

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

А. Улюкаев, В. Мау

От экономического кризиса к экономическому росту, или Как не дать кризису превратиться в стагнацию*

В статье анализируются характер и причины кризисных явлений в российской экономике, сопоставляются кризисы 2008–2009 и 2014–2015 гг., выделяются три основные компоненты последнего. Рассматриваются эффекты и влияние санкций на изменение экономической ситуации в стране, структурные среднесрочные ограничения темпов роста. Приводятся примеры средние и долгосрочных мер, которые помогут переломить существующие тенденции и вывести экономику на траекторию устойчивого развития.

Ключевые слова: экономическая политика, кризис, модель роста, Россия.
JEL: O52, P27.

Причины и составляющие российского кризиса

На рубеже 2014–2015 гг. в российской экономике отчетливо проявились признаки кризиса: вслед за снижением цен на нефть более чем в два раза (со 110–115 долл./барр. в первом полугодии 2014 г. до 48–49 долл./барр. в отдельные дни декабря 2014 – января 2015 г.) курс российской национальной валюты упал в декабре в два раза, инфляция ускорилась в годовом исчислении до 16%, впервые с начала 2000-х годов сокращаются реальные доходы населения, а темпы роста ВВП в 2015 г. скорее всего будут отрицательными. Все это происходило на фоне усиления экономических и финансовых санкций США и ЕС, введенных против России, понижения инвестиционного рейтинга РФ основными мировыми рейтинговыми агентствами и масштабного оттока капитала из России.

Улюкаев Алексей Валентинович, д. э. н., министр экономического развития РФ (Москва); *Мау Владимир Александрович* (rector@gane.ru), д. э. н., проф., ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва).

* Данная работа — продолжение статьи авторов «Глобальный кризис и тенденции экономического развития», опубликованной в журнале «Вопросы экономики», 2014, № 11. Авторы выражают признательность С. М. Дробышевскому и М. Ю. Хромову за помощь в подготовке настоящей статьи.

События рубежа 2014–2015 гг. стали наиболее ярким проявлением более общих проблем, важных для обеспечения устойчивого роста экономики России. Они назревали уже давно, создавая основу для формирования масштабного кризиса при совпадении ряда условий. Однако ситуация 2014–2015 гг. существенно отличается по своей природе и механизмам от предыдущих кризисов, которые переживала российская экономика.

В 1998 г. Россия столкнулась прежде всего со стандартным долговым кризисом, усиленным отсутствием фискальной дисциплины и сохранением мягких бюджетных ограничений в условиях достаточно жесткой денежно-кредитной политики. Такая комбинация факторов, как известно из теории (Krugman, 1979), приводит к валютному кризису первого поколения, что и наблюдалось в России в 1998 г. Снижение цен на нефть, пик которого пришелся уже на период после четырехкратного падения номинального курса рубля (зима 1998–1999 гг.), играло в разворачивании кризиса ограниченную роль. В отсутствие падения цен на нефть долговой и валютный кризисы могли произойти несколько позже, однако этого нельзя было избежать, не сбалансировав бюджет и не достигнув равновесного обменного курса. Собственно, об этом свидетельствовали схожие кризисы в Бразилии и Аргентине, первый из которых был менее, а второй — более жестким по сравнению с ситуацией в России того времени (см.: Мау, 1998; Улюкаев, 1999).

Такой типичный для развивающихся стран кризис требовал хорошо известных мер противодействия. Был накоплен достаточно убедительный опыт преодоления подобных кризисов в 1980–1990-х годах. На это, при условии проведения разумной макроэкономической политики и поддержки со стороны международных финансовых организаций, требовалось не более двух лет, причем такого срока было достаточно для возвращения доверия к России со стороны иностранных инвесторов.

Правда, в России финансовый кризис 1998 г. имел важную специфику — он совпал с завершением трансформационного кризиса, то есть перехода от плановой системы к рыночной. В совокупности с макроэкономической стабилизацией это обусловило возобновление экономического роста, который сначала был восстановительным (Мау, 2002). Иными словами, к концу 1990-х годов в России завершился период экономических и политических неурядиц (кризисов), но собственно экономический кризис имел достаточно простую природу, хорошо известную из опыта макроэкономической дестабилизации в различных странах (как развитых, так и развивающихся). Поэтому важным фактором его преодоления было восстановление политической и макроэкономической стабильности, а рост был обеспечен наличием существенных ресурсов производственного и человеческого капитала, возникших из-за падения российского ВВП в 1990–1998 гг. на 40%.

В 2008–2009 гг. кризис в России представлял собой в экономическом отношении уже более сложную модель, имеющую как внутренние, так и внешние составляющие. С одной стороны, это был глобальный

экономический кризис, особенно остро проявившийся в развитых странах. Осенью 2008 г. в России наблюдался эффект «заражения» от кризиса в глобальной финансовой системе, а также последовавшего за ним спада глобального спроса на основные товары российского экспорта, в первую очередь сырьевые и продукты их первичной переработки (часть инвестиционного спроса).

