

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ РЫНОЧНОЙ СИСТЕМЫ

А.Д. Некипелов

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ¹

В статье рассматриваются некоторые теоретические проблемы глобализации, ее проявления в современном экономическом положении постсоциалистических стран и задачи формирования стратегии экономического развития России.

О природе процесса глобализации. Процесс интернационализации хозяйственной деятельности связан с потребностью в расширении рынков сбыта продукции в условиях неуклонно возрастающей под влиянием научно-технического прогресса концентрации производства. В дальнейшем международный характер стали во все большей степени приобретать сами факторы производства. В XX столетии на основе интернационализации производительного капитала сформировались мощные транснациональные корпорации. Они не только сосредоточили значительную часть мирового производства, но и, если можно так выразиться, «приватизировали» немалую долю международных торговых потоков, превратив их в составной элемент своего внутрифирменного оборота. К настоящему времени массовый характер приобрела международная миграция рабочей силы.

Наконец, произошедшие в ведущих в экономическом отношении странах в 70-80-х годах XX века переход к системе плавающих валютных курсов и дерегулирование международных потоков финансового капитала привели к немыслимой ранее взаимозависимости денежных и финансовых рынков. О ее масштабах и последствиях можно судить и по впечатляющей череде финансовых кризисов в разных частях света.

Переход к глобализации хозяйственной деятельности имеет два основания: научно-техническое и социально-экономическое.

Прогресс в сфере компьютерной техники, средств и инфраструктуры телекоммуникаций, появление высокоскоростного транспорта резко «приблизили» друг к другу континенты и государства, стали *материальной предпосылкой* быстрого нарастания трансграничных потоков информации, товаров и услуг, капитала. В социально-экономическом плане важнейшим фактором глобализации стал *процесс либерализации хозяйственной деятельности*. Он проявился в отчетливой тенденции к снятию ограничений на пути перетока между странами товаров, услуг и факторов производства.

Достигнутый уровень и специфика форм интернационализации хозяйственной деятельности настолько велики, что, по мнению ряда исследователей, даже традиционная структура общей экономической теории нуждается в переосмыслении: наряду с микро- и макроэкономикой ощущается все более настоятельная потребность в «ме-

¹ Статья подготовлена по материалам выступлений на конференции «Постсоциалистические страны в условиях глобализации», посвященной 40-летию ИМЭПИ РАН (Москва, 16-17 ноября 2000 г.), и на заседании круглого стола «Современное состояние российской экономики: возможные альтернативы стратегии» в Горбачев-фонде (декабрь 2000 г.).

гаэкономике», призванной описывать закономерности мирового хозяйства как целого.

Итак, в последние десятилетия процесс интернационализации приобрел ряд свойств, позволяющих говорить о его вступлении в новую стадию – стадию *экономической глобализации*. Во-первых, интернационализация хозяйственной деятельности в настоящее время *охватила почти весь мир*. Во-вторых, *целый ряд проблем* (ограниченность природных ресурсов, состояние окружающей среды, быстрое приближение численности мирового населения к максимально допустимому исходя из ресурсов земного шара пределу) *приобрел поистине глобальное измерение*. В-третьих, с распадом мировой социалистической системы *рыночная экономика фактически вновь стала универсальной формой организации хозяйственной жизни*. Наконец, в-четвертых, *произошли существенные изменения в самой структуре мирового хозяйства*. Наряду с национальными государствами и фирмами – традиционными субъектами международных экономических отношений – на арену глобального экономического взаимодействия решительно вышли мощнейшие транснациональные корпорации, стали быстро усиливаться позиции международных (в том числе региональных) институтов. На этой основе к настоящему времени в мировой экономике произошло *заметное изменение «правил игры»*.

Поскольку глобализация основана на достижениях технического прогресса, либерализации хозяйственной деятельности и усилении конкуренции, постольку она потенциально обладает значительными резервами повышения эффективности производства благодаря углублению разделения труда, экономии за счет крупных объемов, оптимизации размещения ресурсов в мировом масштабе.

