

**К XIV Апрельской  
международной  
научной конференции  
по проблемам развития  
экономики и общества**

2–5 апреля 2013 г.  
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА  
И МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА

---

**Е.Г. Ясин, Н.В. Акиндинова,  
Л.И. Якобсон, А.А. Яковлев**

# **Состоится ли новая модель экономического роста в России?**

*Доклад*



---

Издательский дом  
Высшей школы экономики  
Москва, 2013

УДК 321.7(470+571)  
ББК 66.3(2Рос)1  
С66

*Доклад подготовлен  
к XIV Апрельской международной научной конференции ВШЭ  
по проблемам развития экономики и общества  
(Москва, 2–5 апреля 2013 г.)*

С66 **Состоится ли новая модель экономического роста в России?** [Текст] :  
докл. к XIV Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2–5 апр. 2013 г. / Е. Г. Ясин, Н. В. Акиндинова, Л. И. Якобсон, А. А. Яковлев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — 67, [1] с. — 1600 экз. — ISBN 978-5-7598-1066-7 (в обл.)

УДК 321.7(470+571)  
ББК 66.3(2Рос)1

ISBN 978-5-7598-1066-7

© Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В.,  
Якобсон Л.И., Яковлев А.А., 2013  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2013

## Содержание

|  |    |
|--|----|
| Резюме .....   | 4  |
| 1. Мировая экономика и Россия .....  | 6  |
| 2. Исходная позиция для России .....   | 10 |
| 3. Выбор пути: сценарии развития .....   | 21 |
| 4. Новая модель экономического роста .....   | 31 |
| 5. Движущие силы новой модели и механизмы<br>задействия их потенциала .....                                    | 36 |
| 6. Роль гражданского общества в формировании<br>новой модели роста .....                                       | 48 |
| 7. Информация к размышлению: как преодолеть неравенство<br>и увеличить инвестиции в человеческий капитал ..... | 56 |
| Литература .....   | 66 |

## Резюме

После кризиса 2008—2009 гг. мировая экономика столкнулась с новыми вызовами. Ближайшие десятилетия будут временем глобальных сдвигов в мировой финансовой системе, изменения баланса сил между развитыми и развивающимися странами. Россия также исчерпала потенциал существующей модели роста с опорой на экспорт сырьевых ресурсов при нынешнем уровне развития институтов и высокой роли государства в экономике. Об этом свидетельствует драматическое замедление темпов экономического роста в конце 2012 — начале 2013 г. до уровня ниже 2%. Сохранение подобной динамики означает постепенное сокращение доли России в мировой экономике и усиление ее отставания от развитых стран по производительности труда и уровню жизни. Рассматриваемые в настоящее время правительством альтернативы экономической политики предлагают выбор между экспансионистским и консервативным сценариями, которые различаются монетарными и бюджетными параметрами, но по сути предполагают длительную консервацию существующих несовершенных институтов. Однако наши оценки показывают, что возможности фискального и монетарного стимулирования экономического роста в нынешних условиях ограничены и не позволяют добиться устойчивого улучшения динамики, а сохранение жесткой бюджетной и денежной политики ведет к формированию структурных перекосов в бюджетном секторе и нарастанию неопределенности, связанной с превышением общего объема публичных обязательств над возможностями бюджета.

Формирование новой модели роста невозможно без опоры на частную инициативу, развития институтов рыночной экономики и инвестиций в человеческий капитал. Необходимыми условиями являются:

- Реализация принципов верховенства права, последовательное культивирование независимости суда.
- Перестройка взаимоотношений между бизнесом и всем блоком правоохранительных и судебных органов, необходимая для повышения доверия бизнеса к государству.
- Расширение полномочий местного самоуправления. Активизация гражданского общества.
- Развитие сферы инвестиций населения: пенсионная реформа, здравоохранение, образование, рынок жилья.

- Демократизация, создание условий для эффективной политической конкуренции и периодической смены власти.

Движущими силами новой модели экономического роста могут стать две набирающие влияние группы. Это «новый бизнес» — динамичные компании, ориентированные на развитие в рыночных условиях, но не имеющие достаточных стимулов для инвестирования в существующих институциональных рамках. И это «новая бюрократия» — продвинутые региональные элиты, заинтересованные в динамичном развитии своих территорий, и эффективные профессионалы на федеральном уровне. Однако одновременно нынешняя структура управления экономикой и обществом, сложившаяся в ходе построения «вертикали власти», генерирует стимулы к оппортунистическому поведению среди представителей «нового бизнеса» и «новой бюрократии», ориентируя их на стратегии перераспределения вместо производительной (продуктивной) деятельности. Изменение этой системы — не вопрос «политической воли» одного человека или приближенной к нему узкой группы (в лице «Политбюро № 2»). Это вопрос готовности (и способности) представителей нынешней российской элиты договориться о формировании системы правил, которые будут соблюдаться ими самими и не будут мешать долгосрочным целям развития экономики и общества. При этом весьма традиционные для России попытки «силовых решений» сегодня не только означают растрату ограниченных ресурсов, но и чреваты запуском процесса «взаимного уничтожения» для нынешней элиты. Работающие договоренности о новых правилах игры могут возникать только из диалога с участием организованных групп, представляющих интересы ключевых «стейкхолдеров». А условием для создания «правильных стимулов» внутри государственного аппарата является политическая конкуренция и давление со стороны сильного гражданского общества.

# 1. Мировая экономика и Россия

В течение последних пяти лет в мировой и российской экономике происходили качественные изменения, требующие углубленного анализа. Кризис 2008–2009 гг. зафиксировал смену этапов, первый из которых характеризовался подъемом, начавшимся в 2001 г., после изменения политики Федеральной резервной системы США, снизившей учетную ставку с 6 до 1%. После этого смягчения денежной политики до 2008 г. продолжалось оживление по всему миру.

**Таблица 1.1.** Рост валового внутреннего продукта в 2010 г.  
(2000 г. = 100%)

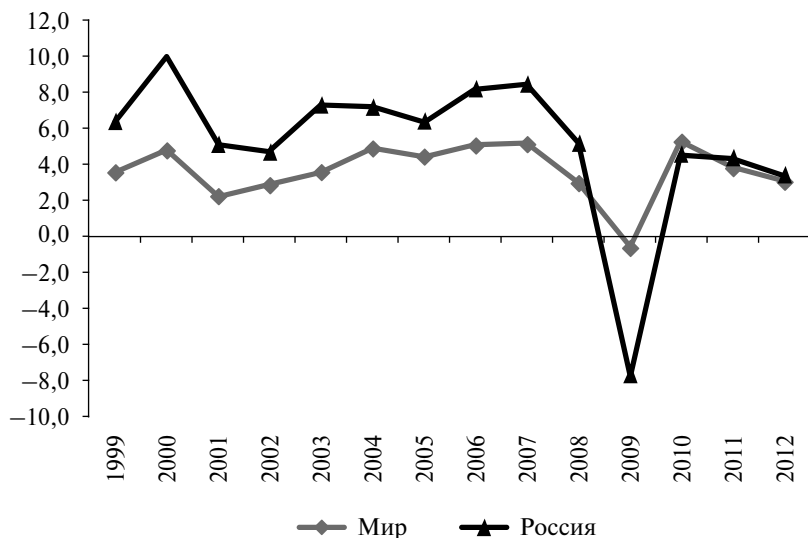
| Страна                      | Рост ВВП, % |
|-----------------------------|-------------|
| <i>Развитые страны</i>      |             |
| США                         | 118         |
| Германия                    | 109         |
| Франция                     | 112         |
| Великобритания              | 115         |
| Япония                      | 107         |
| <i>Развивающиеся страны</i> |             |
| Китай                       | 271         |
| Индия                       | 211         |
| Бразилия                    | 133*        |
| Турция                      | 146         |
| Россия                      | 159,5       |

\* За 2009 г.

Источник: Росстат. Россия в цифрах, 2011–2012. С. 569.

Отметим быстрый рост Китая, который в этот период вышел в мировые лидеры. Индия также проявила высокие способности к развитию. Больших успехов добилась Бразилия. Россия после тяжелого трансформационного кризиса в условиях благоприятной конъюнктуры вступила в полосу восстановительного роста, используя как внутренние резервы, так и повышение цен на нефть и другие товары российского экспорта. Как показано в таблице 1.1, в 2001–2010 гг.

наибольших успехов добились развивающиеся страны. Развитые страны, хотя от них шел импульс мирового развития, сами росли намного медленнее. В эти годы сокращение разрыва между развитыми и развивающимися странами было весьма впечатляющим.



**Рис. 1.1.** Динамика мировой и российской экономики в 1999–2012 гг.

*Источник:* ИМЭМО РАН. Россия и мир. Ежегодный прогноз. М., 2011. С. 14.

Кризис, начавшийся в 2008 г., показал, что методы денежного смягчения не приносят долгосрочных результатов. Этот кризис положил начало новому этапу, который пока, помимо спада в 2008–2009 гг., выразился в снижении темпов и увеличении неустойчивости практически во всей мировой экономике.

Общие ожидания — наступление оживления, а затем нового подъема — пока не оправдываются. Закрадываются подозрения о затяжном характере наступившей рецессии и более глубоких ее причинах. Каждый крупный игрок — США, Евросоюз, Китай, Индия, Латинская Америка — находит свои истоки неприятностей, но, видимо, и в целом мировая экономика столкнулась с какими-то новыми вызовами.

По этому поводу высказываются разные мнения, чаще всего о недостаточном регулировании финансовых рынков. Один видный

экономист<sup>1</sup> заметил, что если усилить контроль за международными финансовыми рынками, то мы вообще останемся без независимого рыночного их регулирования. Согласно другому мнению, наблюдаемые глобальные процессы связаны со старением населения развитых стран и их избыточной склонностью к потреблению; близкой к оптимуму возрастной структурой развивающихся стран и излишком детей в бедных странах, не имеющих возможности формировать сбережения.

Еще одно мнение, заслуживающее особого внимания (не исключая других), состоит в том, что мир переходит от индустриальной стадии развития к инновационной. Имеется в виду, что индустриальная стадия характеризовалась изобилием дешевого минерального сырья, широкое применение которого было важным фактором поддержания высоких темпов роста. Сейчас же невозпроизводимые ресурсы минерального сырья дорожают, и главным фактором роста становятся инновации, ориентированные прежде всего на производительность и эффективность. В связи с этим и институциональные изменения требуются такие, которые содействуют интенсификации потока инноваций: больше свободы, больше конкуренции. Нельзя оставить без внимания и то обстоятельство, что если таким образом меняется стадия развития, то начнут меняться также структуры и динамика делового цикла. А пока это все определяется, в экономике неизбежны спазмы адаптации и другие сложности, способные снижать темпы и нарушать равновесие. В перспективе относительные преимущества будут принадлежать тем, кто будет иметь больший инновационный потенциал.

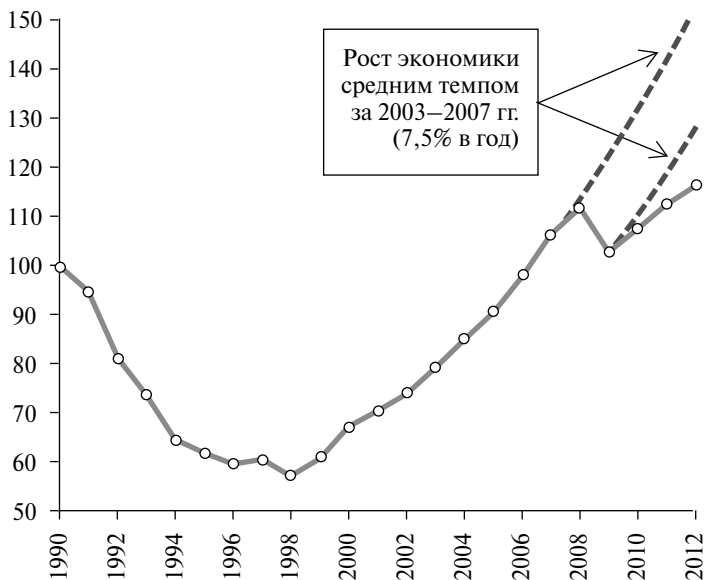
Россия довольно болезненно среагировала на кризис — самым большим спадом (–7,8% ВВП), но, видимо, он был несколько усилен предшествующим перегревом российской экономики. Этим, а также наличием резервов объясняется то, что в целом два кризисных года (2008–2009) страна пережила сравнительно легко, однако, как видно на рис. 1.1 и 1.2, затем произошел перелом экономической динамики.

Особенность положения России в этой ситуации состоит в том, что по конкурентоспособности ее экономика уступает развивающимся странам, пока они имеют преимущества по издержкам, прежде всего на рабочую силу, по соотношению цены и качества. Она также уступает развитым странам по инновационному потенциалу.

---

<sup>1</sup> Дипак Лал.





**Рис. 1.2.** Годовая динамика ВВП России (1990 г. = 100%), %

*Источники:* Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Но здесь есть возможности сократить отставание. Модернизация как раз и призвана это сделать. Пока сильная сторона российской экономики связана в основном с природными ресурсами, нефтью и газом. Но это же и слабость, поскольку можно не предпринимать напряженных усилий по развитию инновационного потенциала, испытывая соблазн направлять неоправданную долю ресурсов на поддержание старых отраслей (в том числе по социальным причинам) или символов прежнего имперского могущества.

## 2. Исходная позиция для России<sup>2</sup>

### Макроэкономическая ситуация: затухание роста

Нынешнее положение и среднесрочные перспективы развития российской экономики в большей степени определяются инерцией принятой в последние годы модели роста с опорой на сырьевой сектор и макроэкономическую стабильность при нынешнем состоянии институтов и высокой роли государства в экономике.

После спада 2008–2009 гг. в 2010–2011 гг. российская экономика росла темпами 4,3–4,5% (табл. 2.1). В итоге реальный объем ВВП вернулся на уровень середины 2008 г., а показатели, характеризующие макроэкономическую стабильность, заметно улучшились. Федеральный бюджет 2011 г. был исполнен с профицитом 0,8% ВВП, а среднегодовые темпы инфляции в первой половине 2012 г. снизились до 4%. Эти результаты позволили России подняться на 22-е место по разделу «Макроэкономика» в рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2012 г. Большинство экспертов не сомневались в способности России обеспечить в среднесрочной перспективе темпы роста в 3–4% в год.

Однако в 2012 г. экономический рост стал затухать, что стало особенно заметно с середины года. В целом за прошлый год российский ВВП вырос на 3,4%, но к началу 2013 г. темпы роста замедлились до 1,5–2,0% (год к году) (рис. 2.1).

Текущее замедление темпов экономического роста имеет несколько причин.

*Первое.* Прекращение роста цен на углеводороды и стабилизация физических объемов внешних поставок топлива привели к тому, что темп роста экспортной выручки от нефти и газа в номинальном долларовом выражении замедлился с 33% в 2011 г. до 8% в 2012 г. При этом динамика нетопливного экспорта за последний год сильно ухудшилась, не оправдав надежды на постепенное замещение конъюнктурных поступлений расширением прочего экспорта (рис. 2.2).

Несмотря на то что номинальные объемы нефтегазовой ренты в 2012 г. находились на исторических максимумах, российские

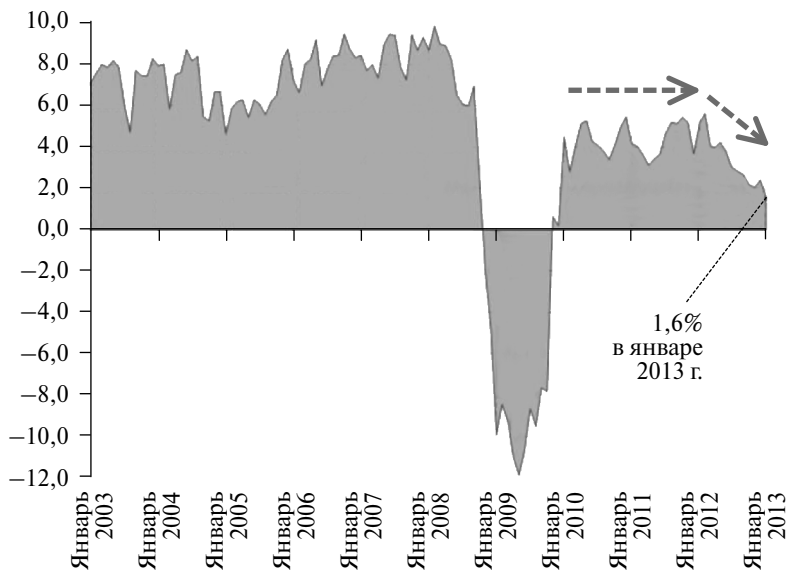
---

<sup>2</sup> При подготовке раздела использованы расчеты, выполненные сотрудниками Института «Центр развития» НИУ ВШЭ Н.В. Кондрашовым, С.Г. Пуховым и А.В. Чернявским.