С другой стороны, к середине 2008 г. наметился кризис действовавшей на протяжении 2000-х годов модели роста, основанной на расширении спроса (в данном случае детерминированного быстрым ростом рентных доходов от ТЭК). Падение цен на нефть в 2008–2009 гг. со 145 до 37 долл./барр. стало критическим для экономики, имевшей явные признаки «перегрева», характеризуемого неравновесной высокой заработной платой, снижением безработицы ниже естественного уровня, завышенным обменным курсом национальной валюты и накоплением большого объема внешнего долга. Но наличие значительных золотовалютных и бюджетных резервов позволило заметно смягчить острую фазу кризиса, поддержать экономику до момента возвращения цен на нефть на приемлемый для нее уровень (конец 2009 г.).

В 2014–2015 гг., по нашему мнению, Россия столкнулась с одновременным проявлением сразу трех кризисных компонент — структурной, циклической (внутренней конъюнктурной) и внешней.

Во-первых, текущий кризис — это кризис структурных темпов роста. Под ними принято понимать потенциально возможные при имеющемся уровне технологий и предпринимательской активности (совокупной факторной производительности, СФП), при полной эффективной (с учетом наличия резервных мощностей, технического и морального старения основных фондов) загрузке капитала и поддержании в экономике естественного (не ускоряющего инфляцию) уровня безработицы. По оценкам Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара, структурные темпы роста ВВП РФ снизились примерно с 4–5% в год в 2000-е годы до 1–1,5% в 2014 г., и в 2015 г. следует ожидать их дальнейшего падения (см. ниже). Иными словами, экономика РФ теряла за последние 10–15 лет 3–4 п. п. роста ВВП в год (Синельников-Мурылев и др., 2014).

Во-вторых, текущий кризис — это и внутренний циклический кризис, связанный с изменением уровня деловой конъюнктуры внутри страны. Характерными признаками этого выступают снижение на протяжении нескольких лет темпов роста инвестиций в основной капитал, замедление роста банковского кредита нефинансовому сектору, рост доли «плохих» долгов у банков, расширение потребительского спроса со стороны населения, подогреваемого потребительским кредитованием, снижение доли прибыли в экономике и сокращение числа малых и средних предприятий. В упомянутом исследовании Института Гайдара отрицательные циклические темпы роста ВВП РФ регистрируются уже с 2011 г. (до 1–1,5 п. п. в год).

В-третьих, текущий кризис связан с изменением внешней экономической конъюнктуры (переломом в тренде цен на нефть). Обратной стороной относительно безболезненного прохождения кризиса 2008–2009 гг. за счет накопленных резервов стала, по сути, консервация

прежней модели роста российской экономики, позволявшей достичь высоких темпов только при постоянно растущих ценах на нефть. Их фактическая стабилизация в 2010 — первой половине 2014 г. на уровне около 100 долл./барр. уже заметно уменьшила вклад нефтяного сектора в ВВП страны. Падение цен на нефть сократило долю внешнеторговой составляющей роста ВВП практически до нуля в 2014 г. и, очевидно, даст отрицательный вклад в 2015 г.

Правда, в отличие от 2009 г. спрос на экспорт и мировые цены других российских сырьевых товаров, помимо нефти, практически не снизились, что несколько компенсирует негативный эффект от падения цен на нефть. Однако данное обстоятельство следует рассматривать скорее как отсутствие *дополнительного* негативного воздействия на экономику и даже отдельные отрасли.

К этому надо добавить внешний шок, связанный с введенными против России санкциями, прежде всего в финансовой сфере. Последние существенно дестабилизируют динамику капитала и тем самым экономическую динамику. Отток капитала оказывается связан одновременно с обоими внешними шоками — падением цен на нефть и отсечением российской экономики от внешних финансовых рынков.

Каналы влияния санкций на российскую экономику

Можно выделить несколько каналов влияния санкций на динамику ВВП России, уже оказывающих негативное воздействие, которое сохранится на горизонте двух-трех лет. Среди них усиление экономической и политической неопределенности, повышение стоимости заемного финансирования, ограничения на трансфер технологий, а также на импорт.

Самым важным каналом стало *резкое усиление неопределенности* в экономике и политике, что влияет на принятие решений экономическими агентами как внутри страны, так и по отношению к России за рубежом. Можно выделить два механизма влияния неопределенности: через потребление и через инвестиции. Рассмотрим их подробнее.