Вместе с тем экономическая глобализация сопряжена с целым рядом издержек. Во-первых, побочным эффектом технологического развития стало возникновение проблем, по своей природе носящих глобальный характер (прежде всего экологической проблемы) и представляющих серьезнейшую угрозу для будущего человечества. Во-вторых, процесс возрастающей взаимозависимости национальных экономик сопровождается резким усилением их уязвимости от действия внешних факторов. Причина – в нарастающем несоответствии между возможностями национальных, межгосударственных и наднациональных органов регулировать приобретающий все более глобальные черты рынок и потребностями в таком регулировании. Это – новая важнейшая грань проблемы «государство и рынок», но применительно к «мегаэкономике».

Высокая степень взаимозависимости, являющаяся следствием процесса хозяйственной глобализации, создает взаимную заинтересованность в политической, социальной и макроэкономической стабильности на территории всех государств. Однако сама глобализация, «пробивая оборону национальных государств», существенно осложняет реализацию этих интересов. С одной стороны, на основе глобализации нарастает новая, стихийная волна либерализации хозяйственной деятельности (ряд процессов, выходя за пределы национальных государств, вообще оказываются за пределами вне рыночного контроля). Государство лишается значительной части свободы маневра: так, глобализация финансовых рынков жестко детерминирует характер кредитно-денежной и фискальной политики, традиционно рассматривавшейся в качестве важнейшего инструмента государственного воздействия на экономику. С другой стороны, возникают ситуации, когда сохраняющиеся национальные институты (например, национальная денежная система) не могут эффективно регулироваться средствами национальной политики.

В этих условиях дестабилизация экономического развития может стать результатом различных причин: уменьшающейся способности государств собирать налоги, поскольку делать это в отношении мобильных капиталов значительно сложнее, чем

прежде; усиливающейся неопределенности спроса на отдельные товары; возрастающей конкуренции вокруг размещения производства, нередко влияющей на ухудшение экологических и социальных стандартов; увеличивающейся глобальной взаимозависимости асимметричного типа в отношении торговли энергией, с одной стороны, и сельскохозяйственной продукцией – с другой. Глобальный характер конкуренции сказывается и на ограничении способности национального государства обеспечивать социальную защиту населения. Наконец, серьезная угроза исходит от неконтролируемых трансграничных потоков краткосрочных финансовых ресурсов.

Сопровождающее процесс глобализации ослабление экономических функций национального государства вступает в противоречие с глубоко укоренившейся в мире приверженностью к национально-государственной форме организации общественной (в том числе экономической) жизни. Становится очевидным, что контроль над национальной экономикой переходит от суверенных государств к другим субъектам, включая многонациональные, или глобальные фирмы, международные организации.

Сказывается и то, что отнюдь не одинаковое положение занимают в глобальном мире и представители традиционного субъекта – национального государства. Лидирующую роль в международной политической системе играет небольшое количество государств, главным образом, объединенных в рамках Большой семерки. Они и определяют политику ключевых межгосударственных организаций. Уделом же подавляющего числа государств является приспособление к формирующимся практически без их участия условиям. Положение еще более осложняется в связи с тем, что число малых государств продолжало увеличиваться в XX столетии вследствие фрагментации, дезинтеграции империй и многоэтничных государств, причем этот процесс интенсифицировался после Второй мировой войны.

Роль интересов в функционировании глобальной экономики. Путь разрешения социально-экономических противоречий, сопровождающих процесс глобализации, мог бы быть очень простым. Достаточно ликвидировать государственные границы и связанные с ними барьеры на пути движения товаров и факторов производства, сформировать общую денежно-кредитную и финансовую систему, построить единую всемирную систему государственной власти и местного самоуправления, чтобы остались в прошлом конфликты между транснациональными корпорациями и национальными государствами, исчезли разрушительные финансовые кризисы, связанные с лихорадочной миграцией спекулятивного капитала, восстановились возможности нормального регулирования социальных процессов. Такое развитие событий, несомненно, облегчило бы и решение экологической проблемы, поскольку устранило бы существующие сегодня межгосударственные противоречия в этой области. То, что все это сегодня абсолютно нереалистично, понятно и без специального анализа. Для развитых стран такое решение было бы чревато снижением жизненного уровня населения (в результате наплыва дешевой рабочей силы, возможного перераспределения через бюджет мирового правительства средств в пользу менее развитых, но многонаселенных территорий нынешнего «третьего мира»), а для менее развитых – «эрозией» традиционного образа жизни и ценностей. Однако формулирование даже нереалистичной альтернативы нынешнему развитию событий все же полезно, так как помогает лучше понять роль сложившейся системы интересов в функционировании всемирного хозяйства.