**Таблица 2.1. Динамика ВВП по компонентам спроса**

| Показатель   | Прирост, % |       |      |      |      | Вклад в прирост ВВП, п.п. |       |      |      |      |
|--|------------|-------|------|------|------|---------------------------|-------|------|------|------|
|  | 2008       | 2009  | 2010 | 2011 | 2012 | 2008                      | 2009  | 2010 | 2011 | 2012 |
| ВВП  | 5,2        | -7,8  | 4,5  | 4,3  | 3,4  | 5,2                       | -7,8  | 4,5  | 4,3  | 3,4  |
| В том числе:   |            |       |      |      |      |                           |       |      |      |      |
| Расходы на конечное потребление домашних хозяйств            | 8,6        | -3,9  | 3,5  | 4,9  | 4,8  | 5,7                       | -2,6  | 2,6  | 3,4  | 3,2  |
| государственного управления                                  | 10,6       | -5,1  | 5,5  | 6,4  | 6,6  | 5,1                       | -2,5  | 3,0  | 3,3  | 3,2  |
| некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства | 3,4        | -0,6  | -1,5 | 1,2  | 0,0  | 0,6                       | -0,1  | -0,3 | 0,2  | 0,0  |
| Валовое накопление   | -1,4       | -8,0  | -0,5 | -4,8 | -1,0 | 0,0                       | 0,0   | 0,0  | 0,0  | 0,0  |
| валовое накопление основного капитала                        | 10,5       | -41,0 | 28,5 | 22,6 | 5,3  | 2,5                       | -10,5 | 5,4  | 5,1  | 1,3  |
| изменение запасов  | 10,6       | -14,4 | 5,8  | 10,2 | 6,0  | 2,2                       | -3,2  | 1,3  | 2,2  | 1,3  |
| Экспорт  | -          | -     | -    | -    | -    | 0,3                       | -7,2  | 4,1  | 2,9  | 0,1  |
| Импорт   | 0,6        | -4,7  | 7,0  | 0,3  | 1,8  | 0,2                       | -1,5  | 2,0  | 0,1  | 0,5  |
| Внутренний спрос (справочно)                                 | 14,8       | -30,4 | 25,8 | 20,3 | 8,7  | 3,2                       | -6,7  | 5,3  | 4,3  | 1,9  |
|  | 9,1        | -6,5  | 4,0  | 6,1  | 5,1  | 7,9                       | -5,8  | 3,9  | 5,6  | 4,5  |

*Источники:* Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

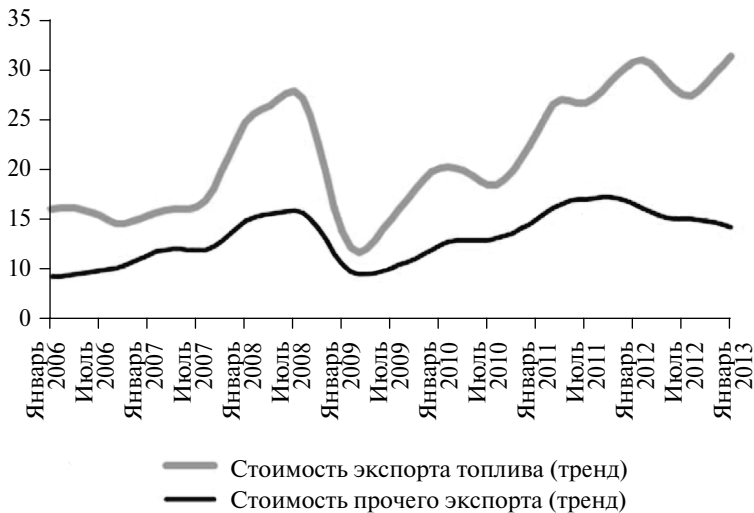


**Рис 2.1.** Оценка месячной динамики ВВП по данным МЭР  
(прирост год к году), %

*Источник:* Минэкономразвития России.

экономические агенты почувствовали ухудшение ее динамики. Консенсусная оценка ситуации в мировой экономике — затяжной кризис с рецессией в еврозоне, сохранением глобальных дисбалансов и бюджетных проблем в развитых странах. В этой ситуации в среднесрочной перспективе трудно ожидать быстрого роста цен на углеводороды или увеличения физических объемов экспорта, тем более что конкуренция за поставки газа на европейский рынок только нарастает.

*Второе.* Драматическое сокращение инвестиционной активности в 2012 г., обусловленное как внешними, так и внутренними причинами. По сравнению с 2011 г. темпы роста инвестиций сократились практически вдвое, с 10,8 до 6,6%. Однако и этот показатель был достигнут исключительно за счет эффекта низкой базы начала 2011 г. В течение всего прошлого года динамика инвестиций (с исключением сезонного фактора) стагнировала, и к началу 2013 г. темпы роста инвестиций уже и в годовом выражении приблизились к нулю (рис. 2.3).



**Рис. 2.2.** Динамика стоимости экспорта товаров (тренд), млрд долл.

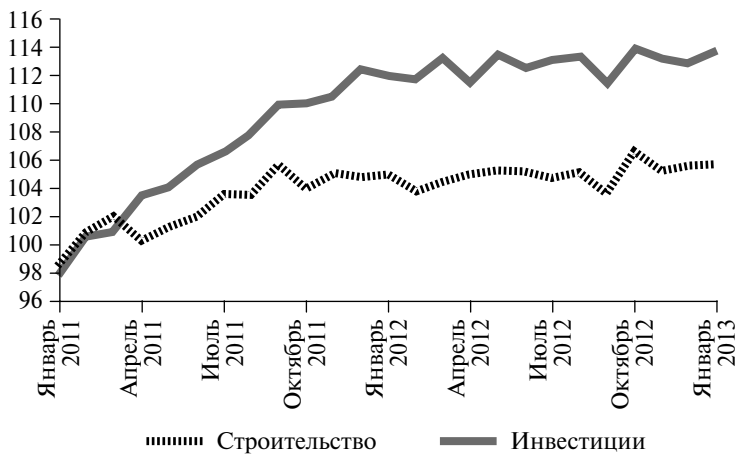
*Источники:* Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Ухудшение динамики инвестиций происходило на фоне сохранения больших объемов чистого оттока частного капитала (рис. 2.4). За 2012 г. из России ушло 56,8 млрд долл., в основном за счет нефинансового сектора экономики.

Сохранение больших масштабов оттока капитала наряду со снижением инвестиционной активности способствовали замедлению роста спроса на инвестиционный импорт. Таким образом, и состояние платежного баланса, и динамика инвестиций в 2012 г. отражали снижение инвестиционной привлекательности российской экономики как для отечественных, так и для иностранных инвесторов.

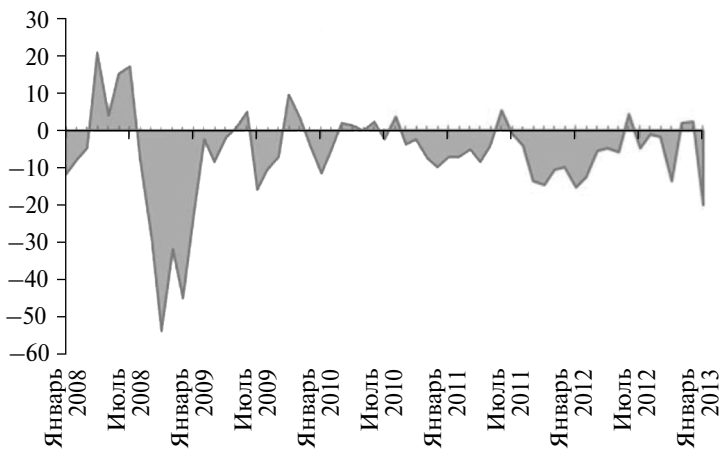
*Третье.* Следует отметить низкие темпы повышения производительности (2,5% за 2012 г.) и эффективности, претендующих на роль главных приоритетов. Простого увеличения инвестиций для роста недостаточно, если они не ведут к повышению эффективности производства в ключевых секторах экономики.

Хотя и в предыдущие годы инвестиционный климат в России трудно было назвать благоприятным, в 2012 г. проявились новые негативные факторы.



**Рис. 2.3.** Динамика строительства и инвестиций (дек. 2010 = 100%, сезонность устранена), %

*Источники:* Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.



**Рис. 2.4.** Динамика чистого притока (оттока) капитала частного сектора, млрд долл.

*Источники:* Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

С одной стороны, это неопределенность относительно приоритетов экономической политики. Не только до, но и после президентских выборов и формирования правительства одновременно декларируемые цели были противоречивыми. Например, сочетание контрциклической бюджетной политики (введение бюджетного правила) с ростом публичных обязательств одновременно в оборонной и социальной сферах.

С другой стороны, увеличилось расхождение между декларируемыми целями и реальной политикой во взаимоотношениях государства и бизнеса. Время для начала радикальных преобразований, облегчающих ведение бизнеса, было упущено. А затем и вовсе наметился разворот к более архаичным отношениям между бизнесом, бюрократией и правоохранительными органами. Вместо стабильных налоговых условий — провоцирующее уход в тень кратное повышение страховых взносов для индивидуальных предпринимателей. Вместо защиты прав собственности — расширение практики ускоренного изъятия земельных участков и построек при реализации проектов, в которых заинтересовано государство либо аффилированные с ним структуры. Вместо снижения административного и силового давления на бизнес — активизация силовых структур, затрудняющая экономическую активность. В таких условиях предприниматели все больше ориентируются на краткосрочную перспективу, избегая инвестирования собственных средств, особенно в рост эффективности.

В условиях ослабления динамики экспорта и инвестиций основным драйвером роста стал потребительский спрос. Конечное потребление домашних хозяйств в 2012 г. выросло на 6,6%, сохранив темпы 2010—2011 гг. Источником этого роста было увеличение располагаемых доходов населения на 4,2% в реальном выражении. Большой вклад внесло повышение оплаты труда бюджетникам и денежного довольствия силовикам. А вот снижение доли доходов населения, полученных в сфере небюджетных услуг, и предпринимательского дохода говорит об ослаблении отечественного частного сектора (рис. 2.5).

Опережающий рост потребления по сравнению с доходами был обеспечен ростом кредитования. По итогам 2012 г. отношение прироста кредитов населению к его доходам вернулось на уровень 2007 г., достигнув 5,3%, однако к концу года динамика кредитов существенно замедлилась.

Потребительский спрос в 2012 г. «вытянул» динамику ВВП, чему сильно поспособствовала длительная стагнация импорта.

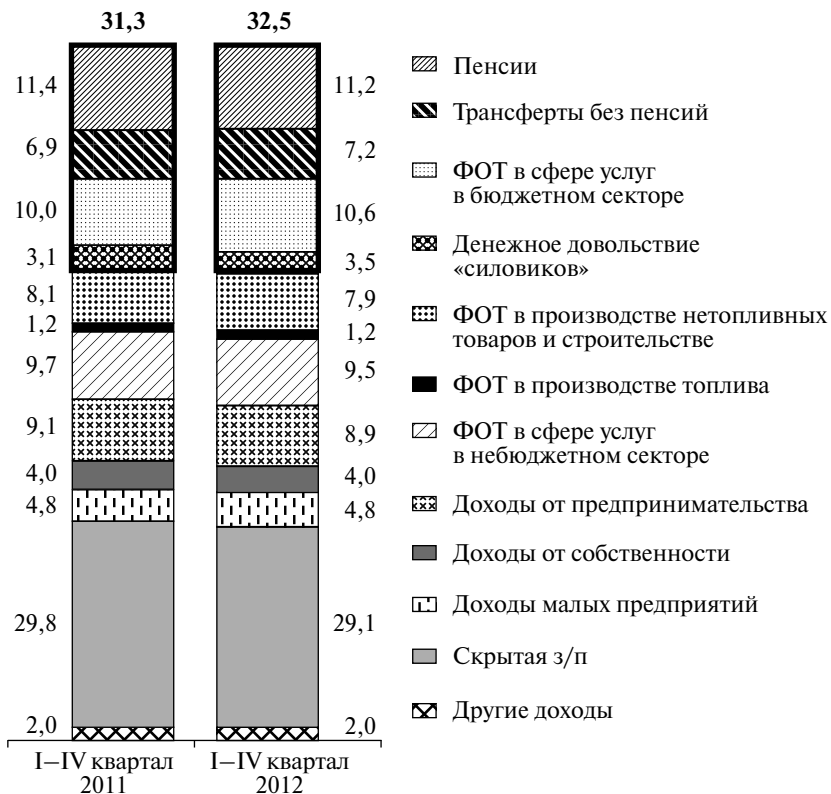


Рис. 2.5. Структура доходов населения, %

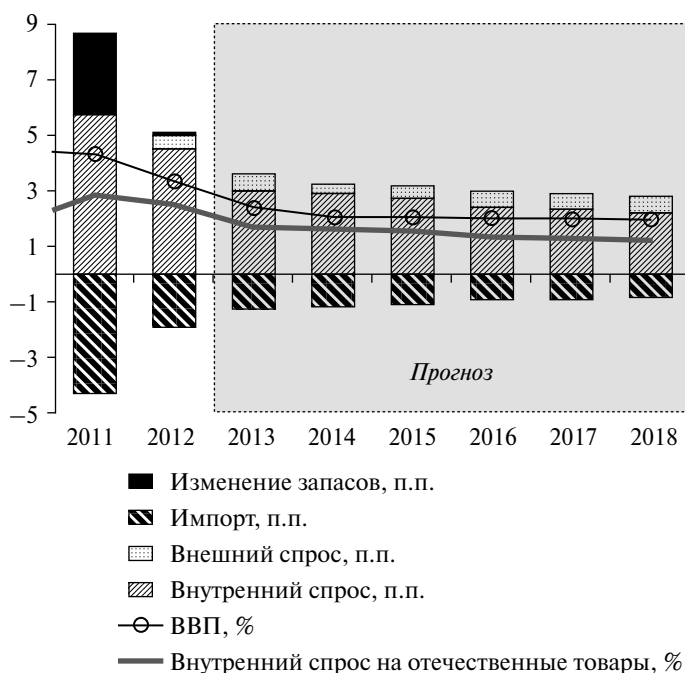
Источники: Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Однако сейчас сложились серьезные предпосылки для ослабления спроса. Во-первых, по прогнозу Банка России, уже в 2013 г. темпы роста кредитования населения сократятся до 25–30% против примерно 40% в 2012 г. Во-вторых, почти двукратное замедление текущих темпов роста российской экономики на протяжении 2012 г. (с 4–5% до 2% год к году) неизбежно скажется на доходах населения, генерируемых частным сектором в 2013 г. По инерционному прогнозу темп роста конечного потребления населения в ближайшие два года упадет до 4–5%. Устойчивый рост с опорой на потребление будет возможен, если увеличение доходов населения, стимулируя внутренний спрос, одновременно стимулирует инве-



стиции, которые реагируют не только на норму прибыли, но и на другие факторы, способствующие повышению инвестиционной активности.

При сохранении же инерционной траектории экономический рост может существенно замедлиться. При стабильном уровне мировых цен на нефть (110–115 долл./барр.) мы считаем возможным дальнейшее затухание экономического роста в ближайшие годы до 2,0% и даже ниже (рис. 2.6). Такое замедление чревато нарастающим отставанием России от других стран, а также накоплением внутренних дисбалансов, прежде всего в бюджетной сфере.



**Рис. 2.6.** Инерционный прогноз динамики ВВП и вклад в ВВП составляющих по виду спроса (прирост к предыдущему году)

Источник: Расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

## **Риски макроэкономической стабилизации: отсутствие бюджетного маневра и вертикальная несбалансированность**

Главными недостатками проводимой ныне бюджетной политики стали вертикальная несбалансированность и искаженная неоптимальная структура расходов. В 2012 г. федеральный бюджет был исполнен практически без дефицита, хотя нефтегазовый дефицит не сократился, как планировалось, а увеличился до 10,6% ВВП, что говорит о возросшей зависимости страны от внешней конъюнктуры.

Более серьезные проблемы возникли у регионов, которые с 2012 г. получили новые обязательства по указам президента от 7 мая, получив при этом крайне мало ресурсов на их выполнение. В доходной части исполнение консолидированного бюджета регионов практически совпало с прогнозом Минфина, но расходы региональных бюджетов превысили ожидаемый уровень почти на 240 млрд руб., в результате чего дефицит оказался более чем в 8 раз выше ожидаемого уровня (278 млрд вместо 32 млрд руб.).

В среднесрочной перспективе, несмотря на внедрение бюджетного правила, указанные дисбалансы никуда не исчезают.