Потребление. Общй рост неопределенности в экономике и политике порождает неопределенность относительно будущего потока доходов. В результате экономический агент в соответствии с теорией перманентного дохода снижает потребление в текущем периоде, увеличивая сбережения, чтобы сгладить возможные колебания дохода и потребления в будущем (Friedman, 1956; Bernanke, 1984). С учетом российской специфики (невысокое доверие и к национальной валюте, и к экономической политике, и к банковской системе, а также высокие инфляционные и курсовые риски) такие сбережения начинают осуществляться преимущественно в форме наличной иностранной валюты. В результате снижается спрос на реальные кассовые остатки в рублях (за счет компонент транзакционного спроса и спроса на средство сбережения) и повышается спрос на реальные кассовые остатки в иностранной валюте (за счет спроса на средство сбережения и из-за мотива предосторожности).

Таким образом, в экономике снижается совокупное потребление, наблюдается долларизация, а также ускоряется инфляция. Именно эти процессы отчетливо наблюдались уже в I и IV кварталах 2014 г., когда, помимо усиления оттока капитала из страны (в форме долларизации активов), сокращался объем банковских депозитов, население переводило свои сбережения из банков в наличную валюту и банковские ячейки (см. таблицу).

Т а б л и ц а

Отток капитала и долларизация экономики РФ в 2014 г.

	I квартал	IV квартал
Чистый отток капитала из негосударственного сектора, млрд долл.	-47,8	-69,8
Динамика рублевых счетов населения в банках, млрд руб.	-798,8	-287,9
Динамика наличной иностранной валюты, млрд долл.	10,4	17,4

Источник: Центральный банк РФ.

Инвестиции. Рост неопределенности относительно будущих доходов и объема выпуска повышает текущую стоимость владения капиталом и снижает его желательный объем в будущем. Таким образом, падают инвестиции, необходимые для его достижения, а компании готовы реализовывать только проекты, гарантированная доходность от которых превышает текущую возросшую стоимость капитала (процент). Поскольку в данном случае речь идет именно об увеличении премии за риск в составе субъективно воспринимаемой экономическими агентами ставки процента как показателе относительной доходности (стоимости) капитала между текущим моментом и будущим, снижение номинальной процентной ставки на финансовом рынке не может изменить инвестиционное поведение компаний. Они не будут осуществлять новые инвестиции в основной капитал, а предпочтут копить деньги на счетах либо в форме ликвидных активов.

Аналогично повышение ключевой ставки ЦБ РФ и номинальных ставок в конце 2014 г., как показывает статистика, слабо отразилось на объеме кредитования нефинансового сектора: более высокие риски были заложены заранее. Спрос на кредиты в рублях кратковременно даже увеличился вследствие замещения кредитов в иностранной валюте (рис. 1). Но по мере ослабления девальвационных ожиданий и снижения инфляции, что должно понизить риски инвестиций в реальные проекты, уровень номинальных ставок снова начнет играть важную роль на кредитном рынке.

Отметим, что диаметрально противоположная денежно-кредитная политика ряда центральных банков развитых стран после кризиса 2008 г. (ФРС, ЕЦБ, Банка Японии) давала схожий результат с точки зрения стимулирования инвестиционного кредитования. Несмотря на крайне низкие или даже отрицательные процентные ставки, экономические агенты не склонны брать кредиты, поскольку высока неопределенность относительно как общих перспектив экономического роста многих европейских стран, так и специфики структурных приоритетов посткризисного развития.



Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 1

Важным каналом влияния санкций на российскую экономику выступает *повышение стоимости заемного финансирования*, особенно на длительный срок. Поскольку основная доля «длинного» финансирования в предшествующие годы предоставлялась на внешнем рынке, помимо прямого увеличения ставок для российских заемщиков, дополнительным негативным фактором стал возросший курсовой риск для займов в иностранной валюте. Данный канал, во-первых, снижает инвестиционные возможности для компаний, которые, несмотря на описанный выше механизм снижения желательного объема капитала, хотели осуществить инвестиции в настоящее время; во-вторых, лимитирует возможности рефинансировать текущую задолженность компаний, что накладывает ограничение на их операционную деятельность, так как текущие финансовые потоки отвлекаются на погашение имеющейся задолженности.

Третьим каналом влияния санкций выступает *снижение совокупной факторной производительности* по причине отсутствия доступа к трансферу технологий из-за рубежа, сокращения прямых иностранных инвестиций и ослабления конкуренции с зарубежными производителями (последнее — из-за ограничений на внешнеторговые операции в обе стороны и эффекта ценовых преимуществ вследствие снижения курса рубля). В то же время в условиях сокращения численности населения в трудоспособном возрасте и незавершенности процесса обновления основных фондов именно совокупная факторная производительность оказывается единственным способом повысить структурные темпы роста экономики с текущих 1,0–1,5% до хотя бы 3–3,5% в год.