Конечная причина невозможности реализации в современных условиях рассматриваемого решения состоит в том, что люди ощущают свою принадлежность не к некому «безликому» миру, а к государственно организованным группам. Их связывают с последними общность выработанных в течение всей предшествующей истории ценностей, совместные интересы и отлаженные механизмы их защиты.

Любой групповой интерес (в том числе национально-государственный) уходит корнями в интересы членов соответствующей группы. Формирование группового интереса происходит поэтому посредством интегрирования индивидуальных предпочтений с помощью процедуры, признаваемой членами группы легитимной. Конечно, сами субъективные предпочтения индивида не являются чем-то неизменным: они могут меняться под воздействием как его собственного развития, так и окружающей среды (включая воспитание, пропаганду, ограничения со стороны интересов других субъектов и даже моды). При этом разные ценностные установки характеризуются разной степенью устойчивости. Изменение ценностных предпочтений членов группы или их отношения к процедуре формирования совместного интереса может не только изменить последний, но и при определенных условиях разрушить его. Последнее мы наблюдаем, например, тогда, когда под влиянием внутреннего развития событий происходит распад единых государств. Вместе с тем важно учитывать, что в обычных условиях индивидуальные предпочтения, а потому и складывающиеся на их основе групповые интересы весьма устойчивы.

Наконец, существенно, что групповой интерес – это не некое абсолютное значение желательных для соответствующей группы параметров, а ранжированная по степени важности система возможных состояний. Только при таком подходе создаются условия для увязки запросов и возможностей: как и индивид в модели потребительского выбора, группа стремится к тому, чтобы использовать имеющиеся у нее ресурсы (в том числе методы регулирования поведения своих членов) для выхода на наивысшую «кривую безразличия».

Отсюда вытекают два важных следствия. Во-первых, становится понятным, почему критерии рыночной эффективности не тождественны критериям экономической эффективности. Если первые инкорпорируют лишь часть индивидуальных предпочтений, которые могут проявляться на рынке, то вторые включают также «не вмещающиеся» в рыночный механизм общие интересы группы. Поэтому, например, введение высоких импортных пошлин может оказаться вполне эффективным с широкой экономической точки зрения, хотя неэффективным (по Парето) этой меры очевидна. Во-вторых, интересы отдельных групп (в том числе государств) часто «пересекаются», входя в противоречие друг с другом. Формируется типичная игровая ситуация, когда при принятии одним государством тех или иных решений необходимо принимать в расчет ответные действия других участников игры: транснациональных корпораций, иных государств и их объединений, международных организаций и т. п. Вполне естественно, что конечный результат будет зависеть и от действующих «правил игры». Поэтому время от времени легитимность последних может ставиться под вопрос, и тогда возникает стремление к перестройке сложившегося мирового порядка. Но происходит это лишь под влиянием изменившейся конфигурации интересов участников «игры».

Именно из-за сложной структуры интересов, определяющей функционирование современного мирового хозяйства, к вопросу о эффекте процесса глобализации нельзя подходить со «вселенскими» критериями. Не случайно многообразные противоречия интересов участников международных экономических (и не только экономических) отношений оказываются одним из важных оснований для развития процессов регионализации хозяйственной деятельности. Последние выступают одновременно и как форма глобализации, и как инструмент защиты от неблагоприятных ее последствий для государств, имеющих аналогичные специфические интересы. Соответственно регионализация одновременно служит и целям создания более крупного экономического пространства и защиты его от действия внешних сил в рамках глобальной конкуренции.

Сказанное означает, что еще в течение длительного периода времени развитие мирового хозяйства будет определяться столкновением и согласованием интересов государств, их интеграционных объединений, транснациональных структур и международных (глобальных и региональных) организаций. Отсюда – как выгоды, так и потенциальная конфликтность процесса глобализации. Важное значение, следовательно, имеет не столько поиск годных на все времена решений, сколько создание эффективных механизмов формирования взаимоприемлемых компромиссов по ключевым вопросам развития мировой экономики, взаимодействия государств, их объединений, транснациональных и национальных структур, наконец, граждан разных стран, т. е. механизмов, которые максимально гармонизировали бы их интересы.

