

Владимир МАУ –
ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

...Требуется выработка новой модели экономического роста, модели, основанной на стимулировании предложения товаров и услуг, то есть на создании условий для успешного функционирования и развития агентов экономической жизни.

Новая модель социально-экономического роста

Перед Россией, как и перед другими ведущими государствами, стоит задача выработки новой модели социально-экономического развития, учитывающей посткризисные реалии и способной обеспечивать рост экономики в сложившихся макроэкономических и социальных условиях. При этом речь не идет о смене стратегических целей, заявленных в Концепции долгосрочного развития до 2020 года, – повышении качества жизни людей, переводе экономики на инновационные рельсы, формировании эффективных рыночных и государственных институтов. Объективно изменившаяся за последние пять лет социально-политическая обстановка в стране и в мире требует более эффективных моделей и гибких решений, чем обеспечивает нынешний инструментарий государственного управления.

Мы не дали кризису разрастись так, как стандартно это происходило в прошлом и как это должно было произойти в 2008-2009 годах. И он не сыграл той роли, которую должен был сыграть, – «санитара экономики». Известно, что в период кризисов происходит санация неконкурентоспособных предприятий и технологических циклов, стимулирование роста более эффективных и инновационных отраслей, ликвидируется избыточная занятость, осуществляется переток рабочей силы в новые производства.

Во многом те проблемы, которые требуется решать в посткризисный период, в том числе коррекцией курса экономической политики,— это оборотная сторона высокого качества государственного реагирования на кризис, которую продемонстрировали все ведущие страны, в том числе и Россия. Экономика попала в ловушку, которая по-английски называется too big to fall. Бизнес хорошо понял: чтобы обезопасить себя от экономических неприятностей, не обязательно быть эффективным, но надо быть большим, чтобы иметь возможность шантажировать государство.

Очевидно, что краткосрочные уроки кризиса плохи и опасны. Государство показало, что оно способно не допустить тяжелой эпидемии. Но то, что излечить экономику тоже не способно, также очевидно: продолжают существовать предприятия с отсталыми технологиями, не произошел перелив капитала в перспективные отрасли, во многих отраслях сохранилась избыточная занятость... Болезнь задавлена, но она есть, и все это понимают. Вопрос: что с этим делать – в том числе и правительству. Эксперты указывают, что нужно существенно поднять эффективность государственного управления и бюджетных расходов, обеспечить работу не только рыночных механизмов, но и квазирыночных в социальных и инновационных отраслях, где преобладают государственные и муниципальные учреждения. Для обеспечения долгосрочной конкурентоспособности России государство должно найти новые способы решения проблем, чем сегодня и занято аналитическое сообщество.

В основе экономической политики современной России лежит определенным образом переработанный

опыт 1990-х годов вообще и преодоления кризиса 1998 года в частности. Можно выделить ряд логических следствий из этой экономической политики. Экономика, основанная на государственном спросе, принципиально более склонна к сохранению и поддержанию монополий, а также к инфляции. Монополии будут обеспечивать стабильность экономико-политической ситуации, хотя и ценой более низкого качества товаров и услуг при более высокой инфляции.

Доминирование государственного спроса смягчит потребность экономических агентов в снижении инфляции, поскольку государственные инвестиции будут более важны, чем частные, а именно для частного инвестора более важна низкая инфляция как предпосылка снижения процентных ставок. По-видимому, государство будет усиливать индивидуальный (адресный) характер своих решений, предоставляя стимулирующие льготы, компенсирующие повышение налогов, высокие процентные ставки и высокие административные барьеры, для отдельных типов инвесторов и производителей. По сути, эта политика может характеризоваться как «экономика спроса».

Но с тех пор, когда формировались основы такой политики, изменилось многое, в том числе и взгляды экономистов. Например, я теперь в гораздо меньшей степени разделяю аргументы в пользу заниженного курса рубля как фактора поддержки отечественного товаропроизводителя. Да, этот механизм работал сразу после 1998 года, но в последнее время ситуация существенно изменилась. Сейчас для повторения стимулирующего эффекта девальвации она должна быть не на проценты, а в разы, что, естественно, недопустимо. Мы также должны более осторожно относиться к политике стимулирования спроса средне- и низкодоходных групп населения: раньше, после 1998 года, это приводило к росту спроса на отечественные товары, а теперь, как показал опыт антикризисной политики, оборачивается ростом инфляции и дешевого импорта.

