, это обострение бюджетных проблем развитых стран, сумевших обеспечить высокий уровень социальной поддержки населения. Социальная нагрузка на одного работающего в XX веке неуклонно увеличивалась, а в условиях

⁴ Этот термин был использован в докладе ЮНКТАД (Trade and Commodity Report, 2009), в котором содержится специальная глава «The Financialization of Commodity Markets». См. также: *Гайдар Е.* Головокружение от успехов // Экономическая политика. 2008. № 3.

демографического кризиса это давление становится исключительно опасным для финансовой стабильности и соответственно для роста. Особенно остро в 2011 году это почувствовали европейские страны, для которых выход из макроэкономического кризиса предполагает существенную реструктуризацию бюджетных обязательств. С аналогичными проблемами столкнется и Россия не только в случае заметного снижения цен на нефть, но даже при их стабильности.

Такая ситуация делает наиболее актуальной задачу реструктуризации отраслей социальной сферы, прежде всего образования, здравоохранения и пенсионной системы. Речь идет именно о структурных реформах, о формировании новых моделей функционирования этих секторов, а не только о необходимости экономии бюджетных средств. Подчеркнем, что финансовый кризис выступает отражением и проявлением кризиса структурного, т.е. для его преодоления необходимо глубоко реформировать указанные секторы, привести их в соответствие с новой технологической базой и новой социальной структурой постиндустриального общества.

Решать социальные проблемы будет намного сложнее, поскольку важным элементом современного кризиса стал критический уровень суверенного долга в ведущих развитых странах. Отчасти это оказалось результатом безответственной финансовой политики предыдущего десятилетия, отчасти — следствием самой антикризисной борьбы, сопровождавшейся мерами бюджетного стимулирования. Подрыв доверия к финансовой ситуации и политике ведущих стран, беспрецедентное за последние 50 лет снижение суверенного кредитного рейтинга США, снижение или угроза снижения кредитных рейтингов ведущих стран и их глобальных банков свидетельствуют о глубоком кризисе доверия к экономическим и финансовым институтам. Восстановление доверия в обозримом будущем станет стержневой проблемой преодоления глобального кризиса.

Экономическая политика России: исчерпание возможностей старой модели

До настоящего времени глобальный кризис слабо воздействовал на ситуацию в России. Естественно, темпы роста экономики страны замедлились, и они не позволяют снова поставить задачу удвоения ВВП за следующее десятилетие. Однако это не кри-

тично. Гораздо важнее осуществить прогрессивные структурные сдвиги, обеспечивающие модернизацию российской экономики и политики, включая ослабление зависимости страны от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры. Именно поэтому в условиях глобального кризиса активизировалась дискуссия о путях российской модернизации. На рубеже 2010–2011 годов В.В. Путин поставил перед экспертным сообществом задачу проработать варианты обновленной стратегии развития страны до 2020 года.

Строго говоря, задача выработки новой стратегии стала особенно актуальной по ряду причин. Во-первых, это последствия самого глобального кризиса, который, как отмечалось выше, требует переосмысления социально-экономической политики. «Нельзя позволить серьезному кризису пройти бесследно» — эти слова руководителя администрации президента США Р. Эмануэля точно отражают задачи, стоящие перед правительствами развитых стран.

Во-вторых, имеются специфически российские причины для обновления экономического курса. Модель экономической политики последнего десятилетия сложилась под мощным интеллектуальным, политическим и даже психологическим воздействием посткоммунистической трансформации 1991–1999 годов вообще и финансового кризиса 1998 года особенно. Последующие годы (2001–2005) характеризовались также довольно острым конфликтом между крупным бизнесом и властью, который привел к относительному подавлению деловой активности, компенсированной отчасти ростом цен на нефть и дешевыми кредитами.

Экономическая политика 1999—2009 годов

Перечислим основные характеристики модели экономической политики докризисного десятилетия:

— обеспечение политической и социальной стабильности как условие *sine qua non*;

— постепенное повышение роли государства как источника этой стабильности. Указанный процесс проявлялся по крайней мере в трех формах: расширение государственной собственности (формально и фактически), рост бюджетных доходов и расходов (абсолютно и в долях ВВП), компенсация недоверия к бизнесу и финансовым институтам за счет развития государственных финансовых структур (типично для страны догоняющей индустриализации);