В 2013–2015 гг. реальные приоритеты бюджетной политики не вполне соответствуют заявленным правительством. Предусмотренные Основными направлениями бюджетной политики объемы расходов на образование и здравоохранение на уровне бюджетной системы не обеспечивают в среднесрочной перспективе роста их доли в ВВП, необходимого для полноценного реформирования и развития этих сфер (по оценкам экспертов Стратегии–2020), а значит, в перспективе и инновационного потенциала страны. На уровне федерального бюджета доля этих расходов в ВВП последовательно снижается.

В то же время в результате принятых решений о повышении денежного содержания военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, а также о финансировании государственной программы вооружений стоимостью 20 трлн руб. суммарные расходы на оборону и безопасность увеличились с 5,6% ВВП в 2011 г. до 6,1% в 2012 г. В 2013–2015 гг. предполагается их увеличение до 6,2–6,3% ВВП (рис. 2.7). Таким образом, несмотря на то что при согласовании трехлетнего бюджета часть расходов на «силовой блок» была замещена кредитными ресурсами банков и перенесена за пределы 2015 г., они увеличиваются быстрее, чем

расходы на человеческий капитал. При этом «излишки» нефтегазовых доходов (ФНБ) правительство предполагает направлять на финансирование инфраструктурных проектов через механизмы инфраструктурных облигаций.



**Рис. 2.7.** Отдельные виды расходов бюджетной системы (ОНБП), % ВВП

*Источник:* Основные направления бюджетной политики на 2013–2015 гг.

Уже в 2013 г., по расчетам Минфина, объем обязательств региональных бюджетов увеличится на 0,4% ВВП. При этом объем межбюджетных трансфертов сократится на 0,7% ВВП (табл. 2.2). Недостаток средств должен быть покрыт увеличением собственных налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов (на 1,4% ВВП). С учетом превышения объема расходов над ожидаемым уровнем в 2012 г. реальная потребность в дополнительных ресурсах в 2013 г. больше, чем ожидает Минфин, на 0,4–0,5% ВВП. Тем не менее в перспективе до 2015 г. правительство предполагает сокращение доли региональных бюджетов в ВВП одновременно с выходом на их бездефицитность. По нашим оценкам, это создает избыточно жесткие условия для развития экономики, особенно для образования и здравоохранения, хотя часть дополнительных расходов на эти цели может быть профинансирована за счет мобилизации внутренних резервов и повышения эффективности.

**Таблица 2.2.** Параметры региональных бюджетов, % ВВП

|   | 2012<br>ОНБП | 2012<br>Факт | 2013<br>ОНБП | 2014<br>ОНБП | 2015<br>ОНБП |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Доходы всего                              | 12,95        | 12,93        | 13,62        | 13,30        | 13,21        |
| в том числе<br>налоговые<br>и неналоговые | 10,77        | 10,24        | 11,67        | 11,70        | 11,80        |
| Трансферты                                | 2,18         | 2,69         | 1,95         | 1,60         | 1,41         |
| Расходы                                   | 13,00        | 13,38        | 13,81        | 13,41        | 13,21        |
| Дефицит                                   | -0,05        | -0,45        | -0,18        | -0,12        | 0,00         |

*Источники:* ОНБП; Казначейство России; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Ориентация политики Центрального банка на подавление инфляции как важнейший приоритет в перспективе может способствовать снижению цены кредита, но в ближайший период скорее будет толкать к повышению процентных ставок просто в силу недостатка ресурсов. В то же время в сложившихся условиях снизить инфляцию вряд ли удастся, во всяком случае в полной мере, пока сохраняется опережающий рост регулируемых тарифов и налогов на потребление (акцизов), на которые ориентируется правительство.

Следует также иметь в виду, что в стране идет, и притом усилился в последнее время, процесс обновления состава предприятий. Одни добиваются успеха, укрепляют позиции на рынках; другие борются за выживание, стараются сохранять или создавать для себя специальные условия. Это болезненный, но очень важный процесс, который в конце концов и определит будущее российской экономики, более благоприятное, если он будет происходить достаточно быстро.

В то же время принятие «бюджетного правила», отражающего ставку на жесткую бюджетную и денежно-кредитную политику, имеет как бы две стороны. Одна сторона — открытие путей к росту частных инвестиций и относительно дешевого кредита, способного сбалансировать требования доступности и эффективности. Другая сторона — при нынешних условиях ведения бизнеса в России макроэкономическая стабильность, низкая инфляция означают затруднительность поддержания даже 3%-х темпов экономического роста, прежде всего из-за провалов институциональной среды.

Кроме того, существование бюджетного правила одновременно с большим количеством новых расходных обязательств, превышающих установленные ограничения, создает угрозу бюджетной сбалансированности и на практике ведет к увеличению неопределенности.

### 3. Выбор пути: сценарии развития

Анализ ситуации, сложившейся в мировой экономике и в России на начало 2013 г., показывает, что возможности развития, действовавшие в «нулевые» годы до начала кризиса 2008–2009 гг., исчерпаны. О российской модели этого периода в докладе Всемирного банка сказано: она была ориентирована на рост мировой экономики и высокие цены на нефть. Сейчас очевидно, что динамика мировой экономики будет существенно ниже и в меньшей степени станет генерировать спрос на продукцию российского топливного сектора. Кроме того, вместо увеличения трудовых ресурсов ожидается их убыль. Нужна иная модель роста.

Когда в начале 1990-х годов проводились рыночные реформы, в среде экономистов-рыночников преобладало убеждение, что после преодоления трансформационного кризиса локомотивом экономики России должны стать рыночные стимулы, энергия и инициатива предпринимательства. Эти силы неограничны, но, возможно, в течение 15–20 лет при более или менее благоприятных условиях страна могла бы расти темпами, превышающими темпы развитых стран, сокращая свое отставание от них и приближаясь к «высшей лиге» по производительности, инновационности и благосостоянию. Разумеется, предполагалось содействие государства и поддержка общества.

Реальность оказалась сложнее упрощенных представлений. Выяснилось, что в России чрезвычайно живучи противоречия между архаичными традициями и современностью. Речь идет прежде всего о переходе от укоренившейся у нас феодально-бюрократической иерархии, доминировавшей до середины XIX в., к сетевой структуре, характерной для рыночной экономики и политической демократии. Этот переход у нас начался с освобождения крестьян в 1861 г. и других реформ Александра II, в том числе земской, судебной 1864 г. Но затем движение по этому пути затор-

мозилось. На фоне быстрого развития промышленности и транспорта сельское хозяйство продвигалось крайне медленно. Политическая система также сопротивлялась переменам. К Первой мировой войне, тем не менее, благодаря революции 1905 г. страна подошла конституционной монархией с многопартийностью и работоспособным парламентом, в процессе высвобождения крестьян от средневековых форм зависимости, подкрепляемом столыпинской аграрной реформой. Но сама эта война для страны обернулась тяжелой трагедией. В 1917 г. произошла Октябрьская революция, за «прогрессивными» лозунгами которой скрывался, как выяснилось позднее, возврат к бюрократической иерархии с эксцессами произвола и массовых репрессий.

Демократические преобразования и рыночные реформы 1989—1994 г. обозначили новый поворот в развитии России, новую попытку продвижения по пути к более современной и богатой внутренними силами социальной организации. Но путь снова оказался весьма сложен.

Уже первые шаги становления рыночной экономики сопровождались концентрацией капитала и формированием слоя крупного бизнеса (олигархов), который стремился влиять на государственную власть в своих интересах, укрепляя приобретенные преимущества. Возникло противоборство между крупным бизнесом и бюрократией. В 2003 г. победила бюрократия, в том числе силовая. Начался новый этап противостояния традиционализма и современности, в котором рыночно-предпринимательские институты примораживались, издавна известные приемы прошедших времен вновь вводились в оборот.

Сложность протекавших с начала XXI в. процессов пока не дает возможности делать однозначные выводы относительно итогов, но все же есть основания предположить снижение в это время естественной деловой активности (условно — при инфляции 2–3% и ставке процента по кредитам в реальном исчислении 4–6%), которая отчасти замещалась доходами от экспорта дорожающих углеводородов (при инфляции 10–12%) и доступностью дешевеющих иностранных кредитов. Деловая активность в это период приобрела искусственный характер. Тем не менее можно считать, что период 2003–2008 гг. для российской экономики оказался успешным: ежегодные темпы прироста — 7,3%, рост производительности — 5,2%, достижение уровня ВВП, превышающего уровень 1990 г. (108%). Сказывалось оживление в мировой экономике, поддерживаемое денежным смягчением на Западе и быстрым догоняющим ростом

развивающихся стран. Могло показаться, что Россия нашла свое новое лицо. Кризис 2008–2009 гг. разрушил иллюзии.

После кризиса и определившегося затем замедления темпов развернулась дискуссия относительно сценариев развития страны в XXI в. Первый из них публично представлен С.Ю. Глазьевым и состоит в критике предшествующего курса, прежде всего в связи со сдержанной монетарной политикой, ставившей целью снижение инфляции.

### **Экспансионистский сценарий**

И до кризиса раздавались голоса о желательности увеличения госинвестиций, удешевления кредитов, чтобы стимулировать ускорение роста национальной экономики. Сейчас в подаче С.Ю. Глазьева и его сторонников эти требования заметно обострены: увеличение темпов роста ВВП, говорят они, возможно только при росте инвестиций. А поскольку частные инвестиции растут в России очень медленно (в расчете на год в январе 2013 г. инвестиции в основной капитал выросли всего на 1,1% (Д. Пичугина. Независимая газета. 21.02.2013)), то надо делать ставку на государственные инвестиции. Масштабы их применения, следует понимать, должны быть такими, чтобы добиться поставленных целей — темпов роста экономики на 5–6%.

Глазьев отвергает недавно принятое «бюджетное правило», требующее отчисления в Резервный фонд нефтяных доходов, если они превышают рассчитанные при «базовой» (средней за несколько лет) цене нефти. Напротив, считает он, нужно бросить эти средства на инвестиции, не ограничивать денежное предложение, не привязывать эмиссию к приросту валютных резервов, не завышать процентные ставки по сравнению с рентабельностью внутренне ориентированных отраслей, почти всегда более низкой. «Основным результатом проводимой денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики становится искусственное сдерживание экономического роста», — утверждает С. Глазьев.

Министерство экономики более осторожно, но тоже склоняется к этим идеям: снизить лимит отчислений в резерв с 7 до 5% ВВП, инвестировать все сверх этого лимита, выйти на годовой темп в 4,1%.

Следует отметить, что политика «нулевых» годов, в целом сбалансированная с точки зрения макроэкономики, во многом напоминает эти рекомендации. Хотя именно в эти годы стал фор-

мироваться Стабилизационный фонд, инфляция в 2003–2007 гг. практически перестала снижаться и держалась на уровне 12–11%, за исключением 2006 г., когда она один раз опустилась до однозначной величины. Валютные доходы большей частью пополняли денежное предложение. Инфляция в таких размерах — верное свидетельство того, что предложение было выше спроса на деньги. Макроэкономическая политика «нулевых» годов может быть признана примером умеренности, но при отсутствии институциональных изменений. А образцом монетаризма в крайних формах она представлялась сторонникам описанной экспансионистской модели роста, ориентированной на смягчение денежных ограничений, а также охотникам за государственными ассигнованиями. Институциональные же изменения (кроме налоговой реформы и некоторого снижения административных барьеров) были недостаточными, а то и направленными скорее на ужесточение госрегулирования, которое понижает эффект экономических стимулов, замещая их административными и иными.

Наращивание денежного предложения, а также применение иных краткосрочных инструментов стимулирования экономического роста чаще всего эффективно в тех случаях, когда замедление (прекращение) экономического роста носит конъюнктурный характер (например, обусловлено ухудшением внешних условий или локальным кризисом одного из секторов экономики).

Отметим, что нынешнее замедление экономического роста в России происходит на фоне сохранения относительно стабильных внешних условий и обусловлено в большей степени фундаментальными факторами — технологическими, ограничивающими рост производства (исчерпание потенциала роста добычи нефти, износ основных фондов, технологическая отсталость, недостаток квалифицированных кадров и др.), и институциональными, ограничивающими рост эффективности и склонность к инвестированию (недостаток конкуренции, избыток бюрократического регулирования, плохое качество госуправления, высокие издержки ведения бизнеса и др.).

В этой ситуации использование краткосрочных инструментов стимулирования экономического роста оправдано лишь при условии, что они будут иметь и долгосрочный эффект.

К таковым теоретически относится, к примеру, увеличение инвестиций в инфраструктуру, являющихся хорошим инструментом для стимулирования экономического роста, не только в кратко-



срочной, но и в долгосрочной перспективе. Этот пример здесь разобран более подробно.

Эффект от инфраструктурных проектов можно разложить на две составляющие: рост госинвестиций (краткосрочный эффект) и выигрыш экономики от улучшения инфраструктуры (снижение издержек, появление ранее отсутствовавших возможностей, улучшение имиджа страны). Оценка второго эффекта, постепенно увеличивающегося во времени по мере расширения сети новой инфраструктуры, основывается на проведенном ранее исследовании [Петроневиц, 2009] и составляет 0,04 п.п. дополнительного роста в среднем в 2013–2020 гг. Данные расчеты предполагают, что финансирование дополнительных инвестиций производится за счет увеличения расходов, т.е. смягчения бюджетного правила.

Для того чтобы понять, насколько сильным может быть влияние краткосрочного эффекта от возможного фискального стимулирования в России, мы использовали в качестве базисного вариант развития экономики, при котором цены на нефть в 2013–2015 гг. будут равны 110 долл./барр., а расходы определяются в соответствии с бюджетным правилом. Этот вариант мы сравнивали с вариантом развития, при котором соотношение расходов федерального бюджета и ВВП остается на уровне 2012 г. и равняется 21% ВВП, но с отказом от бюджетного правила. Из расчетов вытекает, что при смягчении бюджетного правила и увеличении бюджетных расходов темпы роста экономики могут быть несколько увеличены, однако этот эффект носит краткосрочный и затухающий характер. Относительно большой эффект может быть получен только в первом году изменения правил определения бюджетных расходов. Показатели в нижней строке таблицы 3.1, характеризующие изменения темпов экономического роста при увеличении (уменьшении) бюджетных расходов на 1% ВВП, могут интерпретироваться как фискальные мультипликаторы. Как видно из данных таблицы, если проводить такое стимулирование только в одном году, мультипликатор будет равен 0,74, но затем его величина быстро уменьшается.

Возможности фискального стимулирования экономики также ограничиваются неэффективностью управления государственными ресурсами, которая проявляется, в частности, в завышении цен при заключении и исполнении государственных контрактов на закупки для нужд текущего потребления и осуществления инвестиций. В качестве условного примера для оценки влияния завышения цен на макропараметры была принята предельная оценка

**Таблица 3.1.** Изменение темпов роста экономики при изменении расходов бюджета\*

| Показатель  | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------|------|------|
| Доходы при цене нефти 110 долл./барр., % ВВП                                      | 20,2 | 19,7 | 19,2 |
| Гипотетические расходы, % ВВП   | 21,0 | 21,0 | 21,0 |
| Гипотетический дефицит бюджета, % ВВП   | -0,8 | -1,3 | -1,8 |
| Увеличение темпов роста из-за увеличения бюджетных расходов                       | 0,67 | 0,58 | 0,41 |
| Увеличение темпов роста при росте расходов на 1% ВВП (фискальные мультипликаторы) | 0,74 | 0,32 | 0,19 |

\* Расчеты проводились с использованием балансово-эконометрической модели Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Источник: Расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ (выполнены А. Чернявским и Н. Кондрашовым).

такого завышения, равная 30%, хотя есть и более вопиющие примеры.

Расчеты проводились на среднесрочную перспективу на интервале 2014–2016 гг. Предполагалось, что в результате локальных мероприятий по повышению качества госуправления (в частности, совершенствования законодательства о государственных закупках для сокращения коррупции) цены госзакупок гипотетически снижаются по отношению к базовому варианту с инерционной динамикой дефляторов по сектору государственного управления — на 10% в 2014 г. и на 20 и 30% соответственно в 2015 и в 2016 гг.

В расчетах оценивался комбинированный эффект от снижения цен при осуществлении закупок на текущее потребление (оплата услуг транспорта, связи, арендная плата, работы по содержанию имущества, закупка материальных ресурсов, без учета расходов на услуги, оплачиваемые по регулируемым тарифам) и цен контрактов для осуществления государственных инвестиций при неизменных, по сравнению с базовым вариантом, объемах госзакупок и инвестиций в номинальном выражении.