К числу возможных каналов влияния санкций следует отнести эффекты от *ограничения импорта* в РФ. В ряде отраслей российской экономики производство отдельных товаров критически зави-

сит от импортных комплектующих, замена которых, по крайней мере в краткосрочном периоде, технически или технологически невозможна. Отметим, что такой эффект будет проявляться независимо от того, выступает это ограничение следствием дискретных решений в отношении конкретных категорий товаров или результатом удорожания импортных товаров из-за девальвации. В частности, по результатам проведенных исследований, значимое отрицательное влияние на динамику выпуска от снижения реального курса рубля ожидается в фармацевтической отрасли, автомобильной, текстильной промышленности и производстве одежды, производстве пластмасс и изделий из них, производстве оборудования, электрооборудования и электромашин, мебели (см.: Евдокимова и др., 2013).

На данный момент (начало 2015 г.) из-за отсутствия соответствующей статистики трудно оценить масштабы влияния данного канала. Однако наблюдаемый рост цен на большинство производимых на территории РФ товаров часто действительно объясняется удорожанием комплектующих или сырья из-за падения курса рубля.

Наконец, каналом влияния санкций на динамику ВВП России, хотя пока он еще явно не выражен, может стать *ограничение на российский экспорт* отдельных видов товаров, в первую очередь энергоресурсов и сырья. Поскольку производство таких товаров значительно превосходит возможные объемы их потребления на внутреннем рынке, а также во многих случаях существуют технические ограничения на географические направления экспорта, сокращение физических объемов экспорта таких товаров окажет быстрый негативный эффект на динамику выпуска и финансовое состояние компаний в этих отраслях.

Среднесрочные ограничения экономического роста

Описанные выше каналы влияния санкций на экономику России — не отдельная компонента кризиса. Их влияние выражается в первую очередь через среднесрочное воздействие на структурные темпы роста. Однако и при условии их отмены или значительного ослабления, равно как и при повышении цен на нефть до комфортного для России уровня (порядка 80—100 долл./барр.), восстановление российской экономики может оказаться затяжным.

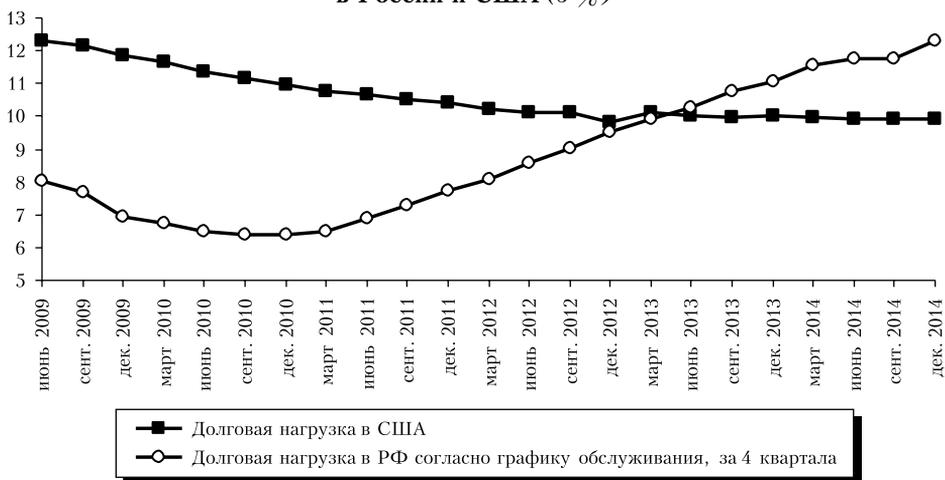
Россию принято рассматривать как сырьевую державу, благополучие которой основано преимущественно на добыче и экспорте углеводородов. Страна обладает одними из крупнейших в мире запасов нефти и газа, фактически доминирует на рынке сырой нефти и газа в Европе и активно наращивает экспорт углеводородов в Китай и страны Юго-Восточной Азии. В 2014 г. Россия добыла рекордный объем нефти (528 млн т.). Экспорт нефти и газа составляет $\frac{2}{3}$ экспорта, а поступления от добывающих отраслей обеспечивают более 50% доходов федерального бюджета. Однако сейчас уже можно констатировать, что нефтегазовый сектор перестал быть ключевым драйвером роста российской экономики.

Совокупный вклад нефтегазового сектора в ВВП России достигал максимального уровня в 2005 г. — около 25% ВВП, и с тех пор этот показатель последовательно снижался до 21% ВВП (начало 2014 г.) (см.: Dmitriev, Drobyshevsky, 2015). Действительно, с 2005 г. объем добычи нефти практически не изменился — примерно 500 млн т в год, то есть реальный выпуск сектора не растет практически 10 лет, а ВВП рос, очевидно, за счет развития других отраслей промышленности и сектора услуг. Нет оснований рассчитывать на рост физического объема выпуска в добывающем секторе в ближайшие годы: по нашим оценкам, к 2020 г. доля нефтегазового сектора не превысит 18,0—18,5% ВВП, или на $\frac{1}{4}$ меньше, чем в 2005 г. Кроме того, нефть и газ не единственные сырьевые товары российского экспорта. Второе место после углеводородов в его структуре занимают металлы (черные и цветные), на которые в сумме приходится примерно 20% экспорта.