Из последнего думающий эксперт должен предположить как минимум две вещи. Или девальвация как способ поддержки экономики при ее падении должна быть гораздо глубже, в разы, а не на проценты, или же предложить другую гипотезу. Практика показывает, что товары для бедных слоев населения производят в бедных странах, а товары для богатых — в богатых странах. Россия не относится ни к первым, ни ко вторым, и потому низшие слои населения покупают товары из Азии, а богатые — из Европы и Северной Америки. Тем самым размывается «конкурентная ниша» России на глобальном рынке товаров. ТЭК начинает играть все большую роль в отечественном производстве, предопределяя и политику, и образ жизни. Ответ на вопрос о современной конкурентной нише — еще одна важнейшая задача современной экономико-политической дискуссии.

Очевидно: требуется выработка новой модели экономического роста. Модели, основанной на стимулировании предложения товаров и услуг, то есть на создании условий для успешного функционирования и развития агентов экономической жизни. Можно выделить следующие основные элементы этой модели.

В первую очередь снижение, а не рост бюджетной нагрузки к ВВП, то есть снижение расходов бюджета и налогов. Практически все успешные примеры догоняющего развития в постиндустриальном мире происходили в странах с бюджетной нагрузкой ниже, чем в странах самых передовых. (В этом состоит принципиальное различие современного догоняющего развития от догоняющего развития в индустриальную эпоху XIX-XX веков.) Особенно важно недопущение роста (и постепенное снижение) налогов на труд.

Политика бюджетного консерватизма предполагает, **во-первых**, восстановление профицитного бюджета при рационализации и повышении эффективности бюджетных расходов; возвращение к идеологии и практике Стабилизационного фонда из средств, вырученных от продажи углеводородов выше определенной (и неизменяемой на протяжении нескольких лет) цены, иными словами, вывод из экономики общественного сектора рентных доходов; реформу (рационализацию) бюджетной сети.

Во-вторых, валютная политика должна быть благоприятна для инвестиционного процесса. Это означает поэтапное продвижение к превращению рубля в региональную резервную валюту. В связи с тем, что существенно снижается эффективность стимулирования внутреннего производства путем сдерживания укрепления курса национальной валюты, необходимо на практике перейти к таргетированию инфляции, что позволит удерживать процентные ставки на приемлемом для инвесторов уровне.

В-третьих, глубокая структурная трансформация отраслей человеческого капитала (социального сектора), прежде всего – пенсионной системы и здравоохранения. Реформа их должна быть нацелена не на достижение фискальных эффектов, а на повышение их устойчивости в соответствии с демографическими и финансовыми реалиями постиндустриального времени. Усиление частных и индивидуальных принципов функционирования этих секторов, а также увязки их развития с формированием источников долгосрочных инвестиций.

В-четвертых, обеспечение открытости экономики как важнейшего условия стимулирования внутренней конкуренции. Развитие Таможенного союза, единого экономического пространства, присоединение к ВТО и ОЭСР. В перспективе продвижение к единому экономическому пространству с ЕС, что может рассматриваться в качестве стратегической цели внешнеэкономической политики. Все это не отрицает мер по текущей поддержке несырьевого экспорта.

В-пятых, последовательное проведение приватизации с доминированием в ней не фискальных, а социальных и политических задач – формирова-

ние широкого слоя неолигархических собственников средств производства (среднего и крупного бизнеса), формирование среднего класса и привлечение стратегических инвесторов. Такого рода приватизация будет создавать спрос на модернизацию, макроэкономическое оздоровление и структурные реформы, о которых выше шла речь. (Все так и произошло в 1990-е годы, когда именно начало приватизации открыло путь и для макроэкономической, и для политической стабилизации.)

Особо следует обсудить реформы в политической и правоприменительной сферах, направленные на защиту прав собственности, развитие конкуренции и преодоление коррупции. Ключевую роль тут играет реформа судебной системы.

Здесь открывается два варианта политики, причем выбор остается за политической элитой и должен быть сделан в ближайшее время.