Наши оценки (табл. 3.2) показывают, что при снижении цен контрактов для осуществления госзакупок на текущие цели их темпы роста в реальном выражении увеличиваются на 5 п.п. в год, а при снижении цен контрактов для осуществления государственных инвестиций в целом по экономике объем инвестиций вырастает

**Таблица 3.2.** Изменение динамики макропоказателей в результате повышения эффективности госзакупок и госинвестиций, п.п.

|  | 2014  | 2015  | 2016  |
|--|-------|-------|-------|
| Изменение темпов прироста физического объема государственных закупок | 4,58  | 5,16  | 5,22  |
| Изменение темпов роста физического объема инвестиций                 | 1,31  | 1,31  | 1,26  |
| Изменение темпа роста ВВП  | 0,47  | 0,57  | 0,58  |
| Изменение дефлятора ВВП  | -0,93 | -0,61 | -0,52 |

*Источник:* Расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ (выполнены А. Чернявским и Н. Кондрашовым).

тает в среднем на 1,3% в год. Увеличение реальных объемов спроса на товары и услуги при снижении цен госзакупок на 30% привело бы к увеличению темпов роста ВВП в 2014–2016 гг. на 0,5–0,6 п.п. в год. Таким образом, получается, что краткосрочный эффект от повышения эффективности госрасходов при реализации принятой гипотезы в принципе сопоставим с оцененным выше эффектом фискального стимулирования при увеличении расходов на 1% ВВП. Это означает, что некоторого ускорения экономического роста можно добиться даже без повышения расходов, только за счет повышения эффективности.

Для достижения долгосрочного эффекта при осуществлении инфраструктурных проектов как никогда важно конкретное направление вложений, и не только с точки зрения окупаемости. Строительство избыточной инфраструктуры, каковой являются отдельные амбициозные объекты, дает эффект значительно ниже потенциально возможного. РЖД и Газпром могли бы профинансировать свои инвестпрограммы и без дополнительных источников, за счет внутренних резервов. А вот как-то смягчить проблему с недостатком инвестиций в инфраструктуру на региональном уровне дополнительные средства помогли бы.

Что касается монетарного стимулирования (увеличение денежного предложения), которое активно использовалось в «нулевые» годы, то опыт показал, что далеко не все средства, полученные банками от ЦБ, направляются на рост кредитования. За период с 01.09.2011 до 01.09.2012 прирост объема кредитов, предоставляемых ЦБ коммерческим банкам, составил более 2 трлн руб. В таб-

лице 3.3 показано, по каким основным направлениям использовали банки эти средства.

**Таблица 3.3.** Доли банков, использовавших средства, привлеченные от ЦБ РФ с 01.09.2011 по 01.09.2012, по основным направлениям деятельности

| Направление использования средств, привлеченных от ЦБ          | Доля банков, % |
|--|----------------|
| Увеличение требований к ЦБ (корсчета, депозиты, ОБР) в активах | 38,1           |
| Увеличение портфелей кредитов предприятиям                     | 47,0           |
| Увеличение остатков на корсчетах в банках-нерезидентах         | 59,1           |

*Источники:* Банковская отчетность; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ (выполнены Д. Мирошниченко).

Таким образом, за указанный период ситуацию с ликвидностью с помощью Банка России улучшили более трети банков, доля кредитов, выданных предприятиям, выросла примерно у половины (47%) банков, но остатки на корреспондентских счетах в банках-нерезидентах увеличили почти две трети российских банков. Отсюда следует, что увеличение денежного предложения в сложившихся условиях более всего стимулирует отток капитала и в меньшей степени — кредитование предприятий. Это означает весьма низкую эффективность наращивания денежного предложения как стимула экономического роста. Из этого также следует, что логическим завершением экспансионистской политики по рецепту С.Ю. Глазьева является ограничение движения капитала, а то и переход к закрытой экономике.

Главный же недостаток политики фискального или монетарного стимулирования роста через инвестиции — возвращение в финансовую систему «мягких ограничений», от которых должно было спасти бюджетное правило. А значит, скорее всего, следует ожидать роста инфляции и ухудшения перспектив активизации частных инвестиций.

К числу активно обсуждаемых сценариев дальнейшего развития российской экономики относятся предложенные в прогнозах Минэкономразвития до 2030 г. консервативный, инновационный и форсированный (целевой) сценарии.

**Консервативный, или инерционный, вариант** по сути означает продолжение нынешней политики с опорой на технологические факторы модернизации. Отличие от глазьевского сценария в том,

что предусмотрена макроэкономическая стабильность и не допускаются чрезмерные риски с бюджетным дефицитом или эмиссией, соблюдается принятое бюджетное правило, предусматривающее накопление Резервного фонда до уровня 7% ВВП. Однако нет и никаких институциональных изменений.

**Инновационный вариант** отличается тем, что в нем предусмотрены институциональные реформы, которые должны обеспечить улучшение инвестиционного климата, стимулирование предпринимательства, повышение качества государственного управления. Отдавая предпочтение этому варианту, мы все же считаем нужным заметить, что следует правильно оценить масштабы необходимых институциональных изменений: либо это меры, сравнимые по влиянию, скажем, с технологическими изменениями, дополняющими их, либо это те действия, на которые делается основной акцент. Тогда они образуют стержень политики и охватывают ключевые правовые и политические проблемы. Понятно, что у министерства есть свои рамки ответственности, но мы можем сказать, что ощутимый эффект этот сценарий дал бы только при таких условиях. Иначе говоря, формирование новых институтов должно быть ядром предстоящей работы. Такого вывода из нынешнего текста прогноза МЭР сделать нельзя.

**Форсированный вариант** отражает, вероятно, лучшие пожелания, которые хотелось бы видеть реализованными (целевой вариант), но одновременно внушает опасения, поскольку предполагает нарушение макроэкономического равновесия и существенный рост валового накопления (до 30–33% ВВП против нынешних 20%) без гарантий роста эффективности, при сокращении численности работников [Мау, 2013, с. 18]. Авторы этого варианта утверждают, что он охватывает и все институциональные реформы инновационного сценария. Однако сомнительно, чтобы они были совместимы с методами форсирования, названными выше.

Сопоставляя четыре описанных сценария, отметим сходство первого из них с консервативным и, как ни странно, с форсированным, поскольку упор во всех этих вариантах делается на технологические сдвиги. Главные драйверы — решения сверху, не поддержанные в должной мере институционально, растущие государственные расходы. Не исключаются бюджетный дефицит и активная эмиссия: предполагается, что достигаемый рост выпуска окупит расходы. Снижение ставок процента должно сделать кредиты более доступными, что позволяет надеяться на стимулирование со временем и частных инвестиций.

В действительности, как показывает опыт, при такой политике следует ожидать сравнительно низкой эффективности государственных расходов. Увеличение при этом накоплений, скорее всего, также будет поглощаться снижением эффективности. Рост денежного предложения без достаточного усиления стимулов деловой активности, в том числе от конкуренции, не будет сопровождаться эквивалентным повышением денежного спроса и вызовет рост инфляции. Этих доводов достаточно, чтобы решительно отвергнуть данные сценарии.

Из названных только инновационный сценарий МЭР все-таки ставит в центр внимания институциональные изменения. При этом становится ясно, что различия в макроэкономической политике, характерные для остальных сценариев, играют второстепенную роль. Они были бы важны, если бы не было столь острой нужды в новых институтах. Но в настоящее время центр тяжести экономической и социальной политики объективно сместился на институты, на сложную работу по их реформированию. Поэтому все остальные варианты, не предполагающие институциональных изменений, есть, на наш взгляд, варианты консервативного сценария.

Но и монетаристский сценарий, если остановиться только на его макроэкономических отличиях, не принесет желаемых результатов. Создаваемые резервы дают определенные гарантии неухудшения ситуации в случае внешних осложнений. Можно добиться снижения инфляции до уровня, характерного для естественной деловой активности. Однако деловая активность как таковая не создается уровнем инфляции, последняя свидетельствует только о степени равновесия денежного спроса и предложения. Инициатива же и энергия бизнеса генерируются совокупностью институтов — экономических, правовых, политических, уровнем доверия, которое они вызывают, и стимулами, которые порождаются рыночными силами. Это те силы, которые отсутствуют в бюрократической иерархии или же подавляются ею. Но они органически присущи сетевой рыночной модели, которая вновь возникла в России в 1990-х годах и сейчас может интенсивно развиваться, выполняя роль основного драйвера. Реформы, необходимые для приведения его в действие, которые были предусмотрены в программе Грефа и практически остановлены одновременно с повышением цен на нефть, должны быть продолжены и завершены. Институциональные изменения образуют фон, необходимую среду для интенсификации потока инноваций. Таков инновационный сце-

нарий, противостоящий инерционному. Здесь на первом плане не макрофинансовые отличия, а прежде всего институциональные, создающие стимулы к развитию. Если они набирают нужный масштаб, то рост экономики и производительности достигает темпов, превышающих темпы развитых стран. Это критерий успешной модернизации.

Но нужно учесть, что институциональные реформы требуют значительного времени, результаты появляются не сразу. Институты меняются медленно, в том числе потому, что они предполагают формирование привычек людей, массовое усвоение правил и норм, придающих эффективность новым институтам.

## **4. Новая модель экономического роста**

Выше было отмечено, что факторы, обеспечивавшие развитие российской экономики в «нулевые» годы, ее восстановление после трансформационного кризиса, исчерпаны. Необходимо включать иные факторы, а также институты, которые будут приводить их в действие.

### **Необходимость институциональных изменений**

У большинства экспертов не вызывает сомнений, что именно плохая институциональная среда сейчас является основным ограничителем экономического роста в России. Можно и на цифрах показать, что эффект от институциональных изменений сопоставим или превышает потенциально возможные эффекты от фискального и монетарного стимулирования.

Плохими институтами объясняется бегство капитала из страны, которое наблюдается с осени 2011 г., а также низкие объемы привлекаемых иностранных инвестиций. Уменьшение чистого оттока капитала с нынешних 3–4% ВВП до нуля повысило бы норму накопления (долю инвестиций в ВВП) на 2–3 п.п. (в 2011 г. она составляла 19,4%), что проявилось бы в виде ускорения роста инвестиций в реальном выражении в период увеличения нормы накопления. Следствием этого стало бы повышение как краткосрочной, так и долгосрочной траектории роста ВВП.

Динамика инвестиций является лишь частью картины. Проведенное нами ранее исследование [Петроневи́ч и др., 2011] позволило сделать более комплексные количественные оценки влияния изменения институциональной среды на темпы экономического роста. Согласно полученным результатам повышение качества базовых государственных институтов<sup>3</sup> всего на один балл (по 10-балльной шкале рейтинга Венского института менеджмента IMD) обеспечило бы (при прочих равных условиях) ежегодное повышение темпов роста ВВП как минимум на 0,31 п.п., что является весомым эффектом, учитывая, что отставание России от развитых стран по этому показателю составляет 3—4 балла.

В разделе 3 (табл. 3.3) мы показали, что повышение качества государственного управления в сфере госзакупок и госинвестиций может в краткосрочном периоде увеличить темпы экономического роста на 0,5—0,6 п.п. ВВП.

Согласно результатам исследования, проведенного Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ [РАНХ и ГС при Президенте РФ, 2012], величина потерь от недостаточного уровня конкуренции, а значит, и потенциальный экономический эффект от реализации институциональных мер, направленных на ее развитие, может достигать 2,5% ВВП.

Более быстрый и, самое главное, существенный эффект возможен в случае сопровождения этих изменений каким-то замет-

---

<sup>3</sup> В расчетах была использована система показателей рейтинга конкурентоспособности IMD. Хотя данный массив информации и покрывает меньшее количество стран по сравнению с данными WEF (58 стран против 139), он содержит сопоставимые ряды данных начиная с 1995 г., т.е. полностью «закрывающие» интересующий нас период. Из имеющихся в рейтинге IMD данных мы выделили 10 показателей, характеризующих в динамике уровень развития основных общественных институтов: Правовая среда и регулирование (legal and regulatory framework); Адаптивность государственной политики к экономическим шокам (adaptability of government policy); Прозрачность (transparency) государственной политики; Эффективность бюрократии (bureaucrasy), отражающая ее влияние на предпринимательскую деятельность; Эффективность исполнения решений правительства (government decisions); Эффективность законов о конкуренции (competition legislation) в предотвращении нечестной конкуренции; Уровень взяточничества и коррупции (bribe and corruption); Исполнение законов (justice); Легкость ведения бизнеса (ease of doing business) и ее поддержка на законодательном уровне; Безопасность личности и защищенность прав собственности (personal security and private property).



ным импульсом, повышающим доверие к государству в целом и его институтам. Например, выпуском Декларации о снижении силового давления на бизнес, сопровождаемой массовой амнистией осужденных по экономическим статьям; наказанием силовиков, причастных к незаконным преследованиям и гибели предпринимателей. Пока же в реальности происходит обратное: правоохранительная и судебная системы продолжают жить по своим законам, весьма далеким от необходимых для экономического роста в нынешних условиях.

### Основные черты новой модели

В докладе к XIII Апрельской конференции в 2012 г. [Ясин, 2012] предложены другие три сценария развития: модернизация «сверху», «решительный рывок» и «постепенное развитие».

Сценарий «модернизация сверху» предполагает централизацию всех основных решений и жесткий контроль государства за экономикой и общественными процессами. По содержанию он близок к тому, который мы выше назвали консервативным в обобщенном варианте или инерционным. Институциональные изменения исключены, поскольку в той или иной форме они предполагают инициативу снизу и взаимодействие между агентами, не контролируемые по иерархии. Реализация такого сценария ведет, как было показано, к негативным результатам.

Два других сценария как бы объединяют все варианты, противостоящие первому. Условно их вместе можно назвать **модернизацией «снизу» (демократической)**, или **инновационным сценарием** (по МЭРу). Здесь институциональные изменения составляют стержень политики, но они могут проводиться разными темпами. В случае институционального развития это весьма существенно, ибо формирование институтов — не просто формальный акт, но либо политика, меняющая за сравнительно короткое время настроения в обществе (пример «перестройки»), либо ориентация на постепенное развитие с учетом трудностей восприятия перемен и адаптации к ним.

Учитывая сказанное, из варианта модернизация «снизу» выделены два сценария, различающиеся по темпам реализации или, точнее, по концентрации во времени проводимых институциональных изменений.

«Решительный рывок» предполагает концентрацию важнейших шагов в начале, с целью создания сильных импульсов к успеху

осуществляемых реформ, но с угрозой последующих затруднений и возвратов.

«Постепенное развитие» делает акцент на замедленное движение, позволяющее готовить общество к переменам, обсуждать их содержание и темпы, разрешать конфликты, принимать согласованные решения. В процессе его реализации могут в зависимости от обстоятельств осуществляться значительные меры, включающие пакеты взаимосвязанных, комплементарных институтов, содействующих адаптации друг друга в обществе и оказывающих на общество мобилизующее влияние [Ясин, 2012, с. 39].

Выбор был сделан в пользу последнего сценария, как наиболее соответствующего современному состоянию экономики и общества.

Следует подчеркнуть, что новая модель экономического роста предполагает осуществление в комплексе тех институциональных изменений, которые способны привести в действие в максимально возможном объеме силы, которые скрываются в человеческой личности, составляют исключительные особенности человеческого капитала, ныне у нас недоиспользуемые. Эти силы связаны со свободой, конкуренцией и правом, ставящим свободу и конкуренцию в здоровые рамки.

Мы здесь назовем самые существенные направления, по которым будет строиться новая модель.

В истекшее время развитие шло в основном по первому, инерционному сценарию, не сулящему успехов. Новый этап реформ требует важных решений, которые еще предстоит принять. Рассмотрим самые существенные из них.

1. Реализация принципов **верховенства права**, изживание случаев предпочтений праву властных или корыстных решений, обусловленных выгодами от них в текущие моменты. Последовательное культивирование независимости суда.

2. Перестройка **взаимоотношений между бизнесом и всем блоком правоохранительных органов** как важнейшая часть работы по реализации верховенства права. Это абсолютно необходимо для доверия бизнеса к государству и его органам. Без этого подъема экономики не будет.

3. Расширение полномочий **местного самоуправления**, в том числе в части установления собственных налогов и сборов. Активизация гражданского общества на основе его участия в местном самоуправлении.

4. Социальный блок: **пенсионная реформа, здравоохранение, образование, рынок жилья.** Это вся **сфера инвестиций населения**, которые оно при советской власти почти не осуществляло. Все эти расходы брало на себя государство, лишая людей важнейших функций человеческой жизни, или работодателя. Но в обществе будущего так нельзя, нужно дать возможность гражданам выбирать, сберегать, повышать эффективность. Необходимо учесть и демографические процессы: число детей в семьях вряд ли существенно вырастет, как и соотношение числа работников и пенсионеров. При этом должно сократиться неравенство. Изменится конфигурация денежных потоков. Пенсии будут накапливаться, создавая длинные деньги наряду со средствами медицинского страхования за счет более высокой оплаты труда.