Еще один традиционный фактор, стимулирующий экономический рост, — внутренний потребительский спрос. Однако здесь наблюдаются серьезные проблемы.

Во-первых, несмотря на относительно слабое развитие финансового сектора в РФ, население имеет серьезную долговую нагрузку (рис. 2)¹. Хотя объем кредитов населению составляет лишь 17% ВВП, из-за непродолжительности средних сроков кредитования, низкой доли «длинных» ипотечных кредитов, высоких номинальных процентных ставок население России тратит на обслуживание кредитов около 13% своих располагаемых доходов. Это больше, чем, например, в США, где объем задолженности населения по кредитам составляет примерно 70% ВВП, а расходы на обслуживание долга — около 10% доходов. Иными словами, и после преодоления острой фазы текущего кризиса дальнейшее расширение потребительского спроса за счет кредитования экономически не оправданно и сопряжено с серьезными рисками.

**Долговая нагрузка на располагаемые доходы
в России и США (в %)**



Источники: Росстат, Центральный банк РФ, расчеты ИЭП, ФРС США.

Рис. 2

¹ Подробнее см.: Ведев и др., 2014.

Во-вторых, дальнейшее расширение потребительского спроса за счет регулярных доходов населения (заработной платы) также маловероятно. Хотя после снижения обменного курса рубля во втором полугодии 2014 г. стоимость труда в России заметно уменьшилась, став конкурентоспособной даже по сравнению со странами Юго-Восточной Азии, из-за демографических проблем заработная плата вскоре снова начнет расти и доходы наемных работников повысятся. В то же время очевидны невозможность развития экономики при дальнейшем росте издержек на труд, необходимость реструктуризации отраслей, высвобождения и перемещения рабочей силы. Это вынуждает работников быть сдержанными относительно перспектив своих доходов и стимулирует большую склонность к сбережениям (независимо от их формы).

В-третьих, непоследовательность в отношении развития пенсионной системы заставляет людей задумываться о необходимости самостоятельно обеспечивать себя на пенсии, что также стимулирует сбережения. Разумеется, в текущих условиях при росте волатильности курса и инфляции говорить о долгосрочных сбережениях в денежной форме не приходится, однако по мере снижения уровня и повышения предсказуемости инфляции мотивация к сбережению существенно вырастет.

Таким образом, в ближайшем будущем население представляется скорее сберегателем, отдающим свои долги, чем активным потребителем. Этот возможный серьезный сдвиг в типичном поведении российского человека по сравнению с 2000-ми годами еще требует осмысления со стороны лиц, принимающих решения, и всех агентов российской экономики.

С точки зрения государственного стимулирования спроса в среднесрочной перспективе также имеются ограничения, хотя в краткосрочной перспективе, в рамках антикризисного пакета, можно ожидать увеличения государственных расходов.

В 2000-е годы Россия демонстрировала пример ответственной бюджетной политики. После кризиса 1998 г. страна расплатилась по внешним долгам, обеспечила профицит федерального бюджета и создала суверенные сырьевые фонды в условиях благоприятной внешней конъюнктуры. В 2009–2010 гг. именно за счет накопленных ранее средств в Резервном фонде были профинансированы дефицит бюджета и антикризисный пакет, государственный долг сохранился на минимальном уровне (около 10% ВВП). В 2012 г. было принято новое бюджетное правило, обеспечивающее бездефицитный бюджет при текущем уровне цен на нефть. Однако уже в ближайшие три года (горизонт бюджетного планирования в РФ) эти достижения подвергнутся серьезным испытаниям.

Во-первых, сокращается доходная база бюджета. Как было сказано выше, налоги на нефтегазовый сектор обеспечивают более 50% доходов федерального бюджета, а доля нефтегазового сектора в ВВП сокращается. Все большая часть доходов нефтегазового сектора формируется на новых месторождениях, имеющих серьезные налоговые льготы. Даже без снижения цен на нефть к 2016 г. ожидалось уменьшение налоговых поступлений от нефтегазового сектора на 1–1,5 п. п. ВВП. В условиях плохой деловой конъюнктуры налоговые доходы от

нефтегазового сектора (например, налог на прибыль) также низки. Таким образом, по отношению к последней стабильной точке наблюдений (2014 г.) только за счет снижения налоговых поступлений дефицит федерального бюджета вырос бы с 0,5–1,0% до 1,5–2,0% ВВП. Снижение средних цен на нефть в 2016–2017 гг. до 60–80 долл./барр. добавит еще 1,5–2,0% ВВП к дефициту федерального бюджета. Правда, есть и дополнительный фактор — увеличение прибыли предприятий за счет снижения их относительных издержек на фоне глубокой девальвации национальной валюты.