- бюджетная сбалансированность на фоне растущих доходов и расходов бюджета. Впрочем, она неустойчива на фоне мощной бюджетной экспансии. Остановка (или даже существенное замедление) роста доходов приводит к дефицитному бюджету;
- политика сдерживания укрепления валютного курса при сохранении высокой инфляции и высоких процентных ставок. В ней видели источник стимулов для отечественных производителей;
- широкий доступ государственных, квазичастных и частных фирм к международному рынку капитала. Высокая стоимость кредита внутри страны уравнивалась возможностью заимствований на мировом рынке;
- государство выступало как важнейший источник спроса в экономике. Прежде всего это был спрос со стороны средних и бедных слоев населения, связанных с государственным бюджетом: пенсионеров, безработных, государственных служащих и военных, а также примыкающих к ним работников госкорпораций. Большую роль играло финансирование силовых структур в части как содержания военнослужащих, так и закупки вооружений. Эта роль особенно возросла в ходе глобального кризиса 2008—2010 годов;
- ограниченность государственных инвестиций в инфраструктуру. Осознавая высокий уровень коррупции в этом секторе, правительство проводило осторожную политику применительно к соответствующим вложениям в отличие от социальных расходов;
- поддержка крупных и неэффективных предприятий как фактор предотвращения социальной дестабилизации. Этим обусловлены политические и административные ограничения при высвобождении занятых из неэффективных производств;
- сведение административной реформы к постоянному уточнению круга функций различных государственных органов при отказе от пересмотра системы государственного управления по существу;
- повышение налогов для обеспечения макроэкономической и социальной стабильности.

Из этой экономической политики вытекает ряд естественных следствий. Экономика, основанная на государственном спросе, в принципе более склонна к сохранению и поддержанию моно-

полий, а также к инфляции. Монополии обеспечивали стабильность экономико-политической ситуации, правда, ценой более низкого качества товаров и услуг при более высокой инфляции. Доминирование государственного спроса смягчало потребность экономических агентов в снижении инфляции, поскольку государственные инвестиции имели больший приоритет, чем частные, а именно для частного инвестора важнее низкая инфляция как предпосылка снижения процентных ставок. Усиливался индивидуальный (адресный) характер решений государства, которое предоставляло стимулирующие льготы отдельным типам инвесторов и производителей, чтобы компенсировать повышение налогов, высокие процентные ставки и административные барьеры. По сути, эту политику можно охарактеризовать как экономику спроса.

Макроэкономические и структурные ограничения модели 1999—2009 годов, требующие выработки новой модели роста

Бюджетные проблемы. Нарастание бюджетных расходов в условиях остановки роста цен на нефть привело к появлению бюджетного дефицита. Резко возросла уязвимость российской экономики к внешним шокам вследствие непрогнозируемого поведения цен на нефть.

Одновременно проявилась двойственность стабилизационного фонда (резервов правительства, связанных со сверхдоходами от экспорта нефти) в решении стратегических задач экономического развития страны. С одной стороны, эти резервы способствовали предотвращению бюджетного популизма, стерилизации денежной массы и создавали «подушку безопасности» на случай кризиса. С другой стороны, наличие значительных резервов в условиях кризиса стало мощным фактором торможения модернизации, поскольку они позволяли снижать социальную напряженность за счет замедления реструктуризации предприятий-банкротов. Аналогичной была ситуация в банковском секторе.

Денежная политика, основанная на сдерживании укрепления курса рубля ценой повышенной инфляции, также перестала решать стоявшие перед ней задачи. Курс рубля укреплялся и в реальном выражении давно превысил уровень 1997 года, составив к началу кризиса 65% от номинального (25% в 1999 году). В этих условиях он мало содействовал защите отечественных товаропро-

изводителей от иностранной конкуренции⁵. Но из-за высокой инфляции процентные ставки по кредитам были двузначными; в результате отечественный бизнес не мог привлекать средства, необходимые для его развития, стагнировало ипотечное кредитование. Раньше это отчасти компенсировала дешевизна иностранных кредитов, однако в условиях кризиса здесь возникли серьезные проблемы. Дальнейший рост российской экономики требует развития внутренней системы кредита, что, в свою очередь, предполагает низкую инфляцию.

«*Ножницы конкурентоспособности*» — наиболее опасная структурная ловушка современной России. Одним из коренных пороков плановой экономики была низкая конкурентоспособность продукции, которая все больше отставала. Исключения касались только военной продукции и сырьевых товаров. Плюсом была также дешевая и квалифицированная рабочая сила. При переходе к рыночной экономике произошло ослабление государственных институтов при общей их слабости. Между тем повышение производительности и конкурентоспособности является категорическим императивом постсоветской экономики: либо мы добьемся успеха на этом направлении, либо будем отсталой страной. Высокие издержки на труд на фоне слабых институтов и низкой производительности труда ограничивают возможности как наращивания промышленного экспорта, так и покрытия прироста внутреннего спроса за счет отечественной промышленности. В прошедшем десятилетии стоимость рабочей силы устойчиво росла при стагнации или даже ухудшении качества институтов⁶. Естественно, оба показателя важны не сами по себе, а в сравнении со странами с сопоставимым уровнем экономического развития, конкурирующими с Россией за привлечение капитала и развитие производственных мощностей. По уровню ВВП на душу населения Россия вышла на первое место среди стран с наиболее динамично формирующимся рынком; по качеству делового климата (doing business) она ухудшила позиции и находится в группе отстающих вместе с Бразилией,

⁵ По расчетам А. Ведева, 75% прироста внутреннего спроса в условиях нынешнего кризиса приводили к инфляции и росту импорта, и лишь 25% стимулировали внутреннее производство. См.: *Ведев А.* и др. На пути к дешевым деньгам. Центр стратегических исследований Банка Москвы, 2010.