К данной теме мы вернемся в заключительном разделе настоящего доклада, представляющем собой попытку открыть дискуссию по этим вопросам, чтобы нащупать перемены в этой сфере, нацеленные на постоянные, институциональные решения, а не на временные отсрочки, лишь усугубляющие положение.

5. **Демократизация**, создание условий для свободной и эффективной политической конкуренции и периодической смены власти. Речь идет о поэтапном процессе, включающем реализацию, с учетом текущих политических и социально-экономических условий, современной избирательной системы, минимизирующей возможности манипулирования со стороны правящей элиты; полноценной свободы слова, устойчивой многопартийной системы, реального разделения властей. Верховенство права также входит в число этих требований.

Являясь убежденными сторонниками скорейшего снятия институциональных и бюрократических барьеров, мы, тем не менее, хотели бы предостеречь всех от излишнего оптимизма. Эффект подобных изменений будет проявляться постепенно, поскольку постепенны сами реформы. В лучшем случае (если все участвующие в процессе эксперты, предприниматели и чиновники отработают честно и добросовестно) позитивное изменение ситуации произойдет через три-четыре года, когда будет реализована большая часть пакета технических мер и обновленные институты будут приняты теми, кому они были адресованы.

Мы должны быть готовы к тому, что время преобразований на нынешнем этапе соизмеримо со временем становления, выращивания институтов, включая усвоение их гражданами.

## 5. Движущие силы новой модели и механизмы задействования их потенциала

Практический запуск новой модели экономического роста упирается в ответ на вопрос: кто и почему будет поддерживать и реализовывать те институциональные реформы, о которых говорилось в предыдущем разделе? Мы видим ряд таких «групп интересов».

Первую из них можно обозначить словосочетанием «**новый бизнес**». 2000-е годы — это не только период высоких цен на нефть, доходы от которых дали импульс «национальным проектам», созданию госкорпораций и финансированию масштабных строек во Владивостоке и Сочи. Социально-политическая стабильность 2000-х годов и высокие темпы роста потребительского спроса создали предпосылки для развития многих компаний, ориентированных на внутренний рынок.

Согласно данным проекта журнала «Эксперт», перед кризисом 2008 г. в российской экономике действовали около 5 тыс. средних предприятий (с оборотом свыше 10 млн долларов в год), которые поддерживали среднегодовые темпы роста своей выручки от реализации на уровне 20% и более [Виньков и др., 2008]. Такие фирмы особенно выделялись в строительстве и торговле, но представлены были во всех отраслях экономики. При этом как до, так и после кризиса доля быстрорастущих фирм («газелей») в России была заметно выше, чем в развитых странах [Юданов, 2010].

Эти результаты согласовывались с данными совместного проекта ВШЭ и Всемирного банка, основанного на опросе 1000 промышленных предприятий в 2005–2006 гг. и выявившего глубокую неоднородность обрабатывающей промышленности. С одной стороны, расчеты экспертов Всемирного банка свидетельствовали, что средняя производительность труда в российской обрабатывающей промышленности в этот период была примерно в 3 раза ниже, чем в ЮАР, в 2 раза ниже, чем в Польше, в 1,5 раза ниже, чем в Бразилии, и лишь совсем незначительно превышала уровень Китая [Enhancing Russia's Competitiveness..., 2007, p. 17–22]. С другой стороны, расчеты по той же базе данных, проводившиеся российской командой проекта, показали, что за этими средними цифрами скрывались очень большие разрывы в уровне производительности

труда по добавленной стоимости между фирмами, действующими в одних и тех же отраслях. Так, в транспортном машиностроении подобный разрыв между 20% лучших и 20% худших фирм достигал 11 раз, в легкой промышленности — 16 раз, а в деревообрабатывающей и пищевой — 24 раз [Российская промышленность на перепутье..., 2007].

Иными словами, уже в 2005 г. при низких средних индикаторах эффективности в каждой крупной отрасли были предприятия, которые могли успешно конкурировать на глобальном рынке. Именно такие успешные компании, ставившие долгосрочные цели и использовавшие благоприятную конъюнктуру для развития своего бизнеса (включая осуществление инвестиций, технологическое перевооружение, выход на новые рынки, привлечение иностранных партнеров), на деле обеспечивали экономический рост в 2000-е годы. Сегодня такие компании, знающие российский рынок, сформировавшие свои управленческие команды и обладающие финансовыми ресурсами, могут стать базой для новой модели экономического роста. Однако для этого у них должны быть достаточные стимулы, чтобы осуществлять инвестиции в России. И здесь мы подходим к застарелой проблеме качества инвестиционного климата в России.

Тот факт, что деловой климат в стране далек от лучших образцов, давно и хорошо известен из многочисленных российских и международных исследований [Hellman et al., 2003; Ясин, Яковлев, 2004; ВЕЕПС, 2009; Doing Business, 2012; Djankov et al., 2006]. При этом данные обследования ВЕЕПС, проводимого ЕБРР и Всемирным банком в странах с переходной экономикой, свидетельствовали о негативной динамике делового климата в России в 2000-е годы. Если в 2005 г. по половине индикаторов институциональной среды оценки руководителей российских фирм были лучше, чем в среднем по выборке, то в 2009 г. по 16 из 18 индикаторов оценки для России были хуже средних показателей для 28 стран с переходной экономикой [Russian Manufacturing Revisited..., 2011].

Тем не менее до кризиса 2008—2009 г. высокие издержки ведения бизнеса в России компенсировались высокой доходностью операций на внутреннем рынке. В условиях социально-политической стабильности середины и второй половины 2000-х годов (когда многим могли не нравиться шаги по построению российской версии госкапитализма, но экономическая политика в целом воспринималась как предсказуемая) это сочетание обеспечивало заметный приток инвестиций, прежде всего иностранных. После

кризиса ситуация радикально изменилась: высокая маржа исчезла, барьеры для бизнеса остались, а неопределенность политики (в первую очередь связанная с очевидной нестыковкой между выданными обязательствами и сократившимися финансовыми возможностями правительства) порождала дополнительные риски для новых инвестиций. Реакцией на все это стал активный отток капитала из России, который начался в момент кризиса и продолжается до сих пор, а также сокращение внутренних инвестиций, уже отмечавшееся выше.

В терминах одного из классиков политологии Альберта Хиршмана такую реакцию можно интерпретировать как пример стратегии «выхода»<sup>4</sup>. Вместе с тем следует подчеркнуть, что большинство успешных средних компаний, выросших на волне высокого спроса в 2000-е годы, могут быть успешны именно в России и что «выход» означает для них потерю возможностей для развития. Осознание этого факта, по крайней мере, частью предпринимателей в послекризисный период привело к активизации коллективных действий бизнеса с целью изменения среды (или к реализации стратегии «голос», по А. Хиршману). Характерно, что при этом наиболее заметны оказались действия ассоциации «Деловая Россия», которая как раз представляет интересы среднего и крупного «неолигархического» бизнеса.

Мы полагаем, что усилия по изменению инвестиционного климата, предпринимаемые властью в течение последнего года, стали ответной реакцией на усилившееся давление со стороны бизнеса и связаны с пониманием того, что реальным источником роста доходов населения и поддержания социальной стабильности сегодня может быть только экономический рост, основанный на частных инвестициях. Однако скорость движения от деклараций об улучшении инвестиционного климата к его реальному изменению существенно зависит от качества системы государственного управления.

---

<sup>4</sup> См.: Hirschman, 1970. Согласно подходу Хиршмана стратегия «выхода» (exit) проявляется в том, что агент (будь то фирма, работник, домохозяйство или избиратель), неудовлетворенный условиями функционирования на данном рынке, выходит с него («голосует ногами»). Напротив, стратегия «голоса» (voice) предполагает, что агент стремится воздействовать на рынок с целью изменения действующих «правил игры», приведения их в соответствие со своими интересами. Выбор второй стратегии, с одной стороны, тесно связан с потерями от реализации стратегии «выхода», а с другой — зависит от того, насколько для агентов оказываются высоки издержки коллективных действий.

Сегодняшняя модель системы госуправления в России наиболее емко характеризуется словосочетанием «вертикаль власти». Эта модель, изначально предполагавшая дистанцирование правительства от бизнеса и существенное перераспределение властных полномочий от регионов в пользу федерального центра, стала реакцией на децентрализацию 1990-х годов, которая создавала возможности для отдельных социальных групп, но одновременно углубляла неравенство и порождала риски дестабилизации общества.

«Вертикаль власти» сыграла свою роль в «восстановлении государства» в начале 2000-х годов. Многие из того, что В. Путин и его окружение делали в этот период в рамках выстраивания «вертикали», совпадало с интересами и ожиданиями значительной части игроков рынка. Например, восстановление единого экономического пространства, которое стало результатом «построения» губернаторов, было выгодно большинству предпринимателей. Ограничение влияния крупного бизнеса на экономическую политику изначально также воспринималось преимущественно позитивно, так как большую часть предпринимательского сообщества не устраивала «семибанкирщина» 1996–1998 гг., когда экономическая политика была явно подчинена интересам нескольких крупнейших компаний. Кадровое укрепление госслужбы привело к тому, что возросло качество текущего государственного управления. Наиболее показательна в этом отношении налоговая реформа 2000–2001 гг., которая радикально упростила систему налогообложения<sup>5</sup>, и эволюция налоговой службы, позволившая повысить качество налогового администрирования. В результате если для 1990-х годов было характерно массовое игнорирование законодательства, то в 2000-е укрепившийся госаппарат стал контролировать исполнение законов со стороны граждан и предпринимателей. Повышение собираемости налогов в сочетании с их перераспределением в пользу федерального центра привели к концентрации в федеральном бюджете существенных финансовых ресурсов и сделали возможным запуск крупных социальных и инфраструктурных проектов.

Вместе с тем консолидация государства в рамках «вертикали власти» имела и иные последствия. В частности, она предполагала существенный рост госаппарата и расширение его функций, в том числе в регулировании экономических процессов. Одним из след-

---

<sup>5</sup> В американских деловых СМИ она характеризовалась как «налоговая революция». См.: The Putin Curve // The Wall Street Journal. 2002. Nov. 26.

ствием этого стал рост коррупции, который сегодня воспринимается в обществе как одна из наиболее острых социальных проблем. Вместе с тем коррупция, разъедая «вертикаль власти», ставит под вопрос ее собственную жизнеспособность. Однако рецепты борьбы с коррупцией в России в 2000-е годы предлагались прежде всего в логике все той же «вертикали». В качестве основных рассматривались такие меры, как централизация полномочий и регламентация деятельности звеньев госаппарата.

Внутренняя логика этих мер базируется на простых предположениях. В рамках большой иерархической системы регламенты позволяют верхам контролировать действия нижних звеньев в системе (в особенности, когда нет простых и понятных измерителей конечных результатов их деятельности) и ограничивать возможности произвола и «поиска ренты» со стороны отдельного чиновника. В свою очередь, детальная отчетность дает верхам информацию, необходимую для управления процессом. На первый взгляд, подобная формализация деятельности чиновников способствует выработке и распространению универсальных безличных правил, которые нобелевский лауреат Дуглас Норт и его соавторы считают одним из важнейших признаков и предпосылок общественного развития (North et al., 2009; Норт и др., 2012)<sup>6</sup>.

Но в реальности чем больше такая иерархическая система, чем более она централизована и закрыта (т.е. нет достаточной внешней информации о функционировании ее звеньев), тем более сложным становится набор внутренних регламентов и отчетных показателей. И тем больше усилий на всех этажах системы уходит не на содержательную деятельность, а на соблюдение действующих регламентов и изготовление отчетов. При этом логика системы, ограничивающая инициативу на нижних этажах рамками установленных регламентов, неизбежно предполагает перемещение наверх ответственности за принимаемые решения. В результате «верхи», изначально рассчитывавшие вырабатывать стратегию и определять приорите-

---

<sup>6</sup> Опираясь на анализ исторических кейсов, Норт и его соавторы показывают, что «верховенство права» возникло в Англии, Франции и США сверху, когда ключевые группы в элите договаривались о переходе от личных привилегий к безличным правам и формировании определенных правил, регулировавших взаимоотношения между представителями элиты. Это было «верховенство права» не для граждан, а для элиты, и лишь позднее оно распространялось на более широкие социальные группы. Тем не менее возникновение системы обезличенных правил и их соблюдение представителями элиты является важным шагом на пути к «верховенству права».



ты развития страны, все больше и больше втягиваются в решение мельчайших проблем. А у нижних звеньев системы управления в действительности расширяются возможности по манипулированию в своих интересах информацией, передаваемой наверх, а также по «отражению» инициатив, оформленных как поручения вышестоящих инстанций. Квалифицированный российский чиновник сегодня хорошо понимает, что идущие сверху поручения зачастую разумнее не выполнять, а «закрывать». Наибольшие шансы на выполнение имеют те поручения, содержание которых в той или иной мере согласуется с интересами его ведомства.

Более того, стремление к детальной регламентации текущей деятельности всех звеньев госаппарата (вместо делегирования полномочий и оценки конечных результатов) вступает в противоречие с необходимостью решать насущные проблемы экономического и социального развития. Большинство таких проблем требуют нестандартных подходов и учета местных особенностей, что не укладывается в установленные самой властью «универсальные» регламенты. В итоге, декларируя приверженность единым правилам, верхние уровни управления систематически идут на исключения из этих правил (как это регулярно происходило с применением норм законодательства о закупках в случае реализации «стратегических проектов») и решают возникающие проблемы в режиме «ручного управления», что само по себе создает питательную почву для коррупции.

Иными словами, внутренние закономерности «вертикали власти» приводят в самом госаппарате к мощным конфликтам интересов между добросовестным исполнением своих должностных обязанностей и использованием властных полномочий в личных интересах, а также порождают колоссальные внутренние издержки на урегулирование таких конфликтов. Стоит подчеркнуть, что описанные выше явления отторжения инноваций, высоких издержек функционирования и острых противоречий в стимулах для чиновников в рамках административной иерархии хорошо известны в литературе и знакомы из нашего недавнего советского прошлого. Такая модель может более или менее функционировать в условиях избыточности ресурсов (когда можно позволить себе добиваться поставленных целей, не считаясь со средствами), но она начинает давать сбой в условиях ужесточения бюджетных ограничений и необходимости отвечать на разнообразные внешние и внутренние вызовы. Именно это происходило в СССР в 1980-е годы, и, по нашему мнению, похожая ситуация складывается в современной

России в период после кризиса 2008–2009 гг. на фоне выросших социальных обязательств и резко возросшей неопределенности в развитии глобальных рынков.

Таким образом, мы попытались показать, что запуск новой модели экономического роста с опорой на успешный средний бизнес, сформировавшийся в 2000-е годы, требует изменения институциональной среды и создания условий для инвестиций. Но для этого необходимо обеспечение «правильных стимулов» в госаппарате, что, в свою очередь, требует существенных изменений в системе государственного управления. В каком направлении должны происходить эти изменения и на какую «социальную базу» они могут опираться?

В развитых демократиях «правильные стимулы» для госаппарата создаются политической конкуренцией и давлением со стороны гражданского общества. В России оба этих фактора слабы. Тем не менее необходимое давление внутри госаппарата и стимулы к изменениям могут возникать благодаря **конкуренции между регионами**. И в данном случае для нас может быть полезен опыт КНР, где несмотря на несовершенные рыночные институты и высокую коррупцию уже 30 лет поддерживаются исключительно высокие темпы экономического роста.

### **U-форма и M-форма в управлении экономическими процессами**

Различие в траекториях трансформации и результатах рыночных реформ в России и КНР можно объяснить через сравнение советской и китайской модели управления экономикой, которое проведено в работе нобелевского лауреата Эрика Маскина и его соавторов [Maskin et al., 2000]. В понимании Э. Маскина советская экономика, которая управлялась более чем 60 специализированными отраслевыми министерствами, по своей структуре была похожа на корпорацию Ford, впервые применившую конвейер и вплоть до Второй мировой войны организованную по «унитарной» схеме (что стало основой для появления термина U-форма, введенного одним из классиков теории управления Альфредом Чандлером). В частности, структура управления компании Ford была построена по функциональному принципу с делением на специализированные подразделения: производственный отдел, отделы продаж, закупок и т.д. Каждый из этих отделов выпол-

нял свои задачи, которые дополняли одна другую, но содержательно были совершенно разными и не сопоставимыми друг с другом.

Напротив, китайская плановая экономика скорее напоминала модель, впервые примененную компанией General Motors и получившую название М-формы. В General Motors в отличие от Ford внутрифирменная система управления опиралась на подразделения, представлявшие собой самостоятельные автомобильные компании и нацеленные на производство различных марок автомобилей («шевроле», «пontiак», «олдсмобиль» и др.).