Во-вторых, нет определенности с пенсионной реформой — важнейшим фактором обеспечения бюджетной и социально-политической устойчивости. Среди обсуждаемых, но не принятых пока важных мер: повышение возраста выхода на пенсию (в настоящее время 60/55 лет для мужчин и женщин соответственно — самый низкий уровень в Европе), развитие накопительной составляющей и сокращение категорий работников, имеющих право на досрочный выход на пенсию. Эта неопределенность негативно влияет на рынок труда и не способствует укреплению доверия к проводимой политике (фактически заморожена введенная ранее накопительная составляющая), что, в свою очередь, повышает риски финансовой устойчивости как пенсионной системы, так и государственного бюджета. Дефицит пенсионной системы будет нарастать, поскольку соотношение числа работающих граждан и пенсионеров меняется не в лучшую сторону, и финансировать его придется за счет дополнительных трансфертов из федерального бюджета.

В-третьих, ухудшается структура расходов федерального бюджета². Так, в России по-прежнему низкие расходы на повышение качества человеческого капитала и качества жизни (образование, здравоохранение, инфраструктура, экология), но сохраняются или даже увеличиваются расходы на ВПК, армию, милицию, трансферты пенсионному фонду³.

Приведенные аргументы показывают, что при сохранении действующей модели роста даже при преодолении циклического кризиса, восстановлении цен на нефть и отмене (ослаблении) санкций в ближайшие годы экономика России вряд ли сможет вернуться к темпам роста на уровне 3–3,5% в год. В российской научной литературе развернулась дискуссия о необходимости смены модели роста российской экономики (см., например: Кудрин, Гурвич, 2014; Идрисов, Синельников-Мурылев, 2014; Улюкаев, 2014; Мау, Кузьминов, 2013).

² Подробнее см.: Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013.

³ Проблема оптимизации структуры бюджетных расходов с точки зрения приоритетов социальной и транспортной инфраструктуры в российской экономической политике не нова. Так, в выступлении министра финансов А. А. Абазы в Государственном совете 31 декабря 1880 г. были обозначены следующие контуры бюджетной политики: «Прежде и важнее всего сокращение расходов по военному ведомству... Потом, нужны сбережения и по другим частям управления, кроме лишь таких, на которые не нужно жалеть денег, собственно потому, что издержки на них ведут к подъему народного благосостояния; к таким расходам Абаза относит издержки на училища и школы, на устройство судебной части и на пути сообщения. При строгом соблюдении экономии в государственных расходах... необходимо всячески поощрять трудолюбие и бережливость частных лиц — главные источники народного богатства» (Перетц, 1927. С. 18).

Очевидно, что повышение структурных темпов роста (не обязательно чувствительных к краткосрочным кризисным явлениям или изменению конъюнктуры внешних рынков) без проведения эффективной антикризисной политики в обозримой перспективе невозможно. Тем не менее, чтобы не допустить переход текущего кризиса в длительную стагнацию экономики, наряду с краткосрочными стабилизационными мерами следует обсудить комплекс мер, направленных на повышение структурных темпов роста экономики, то есть на снижение издержек производства и повышение совокупной факторной производительности, и зависящих исключительно от внутренней экономической политики, а не от внешней рыночной или геополитической ситуации.

Приоритетные меры социально-экономической стабилизации и развития

Изменение принципов бюджетной политики

1. Пересмотр принципов защищенности статей федерального бюджета, обеспечение такой же защищенности производственных статей расходов и расходов на человеческий капитал, как и публично-правовых обязательств. Корректировка принципов индексации бюджетных расходов с учетом динамики доходов бюджета. Переход на программно-целевой принцип формирования бюджета, исключающий возможность секвестра по формальному признаку.

2. Проведение бюджетного маневра, обеспечивающего перераспределение финансовых ресурсов в пользу приоритетных направлений расходов — на развитие человеческого капитала, инноваций, повышение качества предпринимательского и инвестиционного климата в стране.

Снижение издержек в экономике

1. Принятие моратория на увеличение налоговой нагрузки на экономику: вступление в силу всех новых решений о ее повышении перенести на период после 2018 г. Это относится и к квазиналоговой нагрузке.

2. Определение наиболее обременительных и наименее эффективных с точки зрения достижения общественно значимых целей требований к ведению предпринимательской деятельности, принять решение об их отмене или корректировке.

3. Повышение эффективности естественных монополий: сокращение необоснованных затрат, переход к долгосрочной модели тарифообразования, новые подходы к организации рынка тепловой энергии (альтернативная котельная) и рынка электроэнергии (вывод неэффективной генерации).