⁶ Вопрос о качестве институтов был, в частности, рассмотрен в: *Фрейнкман Л., Дашкеев В.* Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.

Индией и Индонезией, душевой ВВП которых гораздо ниже российского. Тем самым наша страна становится относительно менее привлекательной для инвестиций, причем это касается как иностранного, так отечественного капитала. По-видимому, этим отчасти объясняется отток капитала, наблюдаемый в последнее время.

Иными словами, Россия оказывается в структурной ловушке, имея (относительно) дорогую рабочую силу при (относительно) плохих институтах. Понятно, что в такой ситуации конкурентоспособными будут сектор услуг и производство сырья (эксплуатация природных ресурсов), которые, собственно, и доминируют в современной России.

Из этой ловушки есть два выхода: или нужно повышать качество институтов до уровня рабочей силы, или рабочая сила придет в соответствие с качеством институтов. Отечественные экономисты по понятным причинам предпочитают обсуждать вопросы повышения качества институтов. Однако вариант деградации рабочей силы также нельзя сбрасывать со счетов. К этому подталкивают и миграционные процессы в современной России.

Демографический кризис — еще одна системная проблема, которая приобрела в настоящее время новые очертания. С одной стороны, отметим естественную убыль населения (рис. 3), которую удастся лишь затормозить государственными мерами по стимулированию рождаемости. Существует представление, что эту убыль можно компенсировать за счет внешней миграции. Однако последняя в лучшем случае может решить количественные проблемы при углублении качественных. Миграционный поток в Россию идет со стороны менее развитых стран и представлен населением, предъявляющим слабый спрос на политические институты и институты развития человеческого потенциала (прежде всего образование, здравоохранение, науку). Вследствие этого решить проблеме повышения качества институтов и человеческого капитала становится еще сложнее.

С другой стороны, в среде креативного класса активно распространяются намерения изменить страну проживания, настроения *exit strategy*. Это достаточно новый феномен, требующий серьезного осмысления. Пожалуй, впервые настроения покинуть страну связаны не с ухудшением, а с существенным улучшением благосостояния. Глобализация в совокупности с быстрым повышением уровня жизни внутри страны привели к росту образованного и мобильного класса людей, которые чувствуют себя конкурентоспособными на мировом рынке труда и капитала. Они востребо-

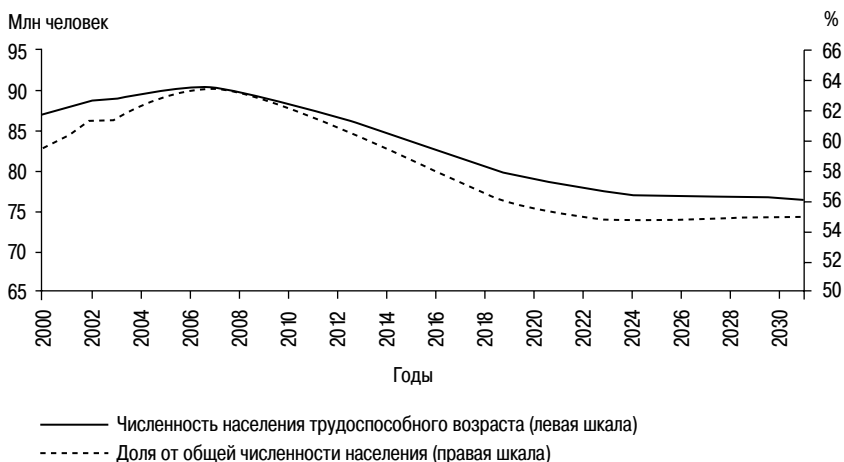


Рис. 3. Структурные ограничения экономического роста: сокращение численности населения РФ в трудоспособном возрасте

ваны в наиболее развитых странах и могут легко перемещаться из одной страны в другую. В результате Россия должна конкурировать за свой креативный класс так, как будто он уже интернациональный.

Эта ситуация создает принципиально новые условия с точки зрения перспектив совершенствования институциональной среды. Креативный класс в значительной степени перестает предъявлять требования к повышению качества институтов в стране происхождения, получая необходимые услуги (политическую систему, системы образования, здравоохранения) там, где они его больше устраивают. Но без спроса на современные институты не будет и их предложения. Эта проблема становится важнейшим структурным тормозом на пути модернизации.