Как показала теоретическая модель, разработанная Э. Маскиным и его соавторами, подобная мультидивизиональная структура дает возможность сравнить результаты деятельности средних звеньев управления и обеспечивает более эффективные стимулы для менеджеров внутри фирмы. Исторический опыт развития автомобильной промышленности в США в 1930–1950-е годы свидетельствует о том, что такая структура управления стала одним из конкурентных преимуществ General Motors и позволила ей обогнать Ford, который изначально был лидером отрасли.

Применительно к Китаю использование Э. Маскиным аналогии с М-формой основывалось на том, что в отличие от СССР и других социалистических стран здесь преобладали децентрализованные механизмы планирования — с распределением произведенной продукции и ресурсов преимущественно на уровне 27 крупных провинций. Свою роль в реализации такого подхода сыграла уверенность Мао Цзедунa в том, что США или СССР непременно нападут на Китай и страна частично будет оккупирована. А потому — с учетом опыта партизанской войны против японской оккупации — для жизнеобеспечения армии в экономике надо создавать «опорные базы», которые были бы относительно автономны и самодостаточны. В результате в отличие от советской модели «единой фабрики» Китай был разделен на 10 районов, в которых сознательно создавались параллельные хозяйственные структуры [Qian, 1999].

Такая структура экономики в сочетании с высокой ролью региональных организаций внутри КПК стала основой для специфической модели государственного управления в период реформ, начатых Дэн Сяопином. В рамках этой модели политическая централизация сочеталась с налоговым федерализмом. При этом, как было показано в работах Й. Чена и Ж. Ролана из университета Беркли [Qian, Roland, 1998; Ролан, 2012, гл. 11], наличие жестких бюджетных ограничений со стороны центрального правительства приводило к конкуренции

регионов за привлечение ресурсов, а эта конкуренция, в свою очередь, способствовала повышению качества государственного управления. Последующие эмпирические исследования [Li, Zhou, 2005; Fan et al., 2009] свидетельствовали о том, что в Китае карьерное продвижение региональных чиновников было тесно связано с экономическими успехами тех провинций, которыми они руководили.

Таким образом, в нашем понимании вектор изменений, способных создать «правильные стимулы» в российской системе государственного управления, — это **децентрализация**. Но не в формате механической передачи на региональный и муниципальный уровень недостающих доходов, а посредством реального расширения автономии региональных и местных властей, что предполагает **возвращение к федерализму**. Стоит подчеркнуть, что без этих шагов восстановление выборов губернаторов будет вести лишь к усилению напряжения и новым претензиям в адрес президента и правительства. Помимо освобождения федерального центра от несвойственных ему функций, возврат к федеральным принципам государственного устройства также облегчит поиск адекватных решений проблем социально-экономического развития через реализацию региональных экспериментов и пилотных проектов.

Движению в этом направлении объективно могут способствовать сдвиги в составе региональных элит, произошедшие в 2000-е годы. В частности, по данным проекта по анализу региональных элит, реализуемого Международным центром изучения институтов и развития ВШЭ, среди губернаторов, которые в 2000 г. руководили российскими регионами, к 2011 г. свои посты сохранили лишь 16%. Среди вице-губернаторов и ключевых региональных министров обновление было еще более радикальным: к 2011 г. свои должности сохранили лишь 8% тех, кто занимал их в 2001 г. Типичному губернатору в 2011 г. было 54 года (против 64 лет в 2000 г.). Вице-губернаторы в среднем «помолодели» на два года — до 46 лет. При этом в новом поколении региональной административной элиты стало существенно больше выходцев из частного бизнеса (каждый пятый губернатор и каждый третий вице-губернатор), а также профессиональных чиновников (почти 40% среди губернаторов и около 35% среди вице-губернаторов).

В целом мы можем говорить о появлении слоя «**новой бюрократии**», представленного достаточно квалифицированными и хорошо

оплачиваемыми специалистами, которые знают реальности рыночной экономики, во многих случаях владеют современными технологиями госуправления и имеют карьерные амбиции. Такие чиновники сегодня есть как в регионах, так и в федеральных ведомствах, но именно на уровне регионов может быть лучше виден конечный результат их усилий, у них больше потенциальных возможностей выстроить собственную «историю успеха» — как это, например, происходило с привлечением инвесторов в Калуге или Ульяновске.

Эти сдвиги в мотивации региональных лидеров прослеживаются не только по «кейсам», но и на более широких эмпирических данных. Регрессионный анализ результатов уже упомянувшегося опроса 1000 предприятий обрабатывающей промышленности, проведенного ВШЭ в 2009 г., показал, что значимым фактором предоставления поддержки со стороны региональных властей был факт осуществления предприятием в период 2005–2008 гг. крупных инвестиционных проектов. Так, среди «активных инвесторов» ту или иную поддержку на региональном уровне в 2007–2008 гг. получали 36,5% фирм — против 25% в группе «нерегулярных инвесторов» и 17% фирм без инвестиций<sup>7</sup>.

Вместе с тем до прошлого года подобные позитивные сдвиги на региональном уровне в России носили скорее «полустихийный» характер, поскольку они не опирались на сознательную политику выявления и поощрения лучшей практики со стороны федерального центра. Отсутствовала система карьерного продвижения более эффективных чиновников, опирающаяся на понятные и измеримые критерии оценки их деятельности. Повышение квалификации российских чиновников традиционно проводилось учреждениями, которые в начале 1990-х были образованы на базе бывших высших партийных школ и в значительной степени унаследовали их кадровый состав.

Таким образом, мы можем констатировать, что стабильность 2000-х годов (обычно связываемая с функционированием «вертикали власти») привела к формированию двух достаточно широких социальных групп, обладающих профессиональными компетенциями и уровнем доходов, который позволяет им думать о буду-

---

<sup>7</sup> Стоит отметить, что для получения поддержки со стороны федеральных властей данный фактор оказался незначимым; существенными для предоставления федеральной поддержки были участие государства в капитале, поддержание занятости, факт создания предприятия до 1991 г. и его расположение в менее развитом регионе [Яковлев, 2010].

щем и выстраивать долгосрочные стратегии. Но одновременно структура управления экономикой и обществом, сложившаяся в ходе построения «вертикали власти», сама генерирует стимулы к оппортунистическому поведению среди представителей «нового бизнеса» и «новой бюрократии», ориентируя их на стратегии перераспределения вместо производительной (продуктивной) деятельности. Кто и как сегодня может изменить эту систему?

Вопреки представлениям, доминирующим в массовом сознании, это не вопрос «политической воли» одного человека или приближенной к нему узкой группы (в лице «Политбюро № 2»). Это вопрос готовности (и способности) представителей нынешней российской элиты договориться о формировании системы правил, которые будут соблюдаться ими самими и которые не будут мешать долгосрочным целям развития экономики и общества. При этом весьма традиционные для России попытки «силовых решений» сегодня не только означают растрату ограниченных ресурсов, но и чреваты запуском процесса «взаимного уничтожения» для нынешней элиты.

Как мы уже отмечали выше, своеобразие сегодняшней российской ситуации заключается в том, что при наличии определенной системы правил для обычных граждан, обычных предпринимателей и обычных чиновников представители высшей элиты чувствуют себя свободными от соблюдения этих правил. То есть в известном смысле построение системы «верховенства права» в России сегодня, видимо, должно идти не сверху вниз (как это исторически происходило в современных либеральных демократиях), а снизу вверх, с распространением на элиту тех правил, норм и обязательств, которые публично декларированы для всех граждан.

Этой логике движения «снизу вверх» соответствует возросшее давление на власть со стороны различных социальных групп — от автомобилистов, вынужденных стоять в пробках из-за расплодившихся «синих ведерок», до предпринимателей, пытающихся ограничить практику рейдерских захватов и силового давления на бизнес с участием сотрудников правоохранительных структур. Фактором внешнего давления на элиту, безусловно, выступают ужесточившиеся бюджетные ограничения, которые уже не позволяют, как раньше, откупиться от недовольных социальных групп.

Однако давление на власть само по себе не приводит к появлению адекватных решений назревших проблем. Работающие договоренности о новых правилах игры могут возникать только из диалога с участием организованных групп, представляющих интересы

ключевых «стейкхолдеров». Сегодняшние правила формировались федеральной бюрократической элитой, «силовиками» и крупным, приближенным к власти бизнесом как реакция на последствия кризиса 1998 г. и в целом — на вызовы 1990-х годов. После «дела ЮКОСа» структура правящей коалиции изменилась, и крупный бизнес оказался в роли «младшего партнера». На нынешней стадии необходимо включение в процесс переговоров о выработке правил игры новых участников — в лице «нового бизнеса» и региональных элит. Как мы пытались показать выше, именно эти две группы могут стать движущими силами новой модели экономического роста. Кроме того, участниками переговорного процесса должны стать элиты профессиональных сообществ (учителей, врачей, ученых, преподавателей вузов, деятелей культуры), представляющие сектор экономики, от которого существенно зависят перспективы устойчивого экономического роста.

Исследования ВШЭ показывают, что процессы самоорганизации наиболее активно идут в бизнес-сообществе. Так, уже перед кризисом 2008–2009 гг. в России наряду с «большой четверкой» (РСПП, ТПП, «Деловая Россия» и «ОПОРА России») было свыше 300 реально действующих отраслевых объединений предпринимателей. При этом, как видно по данным таблицы 5.1, ассоциации включают более активные предприятия.

**Таблица 5.1.** Доля предприятий с различным уровнем инвестиционной активности среди фирм, участвовавших и не участвовавших в бизнес-ассоциациях (БА) в 2009 г.

| Уровень инвестиционной активности в 2005–2008 гг. | Фирмы — члены БА, % | Фирмы — нечлены БА, % |
|---|---------------------|-----------------------|
| Инвестиции отсутствовали                          | 19                  | 36                    |
| Незначительные инвестиции                         | 30                  | 30                    |
| Крупные инвестиции                                | 51                  | 34                    |

*Источник:* Данные опроса 1002 предприятий обрабатывающей промышленности, проведенного ВШЭ в феврале — июне 2009 г.

Тем не менее даже продвинутые организации, представляющие коллективные интересы предпринимательского сообщества, пока продолжают ориентироваться на решение своих проблем преимущественно через «вертикальные связи». Такой подход может давать краткосрочную отдачу, но с точки зрения долгосрочных интересов

он представляет собой иллюзию, поскольку в условиях ужесточения бюджетных ограничений и усиления неопределенности власть не может гарантировать исполнение своих обязательств перед отдельными социальными группами. В реальности работать будут только те решения, которые согласуются с интересами основных групп, затронутых этими решениями. Поэтому необходимо развитие горизонтальных взаимодействий, которые сами по себе будут способствовать снижению неопределенности, формированию доверия и удлинению горизонта интересов. В данном случае конечный результат (новые адекватные решения) оказывается не менее значим, чем процесс, сам по себе способствующий изменению среды.

Острые проблемы социального и экономического развития, с которыми сегодня сталкивается Россия, часто требуют нестандартных решений. Одно из таких решений для снижения социального неравенства и стимулирования инвестиций в человеческий капитал мы предлагаем в разделе 7. Однако мы не переоцениваем своих экспертных знаний — идеи таких решений скорее должны исходить от «стейкхолдеров» («заинтересованных сторон»), которые сами будут участвовать в их реализации. Эксперты же могут помочь в формализации этих решений, выработке аргументов «за» и «против», оценке их последствий.

В данном контексте запуск диалога о новых «правилах игры» в значительной степени предопределяется наличием организаций, которые, представляя коллективные интересы «своих» социальных групп, были бы способны предлагать конструктивные решения, учитывающие интересы других групп в обществе. Необходимо сознавать, что в любом случае это будет долгий путь с поиском новых решений методом проб и ошибок и неизбежными компромиссами. Однако внутреннюю устойчивость этот процесс поиска и выработки адекватных решений для развития приобретет лишь тогда, когда он сможет опираться на необходимый фундамент — в виде развитых институтов гражданского общества.

## **6. Роль гражданского общества в формировании новой модели роста**

Только будущее покажет, насколько российские элиты готовы к поиску консенсуса на базе долговременных интересов в проти-



вовес ситуативному дележу административных и экономических возможностей. Критически значимым в данном отношении станет среднесрочный период, особенно время подготовки и проведения следующих парламентских и президентских выборов. Вместе с тем по-настоящему прочную основу институциональных изменений, благоприятствующих экономическому росту, во всяком случае, в его постиндустриальном формате, способно составить лишь относительно высокоразвитое гражданское общество.

В России основным драйвером перемен традиционно выступало государство, курс которого в лучшем случае определялся конкуренцией узких элит, а в худшем — интересами и пристрастиями отдельных лиц. Широким слоям доставались главным образом роли исполнителей решений и критиков властей. Зачастую обе роли органично совмещались, поскольку в равной мере предполагали нечто вроде позиции ребенка, не сомневающегося, что жизнь семьи определяется не им, а родителями, предъявляющего требования к старшим, иногда благодарного, подчас бунтующего, однако редко осознающего себя вполне самостоятельным и ответственным субъектом. Разумеется, такое положение, в свою очередь, не было итогом свободного выбора большинства граждан, а определялось условиями, в которых складывались и развивались общество и государство.

Между тем характер экономики XXI в. подразумевает многоаспектные и разнообразные взаимодействия множества субъектов, отличающихся именно высокой мерой самостоятельности и ответственности. Трудно совместить полноценное проявление этих черт в экономической области с сервильностью или слепым бунтарством в отношении власти.

Преодолима ли традиция, в соответствии с которой государство выступает по отношению к обществу скорее хозяином и наставником, чем агентом? Мы не являемся сторонниками двух довольно широко распространенных точек зрения, что традиция либо задана генотипом нации и не подлежит изменениям, либо может быть изжита чуть ли не мгновенно в случае прихода к власти бескомпромиссных демократов. Мы исходим из того, что ключевое значение имеют эволюционирующая культура и овладение навыками гражданской самоорганизации.

В стране постепенно складывается не только рыночная, но и нерыночная, некоммерчески ориентированная самоорганизация. В ранее выполненной работе было показано, что с начала 2000-х годов она стала укореняться в относительно широких слоях населения, что было подготовлено, с одной стороны, появлением

новых экономических возможностей и ростом среднего класса, а с другой — предыдущими фазами развития российского гражданского общества — от деятельности диссидентов советского периода до интенсивного импорта ресурсов НКО и усвоения последними зарубежных поведенческих образцов в 1990-е годы [Якобсон, Санович, 2009]. Нынешняя фаза зачастую недооценивается по двум причинам. Во-первых, в силу ряда обстоятельств, которые здесь не рассматриваются, развитие лишь отчасти корреспондирует с динамикой числа зарегистрированных НКО. Во-вторых, движение «вширь», естественно, сопровождалось сближением облика самоорганизующихся структур с обликом типичного российского гражданина. Это разочаровывает тех экспертов, для которых гражданское общество ограничивается кругом политически активных групп, вдохновляемых либеральными ценностями. Действительно, в России, как, впрочем, и в большинстве других стран, наиболее распространена неполитическая самоорганизация, нацеленная на взаимопомощь, филантропическую активность, совместное удовлетворение досуговых потребностей и т.п.

Например, в опросе руководителей 1005 НКО, проведенном в 2012 г. НИУ ВШЭ, 41% респондентов, отвечая на вопрос об общественно-политической ориентации их организаций, заявили о нейтральности, 20% сослались на приверженность либеральным ценностям, 16% — социал-демократическим ценностям, а 11% — консервативным ценностям. 16% пришлось на сторонников иных взглядов, среди которых чаще всего встречаются коммунистические (5%) и националистические (3%)<sup>8</sup>. Тем же респондентам было предложено оценить, желают ли большинство российских НКО непосредственно участвовать в подготовке и осуществлении крупных политических перемен в стране. Ответ «безусловно желают» дали 8% опрошенных, «скорее желают» — 22%, тогда как более половины ответов были отрицательными (16% респондентов затруднились ответить).

Для нынешнего состояния российского гражданского общества характерно отсутствие тесной взаимосвязи между двумя аспектами

---

<sup>8</sup> Исследование проведено по квотной выборке, разработанной И.В. Мерсияновой таким образом, чтобы отразить многообразие организационно-правовых форм НКО, их возраста, типов населенных пунктов, а также таких характеристик регионов, как уровень урбанизации и душевые показатели ВРП и числа зарегистрированных НКО.