Новые правила поддержки предприятий

1. Формирование правила, согласно которому государственная поддержка предприятий (кредиты через государственные банки) пре-

доставляется под гарантии развития конкурентоспособных производств в мировых ценах (формула: повышение эффективности в обмен на государственное финансирование). На практике необходимо во всех финансово-экономических обоснованиях, бизнес-планах, инвестиционных проектах, запрашивающих бюджетное или квазибюджетное финансирование, использовать мировые цены на электроэнергию, нефть, нефтепродукты и пр. Нужно создавать положительную добавленную стоимость в мировых ценах, а не консервировать отсталость.

2. Развитие инструментов государственной поддержки крупных и средних инвестиционных проектов, как обеспечивающих серьезный мультипликативный эффект для экономики, так и способствующих решению инфраструктурных и социальных проблем. Повышение качества подготовки проектов и механизмов их отбора в рамках использования средств Фонда национального благосостояния и механизма проектного финансирования.

3. Использование ресурса государственных закупок и закупок компаний с государственным участием (24 трлн руб., или 30% ВВП) для стимулирования отечественного производства, вывода его на стадию технологического обновления и конкуренции с мировыми производителями.

Улучшение условий ведения бизнеса

1. Пересмотр подходов к контрольно-надзорной деятельности, резкое снижение количества и интенсивности проверок в отношении большинства юридических лиц или объектов, не несущих серьезных публичных рисков.

2. Введение практики трехлетних «надзорных каникул» для предприятий, в течение трех лет не нарушавших установленные требования к ведению деятельности.

3. Проведение инвентаризации правового регулирования и практики ведения бизнеса, переход к предоставлению отчетности только в электронном виде (вплоть до отказа от бумажной формы отчетности для малого бизнеса).

4. Отмена обязательного бухгалтерского учета и отчетности для малых предприятий (возврат к упрощенной системе — книге учета доходов и расходов).

Повышение качества поддержки экспорта

1. Обеспечение доступа российских экспортеров и покупателей их продукции к экспортному финансированию на конкурентных условиях, сопоставимых с параметрами экспортных кредитов, предоставляемых ведущими экспортными кредитными агентствами.

2. Внедрение института «комплексной гарантии» — генеральной гарантии, размер которой значительно ниже, чем сумма потенциально подлежащих уплате таможенных платежей (вплоть до 0), если импортером выступает любое производственное предприятие либо импортер в течение нескольких лет работает на рынке, доказал свою благонадеж-

ность, платежеспособность и аккуратность в соблюдении таможенных и налоговых правил.

3. Внедрение проектного подхода, позволяющего сформировать единую цепочку продвижения товара — от определения экспортного рынка и покупателя, получения кредита и страхования до продвижения проекта торговым представительством непосредственно в стране пребывания.

Новые правила работы с иностранными инвесторами

1. Сокращение перечня отраслей, в которых ограничивается или запрещается деятельность иностранных инвесторов, исходя из принципа, согласно которому открыть для иностранного инвестора можно все, что не относится непосредственно к национальной безопасности. На практике это решение может быть реализовано постепенно — за 3–7 лет, чтобы на текущей стадии обесценения национальных активов не произошел быстрый передел собственности.

2. Обеспечение максимально привлекательного инвестиционного режима для инвесторов из развитых стран. Заключение преференциальных торговых соглашений со странами АТЭС и Европейским союзом в среднесрочной перспективе.

Пересмотр принципов социальной политики

1. Повышение с 2018 г. пенсионного возраста с частичным его выравниванием между мужчинами и женщинами.

2. Усиление адресности поддержки социально уязвимых слоев населения, наиболее пострадавших от ослабления рубля (потребители импортных лекарств, услуг, получение которых подразумевает использование иностранной техники).

3. Отмена квотирования выдачи разрешений на работу иностранным работникам с переходом на патенты при существенном упрощении их выдачи (с учетом реального падения доходов трудовых мигрантов из-за обесценения рубля потребуются все, кто захочет приехать к нам работать).

При этом важно сформировать *перспективные социальные ориентиры*, которые можно положить в основу средне- и долгосрочной стратегии развития страны. Для этого целесообразно принять национальную программу «О повышении качества жизни населения». В ней должна быть зафиксирована необходимость достичь следующих показателей социальной сферы:

— увеличение ожидаемой продолжительности жизни при рождении на три года относительно уровня 2014 г.;

— повышение показателей Российской Федерации в Индексе лучшей жизни ОЭСР (OECD Better Life Index) на 10% относительно уровня 2014 г. (сходные позиции в 2014 г. у Турции и Бразилии);

— повышение позиции Российской Федерации в рейтинге «Наиболее эффективное здравоохранение» (Most Efficient Health Care — Bloomberg) с 51-й в 2014 г. до 20-й (сходные позиции в 2014 г. у Португалии, Германии, Греции);

– повышение рейтинга Российской Федерации в Индексе человеческого развития (Human Development Index, HDI) с 57-й позиции в 2013 г. до 30-й (сходные позиции в 2013 г. у Испании).