Предпринимательский климат — главнейший признак зрелости институтов и еще одно серьезное ограничение действующей модели экономического роста. Если принять гипотезу, что предпринимательский климат лучше в странах с более высоким уровнем экономического развития, то Россия будет серьезным исключением: качество соответствующих институтов у нас намного хуже, чем в странах с сопоставимым уровнем среднедушевого ВВП. Если по уровню развития Россия находится примерно на 50-м месте из почти 200 стран, то по качеству институтов — во второй сотне

(рис. 4). Согласно последним рейтингам и опросам предпринимателей, обострилась проблема доступа к инфраструктуре.

Быстрорастущие цены на нефть в совокупности с усилением экономической активности государства на определенном этапе компенсировали негативное воздействие неблагоприятного предпринимательского климата на экономический рост. Между тем по ряду позиций международного рейтинга конкурентоспособности Россия находится в самом конце списка. Это относится к таможенному регулированию, открытию и закрытию бизнеса, ведению строительного бизнеса, защищенности инвесторов. Серьезным ограничителем служит состояние базовых (правоприменительных) и финансовых институтов.

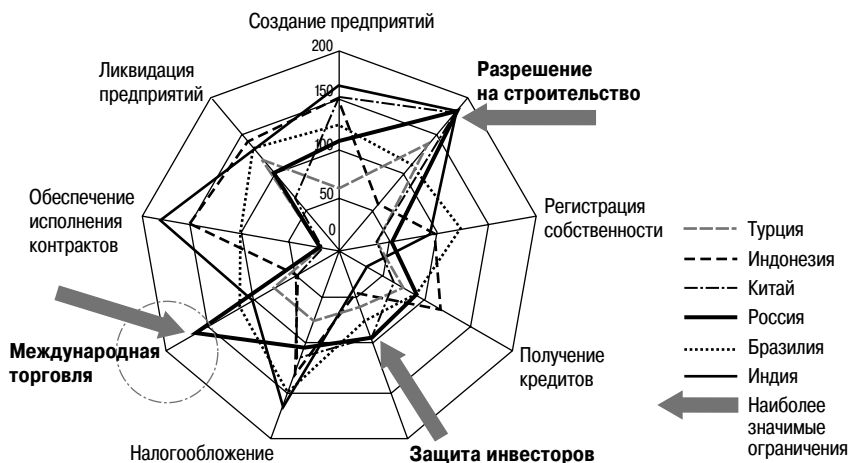


Рис. 4. Наиболее значимые институциональные ограничения для экономического роста

Источник: Doing Business Database. World Bank, 2011.

Пространственное развитие России также выступает структурным ограничителем повышения конкурентоспособности. Из-за неравномерности территориального развития и отсутствия полноценной ответственности региональных и муниципальных властей за ситуацию на своей территории федеральный бюджет вынужден нести избыточную бюджетную нагрузку, а регионы не заинтересованы в выявлении ресурсов для своего развития. Механизм назначения региональных руководителей стал дополнительным

фактором, побуждающим их прежде всего лоббировать перераспределение федеральных средств. В отсутствие стимулов к территориальной консолидации человеческих и финансовых ресурсов, а также ее механизмов финансовое давление со стороны регионов на федеральное правительство будет постоянно воспроизводиться и порождать заведомую нерациональность бюджетных расходов.

Новая модель роста

Исчерпание возможностей модели 1999–2009 годов в совокупности с вызовами глобального кризиса ставят вопрос о формировании новой модели экономического роста. Новая политика должна предложить механизмы, которые позволят России успешно конкурировать за человеческие и финансовые ресурсы (за человеческий и инвестиционный капитал) в глобальном масштабе. Из имеющихся вариантов мы видим один: существенное повышение деловой активности бизнеса, создание в обществе атмосферы доверия и обострение здоровой конкуренции на основе укрепления верховенства права и соблюдения финансовых ограничений. Это, казалось бы, общие слова. Но их содержание должно быть раскрыто и реализовано на практике.

Рассмотрим ключевые элементы новой модели роста.

Бюджетная политика

Бюджетная и денежная политики рассматриваются нами не как варианты решений, прямо направленных на достижение целей новой модели роста, но как формирование ограничений, жесткое соблюдение которых является необходимым условием их успеха.

Принципиальными направлениями бюджетной политики выступают снижение бюджетной нагрузки относительно ВВП, ослабление зависимости бюджета от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры.

Решению этих задач будет способствовать восстановление жесткого бюджетного правила: при расчете бюджета опираться на твердо устанавливаемую и не зависящую от политического торга цену на нефть, например среднюю десятилетнюю цену, т.е. рентные доходы бюджета, которые с высокой вероятностью гарантированы. Если необходимо, чтобы расходы превышали рассчитанные при данном допущении доходы (структурные доходы), правитель-

ство должно повышать налоги или осуществлять заимствования, причем в рублях. Их общая сумма не может быть больше 25% ВВП. Если цена на нефть превышает среднюю десятилетнюю, дополнительные доходы следует направлять в резервный фонд и не расходовать на текущее потребление даже при параллельном наращивании государственного долга.