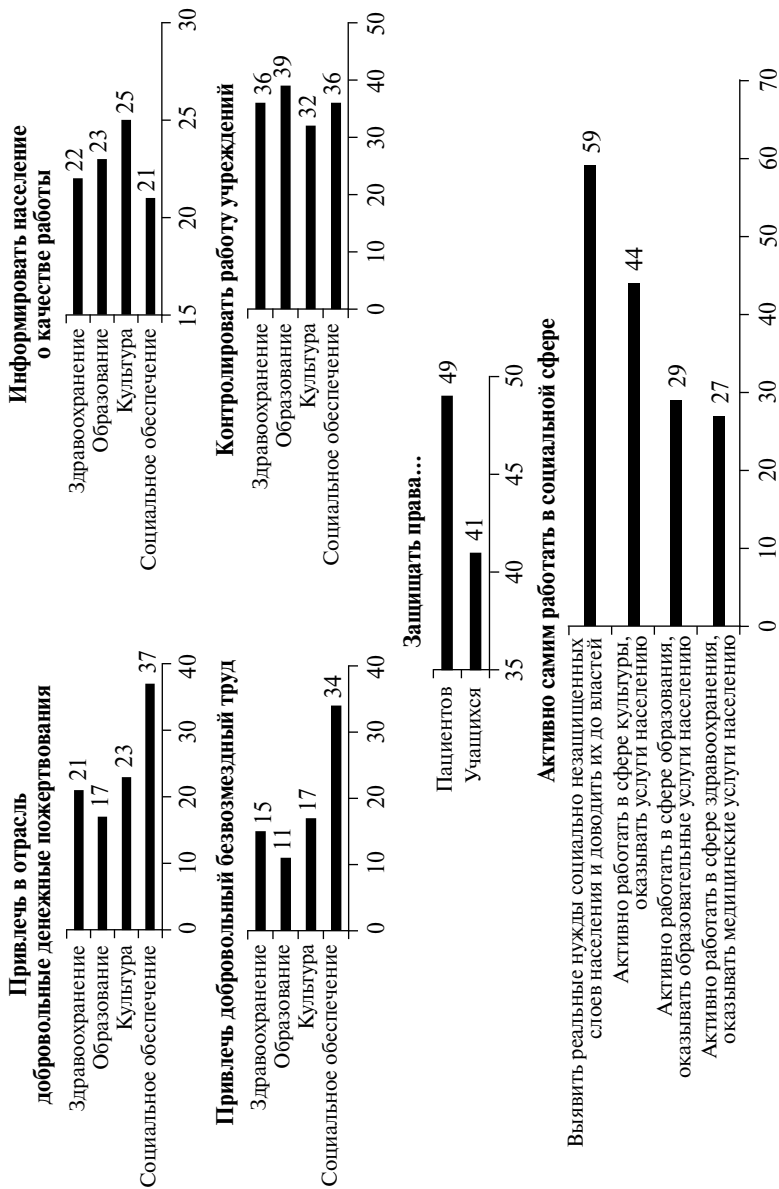
Полевой этап выполнен ООО «MarketUp».

его развития. Это, с одной стороны, формирование сети устойчивых самоорганизующихся групп, которые могут регистрироваться в форме НКО или длительное время существовать без регистрации, а с другой — проведение массовых акций, которые чаще всего приобретают протестный характер. Упомянутый опрос руководителей НКО показал, что лишь 7% респондентов участвовали в акциях протеста, митингах или пикетах.

Неукорененность массовых выступлений в повседневной разнообразной деятельности зарегистрированных и незарегистрированных НКО придает этим выступлениям характер преимущественно эпизодических реакций на отдельные действия властей. Подобное положение дел, разумеется, предпочтительнее того, которое складывается при еще менее развитом гражданском обществе. Имеются в виду пассивность населения или стихийные бунты «за все хорошее против всего плохого», время от времени сметающие режимы в странах третьего мира. Однако, как бы то ни было, нынешнее состояние российского гражданского общества не обеспечивает его постоянного, относительно однонаправленного и действенного давления на элиты.

В то же время значение имеют обстоятельства, остающиеся вне поля зрения, когда гражданская самоорганизация рассматривается главным образом в контексте ее политических возможностей и последствий. Во-первых, за последние годы в стране сформировался отчетливый запрос на участие НКО в том, что еще недавно считалось заведомой монополией государства. Показательны, в частности, приведенные на рис. 6.1 данные репрезентативного опроса населения, проведенного НИУ ВШЭ совместно с ФОМом в 2012 г.

Специфика момента состоит в том, что запрос уже предъявлен, но все еще непривычен и лишь в малой степени удовлетворен. Вместе с тем, как показывает анализ, уже имеются многочисленные, хотя и разрозненные примеры успешных инициативных действий. Со своей стороны органы власти постепенно осознают, что силами и ресурсами одного лишь государства не решить насущных социальных проблем [Справится ли государство в одиночку?..., 2012]. Характер взаимоотношений общественных структур и государства далек от идеала, но население уже не безразлично по отношению к тому, как строятся эти отношения, и делает осознанный выбор в пользу реального партнерства. Это видно на рис. 6.2, где приведено распределение ответов на вопросы, как должно строиться взаимодействие между властями, с одной стороны, и НКО и



**Рис. 6.1.** Ответы на вопрос: «Чем могли бы НКО и гражданские инициативы помочь улучшению ситуации в отраслях социальной сферы?», %



**Рис. 6.2.** Ответы на вопросы о желательном и фактическом характере взаимодействий, %

общественными инициативами — с другой, и как оно фактически строится.

Во-вторых, неполитическая самоорганизация, участие в разнообразных ассоциациях, создаваемых для решения пусть вполне частных проблем, выступает, по выражению А. де Токвиля, «школой демократии» [Putnam, 1993; 2000]. В России эта «школа» относительно свободно функционирует немногим более двух десятилетий и лишь около десяти лет назад стала относительно массовой. Естественно, нельзя ожидать чрезмерных успехов «школы».

Однако, например, сравнение данных проводившихся НИУ ВШЭ опросов руководителей НКО и массовых опросов населения показывает, что для первых характерна не только значительно более выраженная установка на объединение с другими людьми для совместных действий (88% против 63%), но и впечатляюще более высокий уровень обобщенного доверия: 52% из них полагают, что большинству людей можно доверять, тогда как в среднем по населению этот показатель составляет 17%. Между тем уровень обобщенного доверия имеет ключевое значение для установления устойчивых горизонтальных связей, выходящих за пределы круга семей и близких знакомых.

В целом картина, которая предстает из данных мониторинга гражданского общества, проводящегося НИУ ВШЭ совместно с рядом социологических центров, дает основания для следующих выводов. В стране реально идут процессы относительно широкой и разнообразной самоорганизации. Граждане уже меньше полагаются на государство и довольно ясно видят возможность и желательность его подконтрольности гражданским структурам. Множатся примеры свободных, организованных и ответственных совместных действий в различных областях общественной жизни. Все это опровергает представление о «врожденном государственничестве» нации. Более того, с учетом краткости срока, в течение которого гражданская активность в России не подвергается жестким репрессиям, ее достигнутый уровень дает основания ожидать, что путь, пройденный в других странах за века, удастся пройти намного быстрее.

Однако, хотя гражданская самоорганизация перестала восприниматься как подпольщица или экзотическая иностранка, навыки, способные придать ей эффективность, только формируются. Число и разнообразие НКО не так уж малы, но большинство организаций экономически и управленчески слабы, и далеко не все из них добросовестны. Самоорганизующиеся ячейки, как правило, невелики по размерам, разобщены и не испытывают выраженной потребности в консолидации. Горизонтальные связи между общественными структурами пока относительно не широки, а их взаимное «родство» чаще всего воспринимается лишь как совпадение сфер деятельности, т.е. движение «на параллельных курсах». Характерно, что именно такое совпадение ассоциировалось в глазах 53% респондентов названного опроса руководителей НКО со словами: «У Вашей организации много общего с какой-то другой». В то же время коннотации с общностью принципов, мировоззре-

ния, целей и задач проявились у 5% опрошенных, а с совместными действиями — у 6%. В свою очередь, для практического взаимодействия наиболее типичны различные форматы взаимного информирования. В том же опросе в качестве эффектов взаимодействия с другими организациями 58% респондентов назвали обмен опытом, 37% — формирование положительного имиджа организации, 33% — доступ к информационным и методическим ресурсам, тогда как дополнительные возможности решения социальных проблем упомянули 34% опрошенных, а повышение влияния на власть — лишь 20%.

Большинство НКО не привлекает роль инициаторов и опоры массовых акций, что с высокой вероятностью обрекает последние на ситуативность. В политике государства в отношении общественных структур прочитывается желание действовать «кнутом и пряником». В конечном счете это бесперспективно, поскольку манипулировать реально свободной самоорганизацией, по определению, невозможно, а имитируемая или коррумпированная самоорганизация неэффективна. Тем не менее попытки предпринимаются, что, конечно, отталкивает значительную часть НКО. В то же время есть немало организаций, научившихся сотрудничать с властными структурами, не поступаясь самостоятельностью и достоинством. Есть и такие, которые осознанно эксплуатируют недалекость этих структур, а также те, которые выступают инструментами, а то и масками последних.

Доступные эмпирические данные вселяют умеренный оптимизм в отношении перспектив российского гражданского общества. Судя по всему, его развитие необратимо. Вместе с тем пока нет оснований рассчитывать, что давление общественных структур на элиты и государство в ближайшее время станет решающим фактором изменения тех институтов, которые принципиально значимы для экономического роста. Все еще слишком многое зависит от взаимоотношений внутри элиты, что относительно снижает предсказуемость политических и экономических процессов. Однако рост общественной активности, ясно проявившийся с конца 2011 г., сужает границы доступного элите выбора политики и при прочих равных условиях побуждает ее к большей осмотрительности и заботе о дальнейшей перспективе.

С формированием сети самоорганизующихся ячеек, отражающих реально существующий спектр интересов, ценностей, представлений и запросов, бытующих в российском обществе, гражд-

дане постепенно перестают ограничиваться ролью «болельщиков» за те или иные команды элит. Разумеется, это в неравной степени относится к разным слоям населения. Лидерами выступают, в частности, профессиональные сообщества лиц интеллектуального труда и особенно представители бизнеса.

## **7. Информация к размышлению: как преодолеть неравенство и увеличить инвестиции в человеческий капитал**

Одним из факторов, препятствующих формированию в России полноценного гражданского общества и его консолидации вокруг общих ценностей, является чрезмерное по меркам развитых стран неравенство в уровне доходов и потребления. Отчасти это неравенство — следствие структурных диспропорций российской экономики, в частности, недостаточного развития секторов, обеспечивающих формирование инвестиций в человеческий капитал.

В этом разделе мы предлагаем некоторые подходы к изменению ситуации, которые представляются нам разумными. Данный раздел проработан в гораздо меньшей степени, чем предыдущие, тем не менее мы решили вынести наши идеи для общественного обсуждения, поскольку считаем, что выбор путей долгосрочного развития невозможен без полноценной общественной дискуссии.

Новая модель экономического роста в долгосрочной перспективе будет опираться на развитие человеческого капитала. Для того чтобы эта модель реализовалась, должны заработать эффективные экономические механизмы, способствующие формированию государственных и частных инвестиций в человека. Основными каналами таких инвестиций служат системы образования и здравоохранения, пенсионного обеспечения в старости. Кроме того, инвестиции в качество среды связаны с доступностью жилья и качественных жилищно-коммунальных услуг. Мы считаем, что прорыв по перечисленным направлениям возможен лишь при сокращении неравенства и увеличения персональной ответственности граждан за формирование собственных инвестиций в человеческий капитал.

Одним из результатов быстрого экономического роста в 2000-е годы стало повышение доходов и потребительских расходов на-



селения в реальном выражении в 2,5 раза. Тем не менее изменения в структуре потребительских расходов и сбережений населения носили однобокий характер. Происходило увеличение доли потребления непродовольственных товаров относительно расходов на питание; организованные сбережения в основном ограничивались банковскими вкладами. При этом доля платных услуг в течение 2000-х годов колебалась на достигнутом к концу 1990-х уровне 14–16% доходов (табл. 7.1). За 12 лет доля расходов населения на медицинские услуги и путевки увеличилась всего лишь с 1,2 до 1,3% доходов, а доля расходов на платные услуги образования после некоторых колебаний осталась около 1%. Взносы населения в систему пенсионного страхования в структуре сбережений весь этот период находились в пределах статистической погрешности. Таким образом, несмотря на рост доходов населения в последнее десятилетие, структура их использования пока не приближается к характерной для развитых стран, соответственно относительно низкой остается и доля собственных платежей населения в структуре финансирования инвестиций в человеческий капитал.

**Таблица 7.1.** Потребительские расходы населения, % от доходов

|  | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2011</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| <b>Покупка товаров и оплата услуг</b>  | <b>74,6</b> | <b>73,3</b> | <b>73,5</b> |
| Покупка товаров  | 59,8        | 57,3        | 56,4        |
| Оплата услуг, в том числе  | 14,8        | 15,9        | 15,6        |
| оплата услуг системы образования   | 1,0         | 1,1         | 1,0         |
| расходы на путевки в санатории и дома<br>отдыха, туризм и медицинские услуги | 1,1         | 1,4         | 1,3         |

*Источник:* Росстат.

Вклад секторов образования и здравоохранения в формирование ВВП за 2000-е годы практически не увеличился, следуя за динамикой бюджетных расходов на эти цели, а развитие финансовых услуг для населения в основном ограничивалось банковским сектором. Казалось бы, «ресурсное проклятие» в эти годы не должно было затруднять развитие неторгуемых секторов, к которым относятся все перечисленные. Причиной отставания стало наличие недореформированного сектора бюджетных услуг и государственной пенсионной системы, которые сами не развивались, зато соз-

давали иллюзию «обеспеченности» населения соответствующими услугами. Наряду с этим развитию инвестиций в человеческий капитал препятствовал высокий уровень неравенства, одним из генераторов которого являлся недостаточный уровень доходов занятых в бюджетных секторах экономики.

Наша гипотеза состоит в том, что смягчение зарплатной диспропорции между доходами занятых в секторе бюджетных услуг и других секторов экономики могло бы способствовать сдвигу структуры потребления в сторону повышения доли платных услуг. Косвенное подтверждение этому дает опыт резкого повышения зарплат бюджетникам в конце 2001 г., в результате которого прирост зарплат в образовании и здравоохранении за 2002 г. составил около 60% на фоне роста средней зарплаты по экономике на 35%. Это повышение совпало с заметным увеличением доли платных услуг в структуре использования доходов (в том числе образования и медицины), эффект от которого сохранился до начала 2010-х годов.

Мы полагаем, что привлечение дополнительных ресурсов и рост доходов занятых в образовании и здравоохранении является необходимым условием развития этих секторов. Однако вывести их на качественно новый уровень возможно, лишь изменив систему стимулов как у производителей, так и у потребителей услуг. Для этого услуги, предоставляемые сейчас бюджетными секторами, должны получить адекватную оценку, занятые в этих секторах иметь конкурентную зарплату, а потребители услуг обладать необходимыми ресурсами, реальной возможностью выбора и ответственностью.

Какие шаги необходимо предпринять для реализации поставленной цели? По сути, один из первых шагов уже намечен в планах по повышению оплаты труда основным массовым категориям занятых в бюджетном секторе и поддержанию его на уровне не ниже среднего по экономике региона, а по отдельным группам преподавателей и врачей — и выше. К сожалению, эти планы в условиях текущего замедления экономического роста и иного выбора приоритетов бюджетных расходов на федеральном уровне рискуют остаться не обеспеченными необходимыми ресурсами. Даже при условии сокращения численности занятых в бюджетном секторе на 15% к 2018 г. повышение оплаты труда требует не менее 1% ВВП дополнительных расходов в годовом выражении.

Выравнивание структурной диспропорции между доходами бюджетников и занятых в других секторах экономики приведет к

сокращению неравенства. Поскольку развитие ключевых секторов, в которых формируются инвестиции в человеческий капитал, требует их встраивания в структуру рыночных отношений, финансовые потоки в этих секторах нужно перестроить таким образом, чтобы начали работать рыночные стимулы, механизмы позитивного отбора и повышения качества, а также каналы привлечения небюджетных ресурсов в эти сферы.

В развитых европейских странах, как правило, до половины отчислений в пенсионную систему уплачивают работники, остальное — работодатели. Мы предлагаем направить на повышение оплаты труда занятых в бюджетной сфере ресурсы, достаточные для формирования регулярных отчислений работников в системы медицинского и накопительного пенсионного страхования. Тем самым будет обеспечено качественное изменение объема и структуры потребления и сбережений этой категории населения, созданы предпосылки для роста предложения соответствующих услуг и постепенного вовлечения в эти отношения занятых в небюджетных секторах экономики. Первоочередными являются сферы медицины и пенсионного обеспечения, поскольку для них проблемы недофинансирования и недостаточного развития страховых механизмов наиболее критичны. Впоследствии по аналогичной схеме можно перейти к поддержке дополнительных расходов на образование, на оплату услуг ЖКХ и решение жилищной проблемы.