Первый вариант предполагает развитие существующей модели роста и ее адаптацию к появляющимся вызовам по мере их возникновения. Государство в этой конструкции является основным источником роста — и как источник ключевых финансовых ресурсов, и как нейтрализатор «рыночной стихии», и как держатель ключевых институтов, необходимых для экономического роста. Государство определяет приоритеты, концентрирует на них политический и финансовый ресурс, выстраивает финансовую систему, опираясь на принадлежащие государству банки и биржи, напрямую руководит ключевыми производственными компаниями (контролирует «командные высоты»). Государственный спрос не только на товары и услуги, но и на институты оказывается здесь системообразующим. От государства же зависит в значительной мере и спрос домохозяйств.

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

Эта дихотомия хорошо известна из экономической теории и из экономической истории. Она возникла задолго до появления современного глобального кризиса. Выбор между экономикой спроса и экономикой предложения лежит в основе характерной для всего XX века дискуссии между кейнсианскими и неоклассическими моделями экономического роста.

Еще более актуальна эта тема для стран с развивающейся экономикой (или стран догоняющей модернизации). Анализируя опыт Германии и России второй половины XIX– начала XX веков, американский экономист и историк российского происхождения А. Гершенкрон показал, что в условиях догоняющего развития государство должно брать на себя компенсацию рыночной неопределенности, и особенно слабости только зарождающихся рыночных институтов*. Однако последующее развитие событий показало, что за это избыточное вмешательство государства впоследствии обществу приходится платить немалую цену – политическую и экономическую. «Большое государство» закостеневает и с какого-то момента становится препятствием для современного экономического роста, и преодоление этого препятствия требует затратить немало ресурсов, а то и жертв.

Кроме того, что размывается конкурентная «ниша» России на глобальном рынке товаров, обусловленная ролью ТЭК в отечественном производстве, есть еще два аспекта проблемы. Первая. Неясны перспективы экономического роста при снижающейся численности населения страны. Современный экономический рост не знает прецедентов устойчивого и длительного его поддержания без роста населения. Это не означает, что в такой ситуации рост принципиально невозможен, тем более в условиях нарастания глобализации, но проблема не должна игнорироваться и требует серьезного обсуждения.

Вторая проблема — бегство из страны среднего класса и политической элиты. Налицо exit strategy у значительной части населения, причем населения образованного и богатого. Особенно это проявляется по отношению к детям, которых стремятся вывезти из страны уже для обучения в школе. Одновременно выводятся средства, необходимые для обустройства за рубежом, вывозится и капитал.

Ситуация осложняется тем, что за последние годы в связи с глобализацией резко сократились издержки смены страны проживания. Знание английского языка, простота перевода денег, выравнивание образа жизни, открытость и доступность школьного образования делают переезд очень легким. Уехать оказывается более простым решением, чем бороться за улучшение условий внутри страны.

Как видим, вопросов для обсуждения множество, и они в свою очередь обрамлены дискуссионным контекстом. В какой мере это будет профессиональное обсуждение, в какой — политическое и даже публицистическое, сейчас сказать трудно. Это деликатный вопрос — о степени однородности языка участников дискуссии. С одной стороны, можно сформировать коллектив единомышленников-экспертов и повторить то, что мы (или они) писали последние 20 лет, скажем, по проблемам развития внешней торговли. Это не так бесполезно, возможно, в рамках такого «переобсуждения» и найдется что-то новое. Но — не выходящее за рамки той парадигмы, в которой единомышленники все это давно обсуждают. С другой стороны, можно сформировать экспертные группы так, что они будут

---

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

выдвигать блестящие идеи, но бесполезные для решения практических задач, поскольку просто будут говорить на разных языках и не понимать друг друга.

В России нормализация «дискуссионной поляны» произошла, по моим наблюдениям, к началу 2000-х годов. До этого политические оппоненты с одной стороны говорили: «у нас есть проблема бюджетного дефицита», а с другой стороны отвечали: «да нет, у нас проблема антинародного продажного правительства». На этом уровне ни о чем содержательном говорить нельзя. В ранних 2000-х стало лучше: одни говорили: «у нас проблема бюджетного дефицита, поэтому надо поднимать налоги», а другие уже отвечали: «у нас проблема бюджетного дефицита, поэтому надо снижать налоги и сокращать госрасходы». Конечно, есть свои идеологические предвзятости, но это уже не «дважды два равно стеариновой свечке». Это обсуждение «дважды два равно четырем? Пяти? Или семи?». И уже в этом – большой прогресс.