В бюджетной политике нужен структурный маневр в направлении увеличения инвестиционных и инновационных (на развитие человеческого капитала) расходов бюджета, а также сокращения социальных расходов (за счет расширения полномочий регионов) и финансирования силовых структур.

Одновременно необходимо оптимизировать бюджетные расходы. Принятие в последние годы законов об автономных и бюджетных учреждениях, существенно трансформирующих их статус и отделяющих их обязательства от обязательств бюджета, — только первый шаг в направлении рационализации бюджетной сети. Важно уточнить роль стабилизационного (резервного) фонда с целью не допустить использования его средств на поддержку неэффективных предприятий.

Надо минимизировать дальнейшие изменения в налоговой системе, за исключением касающихся расширения доходной базы региональных и муниципальных бюджетов. Однако речь здесь должна идти не столько о перераспределении существующих налоговых доходов, сколько об увеличении налоговых полномочий субфедеральных органов власти.

Денежная политика

Необходимо снизить инфляцию до уровня, примерно соответствующего показателю развитых стран или немного превышающего его, т.е. около 5%. Это предполагает продолжение политики модифицированного таргетирования инфляции, отказ от искусственного удержания рубля в заранее определенном коридоре при сглаживании денежными властями колебаний валютного курса. Предстоит повысить роль операций на денежном рынке при формировании денежной политики, развивать кредитование экономики, принимая к учету качественные ценные бумаги отечественных эмитентов.

Отдельной проработки заслуживает вопрос о превращении рубля в региональную резервную валюту. У рубля есть очевидные преимущества, позволяющие ему занять место региональной ва-

люты (прежде всего размеры российской экономики и тяготение к ней сопредельных государств), хотя имеются и серьезные ограничители (ресурсный характер экономики предопределяет повышенную волатильность валютного курса). Целесообразно подготовить специальную программу (систему мер) по укреплению международных позиций рубля.

В связи с этим особую актуальность приобретает задача создания в России международного финансового центра. Он призван формировать институциональные условия для развития национальной финансовой системы, а также повышения конкурентоспособности рубля как региональной резервной валюты (это предполагает рост спроса на рубли как на инструмент финансовых транзакций).

К мерам денежной политики примыкают вопросы организации *финансовых рынков*. Здесь в качестве основных направлений можно назвать следующие: ужесточение требований к капиталу банков; введение единых международных стандартов финансовой отчетности (МСФО); разработку специальной программы стимулирования конкуренции в банковском секторе (а не демонополизации); введение макропруденциального надзора за банками и системообразующими небанковскими институтами; развитие и внедрение программ финансовой грамотности населения.

Улучшение предпринимательского климата и активизация частнопредпринимательской деятельности

В данной сфере важно сконцентрировать усилия на самых неблагоприятных компонентах предпринимательского климата, где улучшение ситуации может дать наиболее быстрый результат.

Среди основных мер следует выделить:

- снижение рисков ведения бизнеса — реформа Уголовного кодекса в направлении отмены ряда статей, карающих за экономические и налоговые преступления (декриминализация соответствующих преступлений), а также уточнение и разделение функций и полномочий правоохранительных органов по контролю экономической деятельности;
- улучшение законодательной защиты конкуренции, расширение прав бизнеса по защите своих интересов;
- снижение уровня государственного вмешательства и повышение эффективности регулирования (меры по изменению мотивации и усилению контроля государственного аппарата);

- создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей;
- повышение эффективности правового регулирования предпринимательской активности, включая создание Национального совета по инвестициям;
- уточнение функций и ограничение масштабов прямого и косвенного присутствия государства в экономике в качестве экономического агента (приватизация);
- содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности бизнес-ассоциаций, независимых СМИ;
- разработку стратегии («дорожной карты») снижения барьеров, в наибольшей степени ограничивающих возможности экономического роста (барьеры входа на рынок, доступ к сетям, режим пересечения границы, либерализация строительного рынка).

Либерализация и повышение эффективности рынка труда

Необходимо пересмотреть Трудовой кодекс в направлении либерализации условий найма и увольнения, отказаться от практики неформального (политического) регулирования занятости на предприятиях и в регионах.

Другое направление — проведение политики, стимулирующей трудовую мобильность населения (внутреннюю миграцию), концентрацию людей в точках экономического роста, а также отраслевое перераспределение трудовых ресурсов при сокращении занятости в бюджетном секторе. Это предполагает легализацию и развитие рынка аренды жилья, отмену института прописки, облегчение доступа граждан России к социальным благам (медицинское страхование и т.п.) на всей территории страны.