Мы провели предварительные расчеты для определения необходимого объема ресурсов и направлений перераспределения финансовых потоков. Понимая важность большого количества разных аспектов, на первом этапе мы поставили себе задачу учесть лишь самые ключевые факторы, поэтому полученные оценки являются очень грубыми и приблизительными. Все оценки были сделаны нами «в условиях 2012 года» на основании доступных статистических данных за 2010–2012 гг. На данный момент мы решили отказаться от построения перспективных сценариев, чтобы избежать неопределенности, связанной с необходимостью прогнозировать большое количество параметров.

Общая численность занятых в бюджетной сфере в 2012 г. оценивается в 14,1 млн человек, из которых около 12 млн заняты в трех ключевых секторах: образовании, здравоохранении и государственном управлении. В этой сфере по расчетным данным формируется до 6,5% ВВП в виде оплаты труда и еще около 2% ВВП в виде социальных отчислений (табл. 7.2).

**Таблица 7.2.** Основные параметры оплаты труда и занятости в бюджетной сфере

|   | Оценка<br>в условиях<br>2012 г. | В % ВВП |
|---|---------------------------------|---------|
| <b>Средняя зарплата в бюджетной сфере, тыс. руб./мес.</b> | <b>23,9</b>                     |         |
| Численность занятых в бюджетной сфере,<br>млн человек     | 14,1                            |         |
| ФОТ год. *, млрд руб.                                     | 4048                            | 6,5     |
| ФОТ с учетом отчислений (30%)**, млрд руб.                | 5263                            | 8,4     |
| отчисления в ПФР (22%)                                    | 891                             | 1,4     |
| отчисления в ОМС (5,1%)                                   | 206                             | 0,3     |
| отчисления в ФСС (2,9%)                                   | 117                             | 0,2     |

\* За счет поступлений из бюджета и от приносящей доход деятельности.

\*\* Без учета регресса.

*Источники:* Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

При расчете необходимых ресурсов для изменения денежных потоков в системе здравоохранения (табл. 7.3) мы предполагаем, что увеличение зарплаты одного занятого в бюджетной сфере будет компенсировать расходы на оплату полисов медицинского страхования по рыночной стоимости в расчете на одного занятого и еще одного члена семьи. При средней рыночной стоимости полиса ДМС — 25–30 тыс. руб. в год (в ценах 2012 г.) расчетное повышение оплаты труда одного бюджетника, необходимое для уплаты страховой премии с учетом НДФЛ, составит 5,3 тыс. руб. в месяц. Дополнительные расходы бюджетной системы на оплату труда без начислений составят 1,4% ВВП. При этом дополнительные отчисления работодателей в размере 0,5% ВВП поступят в Пенсионный фонд, систему ОМС и Фонд социального страхования.

Для расчета ресурсов, необходимых для наполнения накопительной пенсионной системы, мы предполагаем, что все бюджетники получают прибавку к зарплате, покрывающую расходы на оплату первого ежегодного взноса за одного участника из расчета срока накопления пенсии — 40 лет и периода дожития — 20 лет. Среднегодовой темп прироста зарплаты исходя из параметров консервативного сценария составит около 7% в год в номинальном выражении (табл. 7.4). Среднегодовая доходность накоплений за весь период — 6% в номинальном (3% в реальном) выражении.

**Таблица 7.3.** Изменение финансовых потоков в здравоохранении

| Показатель  | Оценка<br>в условиях<br>2012 г. | В % ВВП    |
|---|---------------------------------|------------|
| Число действующих договоров по ДМС, млн шт.   | 4,3                             |            |
| Страховые премии по ДМС, млрд руб.  | 120,0                           |            |
| <b>Средняя стоимость полиса ДМС, тыс. руб./год</b>  | <b>27,9</b>                     |            |
| <b>Расходы на оплату полной стоимости медицинского страхования в расчете на двух человек в год, тыс. руб.</b> | <b>55,8</b>                     |            |
| то же с учетом НДФЛ   | 64,1                            |            |
| то же в расчете на 1 месяц  | 5,3                             |            |
| Дополнительные расходы бюджета на оплату труда (без отчислений), млрд руб.                                    | 905,2                           | 1,4        |
| дополнительные отчисления в ПФР (22%)   | 199,2                           | 0,3        |
| дополнительные отчисления в ОМС (5,1%)  | 46,2                            | 0,1        |
| дополнительные отчисления в ФСС (2,9%)  | 26,3                            | 0,04       |
| <b>Дополнительные расходы бюджета с учетом отчислений, млрд руб.</b>  | <b>1177</b>                     | <b>1,9</b> |

*Источники:* ФСФР; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Накопленный пенсионный капитал должен обеспечить пенсию в размере 50% утраченного заработка в среднем за весь период (или 17% утраченного заработка на конец периода). При расчете пенсионного капитала и размера будущей пенсии мы не учитывали стандартные для актуарных расчетов параметры вероятности дожития<sup>9</sup>. Такой способ расчета приводит к завышению размера регулярных пенсионных взносов относительно минимально необходимого уровня. Однако он оправдан, если предполагается наследование пенсионных накоплений (это предпочтительный вариант для повышения доверия к системе). Мы предполагаем, что во избежание дискриминации прибавку к зарплате будут получать все половозрастные группы бюджетников, однако формирование накоплений будет финансово оправданным лишь для тех групп, которые смогут накапливать средства не менее 20 лет. У представителей старших возрастов указанные средства могут

<sup>9</sup> Ряд крупнейших российских НПФ, по нашим наблюдениям, также их не учитывает.

**Таблица 7.4.** Изменение финансовых потоков в пенсионной системе

| Показатель  | Оценка<br>в условиях<br>2012 г. | В % ВВП    |
|---|---------------------------------|------------|
| Среднегодовой темп прироста зарплаты, %   | 7,0                             |            |
| Средняя доходность, %   | 6,0                             |            |
| Срок уплаты взносов, лет  | 40                              |            |
| Срок дожития, лет   | 20                              |            |
| Средняя зарплата в период накопления пенсии,<br>тыс. руб./мес.  | 119,3                           |            |
| Пенсия в размере 50% утраченного среднего<br>заработка (17% утраченного заработка на конец<br>периода накопления), тыс. руб./мес. | 59,6                            |            |
| Пенсионный капитал, тыс. руб.   | 14311,2                         |            |
| <b>Расходы на годовой взнос в первый год, тыс. руб.</b>   | <b>30,5</b>                     |            |
| то же с учетом НДФЛ   | 35,1                            |            |
| то же в расчете на 1 месяц  | 2,92                            |            |
| Дополнительные расходы бюджета на оплату труда<br>(без отчислений), млрд руб.   | 495,3                           | 0,8        |
| дополнительные отчисления в ПФР (22%)   | 109,0                           | 0,2        |
| дополнительные отчисления в ОМС (5,1%)  | 25,3                            | 0,04       |
| дополнительные отчисления в ФСС (2,9%)  | 14,4                            | 0,02       |
| <b>Дополнительные расходы бюджета с учетом<br/>отчислений, млрд руб.</b>  | <b>644</b>                      | <b>1,0</b> |

*Источник:* Расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

быть направлены на уплату дополнительных взносов в солидарную часть пенсионной системы. Это, в свою очередь, позволит смягчить ее дефицит, уменьшив вертикальную несбалансированность бюджета.

Расчетное повышение оплаты труда одного бюджетника, необходимое для уплаты первого ежегодного взноса с учетом НДФЛ, составит 2,9 тыс. руб. в месяц. Дополнительные расходы бюджетной системы на оплату труда с учетом всех отчислений — около 1% ВВП.

Итогом описанных изменений в системах медицинского и накопительного пенсионного страхования должно стать формирование новых дополнительных финансовых потоков в эти системы от

работников, занятых в бюджетной сфере, формирование спроса на медицинские услуги более высокого качества, а также формирование источника долгосрочных инвестиционных ресурсов в виде обновленного компонента накопительной пенсионной системы.

**Таблица 7.5.** Общие итоги

| Показатель   | Оценка<br>в условиях<br>2012 г. | В %<br>ВВП |
|--|---------------------------------|------------|
| <b>Средняя зарплата в бюджетном секторе, тыс. руб.</b>                                     | <b>32,2</b>                     |            |
| <i><b>Изменения в расходной части бюджета</b></i>  |                                 |            |
| Дополнительные расходы на оплату труда   | 1401                            | 2,2        |
| Дополнительные отчисления  | 420                             | 0,7        |
| <i>Всего дополнительные расходы, млрд руб.</i>   | <i>1821</i>                     | <i>2,9</i> |
| <i><b>Изменения в доходной части бюджета</b></i>   |                                 |            |
| Дополнительные поступления в ПФР   | 803                             | 1,3        |
| за счет платежей работодателей   | 308                             | 0,5        |
| за счет платежей работников  | 495                             | 0,8        |
| в страховую часть  | 248                             | 0,4        |
| в накопительную часть  | 248                             | 0,4        |
| Дополнительные поступления в ОМС   | 977                             | 1,6        |
| за счет платежей работодателей   | 71                              | 0,1        |
| за счет платежей работников  | 905                             | 1,4        |
| Дополнительные поступления в ФСС   | 41                              | 0,1        |
| <i>Всего дополнительные доходы, млрд руб.</i>  | <i>1821</i>                     | <i>2,9</i> |
| Средства на покрытие текущего дефицита ПФР, млрд руб.                                      | 556                             | 0,9        |
| Приток ресурсов в системы медицинского и накопительного пенсионного страхования, млрд руб. | 1265                            | 2,0        |

*Источники:* Росстат; ФСФР; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Ценой этого является увеличение уровня расходов бюджетной системы на оплату труда и начисления на 2,9% ВВП (табл. 7.5). (Общий объем необходимых ресурсов меньше накопленной к настоящему моменту величины Фонда национального благосостояния)

ния.) При этом большая часть средств тут же вернется в бюджетную систему за счет дополнительных поступлений во внебюджетные фонды. Однако, поскольку основная часть оплаты труда бюджетников финансируется из региональных бюджетов, на период подстройки системы регионам потребуются дополнительные трансферты на эти цели. По мере развития сектора услуг и появления у региональных бюджетов дополнительных доходов потребность в трансфертах будет сокращаться, поэтому наше предложение в целом не противоречит идее децентрализации. Инфляционные последствия таких изменений будут минимальными, поскольку дополнительные ресурсы не окажут непосредственного влияния на рынок потребительских товаров.

Наибольшие риски и трудности связаны с вовлечением в обновленную систему занятых в частном секторе экономики. Одномоментный переход занятых в частном секторе к самостоятельной уплате взносов на медицинское страхование и формирование пенсионных накоплений без получения компенсации привел бы к увеличению уровня бедности среди семей, в которых отсутствуют бюджетники<sup>10</sup>. Границы повышения оплаты труда в бюджетном секторе могут быть установлены несколько выше необходимой величины отчислений, чтобы за счет этой «премии» обеспечить увеличение совокупного спроса. В любом случае, для постепенной адаптации структуры экономики к новым условиям, увеличения предложения качественных услуг и постепенного наращивания объема ресурсов в системе переход к новой конфигурации должен быть постепенным (в течение 5—7 лет).

Повысить привлекательность новой системы для граждан может заметная разница между стандартным качеством услуг в нынешней системе ОМС и повышенным качеством (например, появление выбора между обслуживанием в обычной, «ведомственной» или частной поликлинике). В обновленную накопительную пенсионную систему должны быть встроены механизмы, способствующие повышению доверия, как с точки зрения сохранности, так и с точки зрения доходности пенсионных накоплений. Один из возможных вариантов постепенных изменений — начать с наиболее экономически развитых регионов, где выше уровень доходов на-

---

<sup>10</sup> Авторы выражают благодарность Л.Н. Овчаровой и сотрудникам Независимого института социальной политики за помощь в оценке последствий предлагаемых изменений с использованием микроданных.



селения и есть реальный выбор как среди медицинских организаций, так и среди финансовых институтов.

Важнейшим последствием перехода к рыночным отношениям в секторе инвестиций в человеческий капитал будет усиление конкуренции на рынке труда и увеличение давления занятых в негосударственном секторе экономики на работодателей в сторону повышения оплаты труда. В этих условиях предприятия частного сектора будут вынуждены добиваться большей эффективности и повышения производительности труда (как путем сокращения избыточной занятости, так и путем использования новых технологий и оборудования). Поэтому описанные выше изменения возможны только при полномасштабных институциональных преобразованиях.

## Литература

- Виньков А., Гурова Т., Полунин Ю., Юданов А.* Делать средний бизнес // Эксперт. 2008. № 10.
- May В.А.* Между модернизацией и застоём: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 4–23.
- Петроневиц М.В.* Влияние модернизации сети федеральных автодорог на рост отдельных макропоказателей регионов // Экономический журнал ВШЭ. 2009. Т. 13. № 2. С. 295–322.
- Петроневиц М.В., Алексащенко С.В., Акиндинова Н.В., Петроневиц А.В.* Сколько стоят неработающие институты? // Вопросы экономики. 2011. № 8.
- РАНХ и ГС при Президенте РФ.** Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики: экспертно-аналит. докл. // Экономическая политика. 2012. № 6.
- Ролан Ж.* Экономика переходного периода. Политика, рынки, фирмы / пер. с англ. под ред. С.М. Гуриева, В.М. Полтеровича. 2-е изд. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.
- Российская промышленность на перепутье: что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными: докл. ГУ ВШЭ // Вопросы экономики. 2007. № 3.
- Сайт глобального проекта Doing Business. URL: <http://www.doingbusiness.org/>
- Сайт обследования BEEPS. URL: <http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/beeps.shtml>
- Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: аналит. докл. / под ред. Л.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой. М.: НИУ ВШЭ, 2012.
- Юданов А.Ю.* Покорители «голубых океанов» (фирмы-«газели» в России) // Современная конкуренция. 2010. № 2.
- Якобсон Л.И., Санович С.В.* Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения // Общественные науки и современность. 2009. № 4.
- Яковлев А.А.* Предоставление государственной поддержки предприятиям на разных уровнях власти: различия в приоритетах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 5–22.
- Ясин Е.Г.* Сценарии для России на долгосрочную перспективу. Новый импульс через два десятилетия: докл. к XIII междунар. науч. конф. ВШЭ по проблемам развития экономики и общества. Москва, 3–5 апреля 2012 г. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.
- Ясин Е.Г., Яковлев А.А.* Конкурентоспособность и модернизация российской экономики // Вопросы экономики. 2004. № 7.

- Djankov S., Roland G., Qian Y., Zhuravskaya E.* Entrepreneurship in China and Russia Compared // Journal of the European Economic Association. 2006. Vol. 4. No. 2–3. P. 352–365.
- Enhancing Russia's Competitiveness and Innovative Capacity / R.M. Desai, I. Goldberg (eds). World Bank, 2007.
- Fan J.P.H., Huang J., Morck R., Yeung B.* The Visible Hand behind China's Growth. Paper prepared for the Joint NBER-CUHK Conference on Capitalizing China. Dec. 2009.
- Gerard R.* Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms. The MIT Press, 2000.
- Hellman J.S., Jones G., Kaufman D.* Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies // Journal of Comparative Economics. 2003. Vol. 31. Iss. 4. P. 751–773.
- Li H., Zhou Li-An.* Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China // Journal of Public Economics. 2005. Vol. 89. P. 1743–1762.
- Maskin E., Qian Y., Xu Ch.* Incentives, Information, and Organizational Form // The Review of Economic Studies. 2000. Vol. 67. No. 2. P. 359–378.
- Putnam R.* Bowling Alone: The Collaps and Revival of American Community. N.Y., 2000.
- Putnam R.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, 1993.
- Qian Y.* The Process of China's Market Transition (1978–1998): Evolutionary, Historical and Institutional Perspectives. Paper prepared for the Journal of Institutional and Theoretical Economics Symposium on “Big-Bang Transformation of Economic Systems as a Challenge to New Institutional Economics”. 1999. June 9–11. Wallerfangen/Saar, Germany.
- Qian Y., Roland G.* Federalism and the Soft Budget Constraint // American Economic Review. 1998. Vol. 88. No. 5. P. 1143–1162.
- Russian Manufacturing Revisited: Industrial Enterprises at the Start of the Crisis / B. Kuznetsov, T. Dolgopyatova, V. Golikova, K. Gonchar, A. Yakovlev, Y. Yasin // Post-Soviet Affairs. 2011. Vol. 27. Iss. 4. P. 366–386.
- Shleifer A., Vishny R.W.* Corruption // The Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108. No. 3. P. 599–617.

*Научное издание*

Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В.,  
Якобсон Л.И., Яковлев А.А.

**Состоится ли новая модель  
экономического роста в России?**

Подписано в печать 28.03.2013. Формат 60x88 1/16  
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 4,2. Уч.-изд. л. 3,3  
Тираж 1600 экз. Изд. № 1669. Заказ №

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