Список литературы / References

- Ведев А., Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Хромов М. (2014). Актуальные проблемы развития банковской системы в Российской Федерации // Экономическая политика. № 2. С. 7–24. [Vedev A., Drobyshevsky S., Sinelnikov-Murylev S., Khromov M. (2014). Actual issues of banking system development in Russia. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 2, pp. 7–24. (In Russian).]
- Евдокимова Т. В., Зубарев А. В., Трунин П. В. (2013). Влияние реального обменного курса рубля на экономическую активность в России (Научные труды № 165P). М.: Изд-во Института Гайдара. [Evdokimova T. V., Zubarev A. V., Trunin P. V. (2013). *The influence of real ruble exchange rate on economic activity in Russia*. (Working Papers No. 165P). Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]
- Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. (2013). Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. № 8. С. 35–59. [Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S. (2013). Budget policy and economic growth. *Voprosy Ekonomiki*, No. 8, pp. 35–59. (In Russian).]
- Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. (2014). Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. № 3. С. 4–20. [Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S. (2014). Forming sources of long-run growth: How to understand them? *Voprosy Ekonomiki*, No. 3, pp. 4–20. (In Russian).]
- Кудрин А., Гурвич Е. (2014). Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. № 12. С. 4–36. [Kudrin A., Gurvich E. (2014). A new growth model for the Russian economy. *Voprosy Ekonomiki*, No. 12, pp. 4–36. (In Russian).]
- Мау В. (1998). Политическая природа и уроки финансового кризиса // Вопросы экономики. № 11. С. 4–19. [Mau V. (1998). Political nature and lessons of the financial crisis. *Voprosy Ekonomiki*, No. 11, pp. 4–19. (In Russian).]
- Мау В. (2002). Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики. № 1. С. 4–22. [Mau V. (2002). Economic and political results of 2001 and prospects of sustainable economic growth. *Voprosy Ekonomiki*, No. 1, pp. 4–22. (In Russian).]
- Мау В. А., Кузьминов Я. И. (ред.) (2013). Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика: в 2-х т. М.: Дело. [Mau V. A., Kuzminov Ya. I. (eds.) (2013). *Strategy-2020: A new growth model – new social policy*. In 2 vols. Moscow: Delo. (In Russian).]
- Перетц Е. А. (1927). Дневник Е. А. Перетца (1880–1883). М.-Л.: Госиздат. [Peretts E. A. (1927). *E. A. Peretts diary (1880–1883)*. Moscow, Leningrad: Gosizdat. (In Russian).]
- Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. (2014). Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. № 5. С. 7–37. [Sinelnikov-Murylev S., Drobyshevsky S., Kazakova M. (2014). Decomposition of Russia's GDP growth rates in 1999–2014. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 5, pp. 7–37. (In Russian).]
- Улюкаев А. В. (1999). В ожидании кризиса: ход и противоречия экономических реформ в России. М.: Стрелец. [Ulyukaev A. V. (1999). *Waiting for the crisis: Implementation and contradictions of economic reforms in Russia*. Moscow: Strelets. (In Russian).]
- Улюкаев А. В. (2014). Болезненная трансформация мировой экономики. М.: Изд-во Института Гайдара. [Ulyukaev A. V. (2014). *Painful transformation of the global economy*. Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]

- Bernanke B. S. (1984). Permanent income, liquidity, and expenditure on automobiles: Evidence from panel data. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99, No. 3, pp. 587–614.
- Dmitriev M., Drobyshevsky S. (2015). Russian economy as the hostage of high oil prices. In: Sung Jin Kang, Yung Chul Park (eds.). *The international monetary system, energy and sustainable development*. London: Routledge.
- Friedman M. (1956). *A Theory of the consumption function*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Krugman P. (1979). A model of balance-of-payments crises. *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 11, No. 3, pp. 311–325.
-

From Economic Crisis to Economic Growth, or How to Prevent the Crisis from Turning into Stagnation

Alexey Ulyukaev¹, Vladimir Mau^{2,*}

Authors affiliation: ¹RF Ministry of Economic Development (Moscow, Russia);
²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). * Corresponding author, email: rector@rane.ru.

The paper deals with the roots and features of current Russian economic problems, compares 2008–2009 and 2014–2015 crises, factorizes the last one on three main components. The analysis includes the effects of sanctions against Russia on the current economic situation and structural problems that slow economic growth. Special attention is paid to examples of medium-term and long-term steps that can provide sustainable development of Russian economy.

Keywords: economic policy, crisis, model of growth, Russia.

JEL: O52, P27.