Наконец, нужны меры по повышению иммиграционной привлекательности России: переход от ограничительных принципов в регулировании миграции к дифференцированным; ориентация на «оседлую» миграцию; политика привлечения высококвалифицированной рабочей силы (в том числе стимулирование образовательной и академической иммиграции и мобильности). Сложнее всего стимулировать миграцию квалифицированной рабочей силы, но решить эту задачу намного важнее, чем обсуждать проблемы миграции нелегальных неквалифицированных рабочих.

Человеческий капитал

За последние 50 лет наиболее значимым фактором при осуществлении странами модернизационного рывка были инвестиции в человека. Прежде всего речь идет о развитии образования, здравоохранения и пенсионной системы.

Согласно традиционному (индустриальному) пониманию этих секторов, они представляют собой отрасли социальной сферы. При всей важности социального аспекта в современных развитых странах в названных отраслях переплетаются и взаимодействуют не только социальные, но и фискальные, инвестиционные и политические составляющие. В отличие от конца XIX и большей части XX века, образование, здравоохранение и пенсионирование касаются всего населения (и как налогоплательщика, и как потребителя соответствующих благ), причем демографический кризис еще больше обостряет ситуацию. Отчисления на развитие этих отраслей могут в результате подорвать финансовую стабильность любой развитой страны. Кроме того, они носят, как правило, долгосрочный характер, т.е. в значительной мере формируют инвестиционные ресурсы нации. Наконец, от эффективности функционирования этих секторов зависит политическая и социальная стабильность общества с доминированием городского населения.

Развитие человеческого капитала предполагает решение как финансовых, так и структурных проблем. С точки зрения финансовых ориентиров целесообразно сравнивать соответствующие расходы в России и в странах с сопоставимым или более высоким уровнем экономического развития, в частности в странах ОЭСР. Россия тратит на образование примерно на 1,5—2, а на здравоохранение — на 3—4 п.п. ВВП меньше, чем в ОЭСР.

Однако проблемы развития отраслей человеческого капитала не сводятся к недофинансированию. Важнее структурная трансформация, приведение их в соответствие с вызовами постиндустриального общества. Можно выделить пять характерных черт (принципов функционирования) названных отраслей, которые необходимо учитывать при их структурной модернизации. Они отражают особенности современных технологий — их динамизм (быстрое обновление) и углубляющуюся индивидуализацию технологических решений.

Во-первых, непрерывный характер услуги. Образование и здравоохранение приобретают пожизненный характер, т.е. люди учатся и общаются с врачами на протяжении всей жизни. Само по-

нимание работы трансформируется, тем самым размывается понятие выхода на пенсию.

Во-вторых, услуга становится более индивидуализированной. Человек все чаще будет выбирать собственные образовательные траектории и механизмы поддержания здоровья из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг. Пенсионный возраст также все больше становится предметом индивидуального решения: человек сам определяет, когда он может и хочет прекратить свою трудовую деятельность. Применительно к пенсионной системе это будет означать существенную диверсификацию форм поддержки людей старших возрастных групп.

В-третьих, услуга приобретает глобальный характер. Образовательные и лечебные учреждения конкурируют не только с соседними школами и больницами и даже не с соответствующими заведениями в стране, но и с расположенными во всем мире. Разумеется, этот выбор могут позволить себе не все, но по мере роста благосостояния людей и реального удешевления соответствующих услуг и транспорта в глобальную конкуренцию будет включаться все больше людей.

В-четвертых, возрастает роль частных расходов на развитие человеческого капитала. Все три вышеперечисленные характеристики означают расширение возможностей людей покупать необходимые им услуги, следовательно, доля частного спроса будет расти, все больше опережая бюджетный спрос. Частные платежи или соплатежи — не только естественное, но и неизбежное следствие технологической модернизации секторов социальной сферы.

В-пятых, все более активную роль начинают играть новые технологии, радикально изменяющие характер оказываемых услуг. По мере развития информационно-коммуникационных технологий и транспорта традиционные формы лечения и образования будут все больше уходить в прошлое. Это касается и организационных инноваций.

Учет всех названных особенностей формирует основу не только для модернизации отраслей человеческого капитала, но и для экономической и политической модернизации всей страны, включая ее технологическую базу.

Открытость экономики и стимулирование конкуренции

В 2011 году было сделано два важнейших шага в создании условий для модернизации российской экономики: формирова-

ние Таможенного союза и Единого экономического пространства, с одной стороны, и прорыв в присоединении к ВТО — с другой. Значение этих решений состоит в том, что они должны усилить конкуренцию для российских предприятий, которая все еще остается недостаточной. До последнего времени считалось, что вряд ли можно одновременно решить эти задачи (постсоветская интеграция и присоединение к ВТО), однако к началу 2012 года существовавшие здесь противоречия удалось снять. От продвижения по обоим направлениям нужно ожидать большего, чем просто активизации конкуренции.