Мы находимся сейчас в точке, когда есть много вещей, которые непонятны исследователям. Эта ситуация вообще типична для глобальных кризисов. Это относится и к нынешнему бюджетному дефициту, который у нас наблюдается при высоких ценах на нефть.

Крупным интеллектуальным вызовом является перспективная модель социального государства и особенно пенсионной системы и системы здравоохранения. Исходная точка дальнейшей дискуссии — проблемы социального государства носят структурный и институциональный, а не фискальный характер. Проблема состоит не в том, где найти для них деньги, а как стимулировать их на предоставление качественных услуг населению и одновременно выступать источниками длинных (то есть инвестиционных) денег в экономике.

Скажем, если рассматривать пенсионную проблему только как фискальную, то решить ее можно просто повышением налогов и (или) пенсионного возраста. Но есть и точка зрения, рассматривающая проблему не как фискальную. В условиях нынешней демографии и постиндустриального общества стратегия выхода на пенсию должна становиться индивидуальной для каждого человека. В этой логике вообще не дело государства устанавливать пенсионный возраст: государство должно заботиться о продлении жизни, о здоровье граждан, инвестировать в продление профессиональной карьеры человека, а не в то, как бы его вовремя выпихнуть на пенсию и затем не дать ему умереть с голоду.

Очень важно, чтобы дискуссия вышла за пределы столичных городов. Коммуникации будут обеспечиваться как при помощи современных информационных технологий, так и организацией дискуссионных и экспертных площадок в регионах. Существенный вклад в организацию этой работы внесет Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Мы имеем филиалы в 65 городах России, во многих случаях это крупные образовательные и исследовательские центры. Их руководители начали работу по формированию экспертных групп в регионах, и мы намерены проводить обсуждения на их базе.

В обсуждении проблем у нас никто не ограничен. Мы считаем важным обсуждать реальные экономико-политические альтернативы. Альтернативы действующей стратегии развития – это альтернативы цен на нефть, а не экономической политики. Есть множество тем, которые не обсуждались при разработке «Стратегии-2020». Между тем даже вопрос о «нефтяной экономике» перестал быть тривиальным и иметь заранее заданный ответ. Например, мы никогда не обсуждали политику отказа от экспортных пошлин в принципе, а за этим обнаруживается целый слой проблем. Если предположить, что экспортных пошлин на нефть может не быть, далее мы обязаны ответить и на серию новых вопросов. Переходим ли мы в этом случае на мировые цены на энергоресурсы? Что такой переход будет означать для экономики России с точки зрения стимулирования энергосбережения, с точки зрения привлечения инвестиций, особенно при отказе от поддержания низкого курса рубля? В итоге может быть обсуждена реальная экономико-политическая модель.

То же самое и с пенсионной системой. Почему мы должны сидеть в бюджетной ловушке и бесконечно обсуждать — столько-то перечислять из бюджета в Пенсионный фонд или в два раза меньше? Ведь в России никогда всерьез, с расчетами, не обсуждалась проблема приватизации пенсионной системы, отказа от государственной пенсии вообще. На мой взгляд, такой отказ больше соответствует демографическим и интеллектуальным особенностям постиндустриальной экономики, чем все, что обсуждается в настоящее время.

Мы не пишем программу правительства, мы не пишем предвыборную программу, мы не пишем послевыборную программу. Мы хотим понять, какие решения доступны, какие есть новые подходы, новые повороты, новые альтернативы в решении стоящих перед страной проблем.

Мы предполагаем представить правительству и обществу набор решений, которые могут быть приняты, но реалистичные, а не из области чистой фантазии. В основании политического реализма прежде всего, и сейчас даже гораздо больше, чем раньше, находится финансово-бюджетный реализм. Правительство может взять наши разработки и попросить нас позже написать программу или набор первоочередных мер – или обойтись при написании программы без нас. Во всяком случае, итог нашей работы мне не видится как набор аналитических записок с практическими рекомендациями. Мы обсуждаем развилки экономической политики, и именно в этом – ответственность экспертного сообщества и моя лично.