Постсоветская интеграция может иметь ряд важных последствий. Во-первых, не только раздвигаются границы рынка, но и создается важный прецедент реинтеграции, открытой для других стран. Во-вторых, она содействует укреплению международных позиций рубля и *de facto* становится шагом на пути превращения его в региональную резервную валюту. В-третьих, помимо конкуренции товаров она создает условия для конкуренции институтов и юрисдикций, и хотя институты стран-партнеров не самые привлекательные, сам факт конкуренции будет способствовать прогрессивным институциональным сдвигам.

Присоединение к ВТО поможет диверсифицировать экспорт. Конечно, государство и бизнес должны предпринять соответствующие скоординированные усилия, однако появляются дополнительные шансы на активизацию участия российских фирм в международных производственных цепочках.

Кроме того, присоединение к ВТО станет первым шагом на пути к более широкой интеграции России в мировую экономику и ее институты. Следующими важными шагами должны быть вступление в ОЭСР и начало активного продвижения к зоне свободной торговли с Европейским союзом. Учитывая, что доля ЕС в российской внешней торговле приближается к 60%, стратегическая цель — установить отношения с Евросоюзом, аналогичные его отношениям с Норвегией.

Все это должно способствовать поиску Россией новых ниш в мировом разделении труда за счет диверсификации сырьевого экспорта, стимулирования несырьевого экспорта и международной кооперации российских фирм. Для стимулирования несырьевого экспорта (или экспорта высокотехнологичной продукции) стратегическая цель — занять нишу высокотехнологичных товаров в торговле «юг — юг» (продажа технологий и высокотехнологичных товаров странами со средними доходами странам с низкими).

Подчеркнем, что все успешные модернизационные рывки за последние 50 лет были связаны с экспортной ориентацией.

Пространственное развитие

В расселении населения по территории России складываются естественные тенденции, иной раз неблагоприятные на первый взгляд, но требующие адекватной реакции. Тенденцию к тяготению граждан в большие городские агломерации преодолеть трудно и не нужно, как и сокращение населения в отстающих регионах. Посильная задача — только регулирование этих процессов и повышение активности местного населения, которая сама по себе может стать фактором привлекательности поселений или районов.

Пространственная политика должна основываться на двух принципах: 1) стимулирование притока населения в точки (регионы) экономического роста для компенсации демографического кризиса (общего сокращения численности населения); 2) стимулирование конкуренции между регионами и между муниципалитетами за привлечение населения и бизнеса.

Федеральный центр должен гарантировать автономию каждого уровня власти при определении целей собственного развития и средств их достижения; создавать общие для всех регионов условия для современного роста; обеспечивать прозрачность, простоту и предсказуемость «правил игры» в федеративных отношениях, включая межбюджетные. Для решения этих задач необходимо расширить доходную базу регионов и муниципалитетов, одновременно повысив их ответственность перед гражданами за реализацию отдельных полномочий социальной политики. Для этого нужны серьезные изменения в налоговой системе, в том числе в направлении ее децентрализации, включая возможность установления своих налогов и сборов.

Важным приоритетом федеральной власти в сфере пространственной политики должны стать транспортная связанность территорий, имеющих экономический потенциал, и поддержка формирующихся естественным путем центров развития. Необходимо создавать стимулы к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей: привязать федеральную поддержку к результатам экономического развития (в первую очередь, динамике привлечения инвестиций); передать в муниципальные бюджеты налоги, уплаченные работающими на данной территории малыми предприятиями.

Одна из главных проблем — обеспечение выборности руководителей муниципальных образований, имеющих адекватную для своего развития финансовую базу, а также руководителей региональных органов власти. В 2011 году Президент РФ и Председатель Правительства РФ выступили с инициативами о возвращении к выборности губернаторов. Однако принципиально важно последовательно проводить этот принцип на муниципальном уровне.

Политические процессы и экономика

Минувший год впервые после начала 1990-х годов ознаменовался усилением политической активности различных общественных слоев. Декабрьские выборы в Государственную Думу РФ привели к росту политического напряжения в стране, поскольку значительная часть общества не была готова признать их результаты легитимными.

В течение прошедшего десятилетия в России последовательно создавалась модель «полупарламентской демократии», известная из опыта Италии и Японии 1950—1980-х годов и Мексики на протяжении большей части XX века. Она характеризуется постоянным пребыванием у власти одной партии при наличии ряда других политических сил, участвующих в выборах, но неспособных существенно влиять на процесс принятия решений. Главный недостаток указанной модели — высокий уровень коррупции, неизбежный при длительном правлении одной политической силы. Однако этот недостаток, как правило, компенсировался политической стабильностью и экономическим ростом. Такая модель была вполне уместна для России с учетом уровня ее экономического развития и особенностей исторического пути.

Правда, полупарламентская демократия плохо сочетается с современными технологическими вызовами, особенно с информационной насыщенностью общества. Именно они стимулируют требования либерализации, которые легко получают поддержку среди информационно наиболее развитой (и наиболее молодой) части граждан. В этом отношении политическая активизация совершенно не обязательно связана с ухудшением экономического положения в стране. Напротив, повышение благосостояния населения стимулирует рост политической активности и готовность задавать власти «неудобные» вопросы. Еще А. де Токвиль заметил, что революции происходят не в стагнирующих обществах, а в стра-

нах с динамичным экономическим и социальным развитием. Опыт XX века, включая отечественный, подтверждает данный тезис.

Было бы ошибкой видеть в нынешней активизации политических процессов проявление революционной ситуации. Россия прошла через полномасштабную революцию в 1987—1999 годах, и повторение ее совершенно невероятно. Однако анализ нынешних событий сквозь призму исторического опыта революций все-таки представляется уместным.

Великие революции прошлого всегда воздействовали на развитие соответствующих стран на протяжении нескольких десятилетий. Это проявлялось в периодических (раз в 15—20 лет) резких изменениях политической ситуации, происходивших как будто без очевидного повода. Такие события не вели к коренному сломи системы, не меняли базовые экономические и политические отношения, но приводили к власти новые социально-экономические слои и новое поколение политиков. Эти слои и политики не обязательно отрицали предшественников и, как правило, были связаны с предыдущей элитой. Но они отвечали на запросы и требования нового поколения и тем самым продолжали курс на постреволюционную консолидацию общества⁷.

Усиление политической неопределенности может негативно воздействовать на экономическую динамику, особенно на динамику капитала. Однако для экономики опасна не столько политическая неопределенность (к ней бизнес может адаптироваться), сколько политическая, макроэкономическая и социальная нестабильность. Избежать дестабилизации — важнейшая задача российской власти в предстоящий период. С экономической точки зрения видны два источника дестабилизации — внешний и внутренний.

⁷ Классическим примером подобного развития событий была, разумеется, Франция XIX века. После Великой французской революции происходили существенные политические сдвиги в 1830, 1848 и 1870 годах. Реставрация 1814 года вернула к власти земельную аристократию, на смену которой в 1830 году пришла финансовая олигархия (при короле — родственнике прежнего монарха), а в 1848 году ее сменила городская буржуазия (при императоре — племяннике прежнего императора). Период потрясений завершился с установлением в 1870 году Третьей республики, обеспечившей широкое представительство во власти всех ключевых групп интересов. Не вдаваясь в подробности, этот тренд можно проследить и на примерах других великих революций прошлого.

Внешний, очевидно, связан с мировой рецессией (или хотя бы рецессией в странах — основных торговых партнерах России), за чем последует существенное снижение цен на энергоресурсы, доходы от экспорта которых обеспечивают стабильность российского бюджета. Это может обернуться внутренним шоком, на который придется ответить решительными и последовательными мерами в области бюджетной и денежной политики. Падение цен на энергоресурсы не будет катастрофой, если к нему подготовиться надлежащим образом. Введение бюджетного правила и отказ от политики поддержания стабильности валютного курса, о чем речь шла выше, будут важными шагами в направлении смягчения возможных шоков. Однако этого мало — правительство должно иметь четко разработанный план действий на случай резкого ухудшения экономической ситуации в мире.

Внутренние риски связаны прежде всего с опасностью перехода к политике бюджетного популизма. Обилие бюджетных доходов и формально благоприятная макроэкономическая ситуация (особенно по сравнению с европейскими странами) в совокупности с опасением роста социально-политического недовольства могут повлечь за собой ослабление бюджетной политики, т.е. ускоренное наращивание расходов за счет конъюнктурных доходов от экспорта и заимствований. Политически это самый простой путь, однако он чреват серьезными потрясениями в будущем.

Другая реакция на политические события конца 2011 года — выработка стратегии комплексной модернизации. Фундаментальной проблемой трехсотлетней истории российской догоняющей модернизации выступает ее некомплексный (можно сказать, лоскутный) характер. Власть всегда пыталась делать акцент на отдельных аспектах модернизации (военном, технологическом, экономическом или научно-образовательном, реже — политическом), но никогда не реализовывала комплексную программу. Отсюда — непоследовательность и неустойчивость результатов модернизации. Сейчас, когда модернизация стала «лозунгом дня», ее продвижение по всем направлениям, особенно сочетание модернизации технологической с модернизацией институтов (экономических и политических), становится абсолютно необходимым.

Научное издание

Мау В.А., Ясин Е.Г.

**Двадцать лет рыночных реформ
и новая модель экономического роста**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка и графика *Ю.Н. Петрина*
Выпускающий редактор *Е.А. Бережнова*

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (499) 611-15-52

Подписано в печать 29.03.2012. Формат 60×88 1/16
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 2,2. Уч.-изд. л. 1,7
Тираж 1700 экз. Изд. № 1499. Заказ №