Влияние глобализации на процесс реаллокации ресурсов в трансформирующихся экономиках. Тезис, в соответствии с которым переход к рыночной экономике сопряжен с масштабной реструктуризацией производства, сомнений не вызывает. Но, может быть, как раз в связи с очевидностью общего вывода некоторые важные моменты, касающиеся природы и последствий этого процесса, оказываются в тени.

Общепринятый методологический прием в науке – первоначальное рассмотрение того или иного явления в чистом виде. В данном случае на исходной стадии анализа будет считаться, что постсоциалистическая экономика функционирует по стандартным рыночным правилам и ее единственное отличие от обычного рыночного хозяйства состоит в унаследованном от командной социалистической экономики специфическом размещении ресурсов.

Причины, по которым единовременный запуск рыночного механизма в экономике командного типа делает неизбежной серьезную реаллокацию ресурсов, понятны. Во-первых, спрос (как частный, так и государственный), а не плановое задание становится решающим фактором формирования производственной структуры. Во-вторых, по сравнению со старой системой претерпевают значительные изменения общегосударственные установки (отказ от чрезмерной милитаризации экономики, гипертрофированного развития тяжелой промышленности, изменение принципов включения в мирохозяйственные связи и т. п.). В результате при запуске рыночного механизма по всей воспроизводственной цепочке прокатываются волны от цен к издержкам и от издержек к ценам. Ситуация осложняется тем, что параллельно действуют силы, направленные на реструктуризацию самих предприятий в соответствии с критерием максимизации прибыли [1, с. 171-200].

Важно видеть, что все эти процессы носят микроэкономический характер; они непосредственно связаны с изменением структуры спроса и выпуска, а не с их агрегированными величинами. Сам механизм структурных перемен аналогичен хорошо исследованным в микроэкономике сдвигам в структуре производства под влиянием изменения потребительских предпочтений. Отличие – в масштабах явления: одно дело – последствия сдвига в индивидуальном потребительском выборе, условно говоря, от шоколадных конфет к мороженому, а другое – реструктуризация всей экономики под влиянием изменившихся критериев ее функционирования².

Конечно, у трансформационного процесса есть и макроэкономические измерения, однако их характеристика сопряжена с известными методологическими труд-

² Дж. Тобин писал: «В России, других бывших советских республиках и странах Восточной Европы стоит задача провести существенную реаллокацию рабочей силы и других производственных факторов, т. е. переместить их из тех видов деятельности, где они больше не нужны, в сферы, обладающие социальной значимостью. Эта грандиозная реаллокация представляет собой не только текущую необходимость, с ней связаны и надежды на будущее... Было бы огромной ошибкой ожидать, что такая реаллокация ресурсов может состояться сама по себе, во всяком случае состояться столь быстро и надежно, чтобы удовлетворить чаяния населения. Так не бывает даже в западных странах, где давно укоренились капиталистические и демократические институты. Подобное перераспределение может иметь огромную социальную ценность, но для многих людей, получающих средства существования от старых видов деятельности, первоначальный эффект будет поистине трагическим» [2, с. 67].

ностями. Они связаны с тем, что категории макроэкономики рыночного хозяйства не могут непосредственно применяться к командной социалистической экономике.

Рассмотрим вначале проблему потребительских расходов и сбережений. Домашние хозяйства при социализме самостоятельно принимали решения о текущих расходах и сбережениях, и в этом смысле ничем не отличались от домашних хозяйств в условиях рыночной экономики. Вместе с тем наличие неравновесных фиксированных цен и соответственно дефицита на потребительском рынке приводило к тому, что деление дохода на потребляемую и сберегаемую части искажалось по сравнению с той ситуацией, которая имела бы место в условиях нормального потребительского рынка (проблема вынужденных сбережений).

Еще существеннее различия в производственной сфере: при социализме наличие денег на счете предприятия совсем не означало, что оно ими может свободно пользоваться. Значительные денежные средства, находившиеся на счетах предприятий, оставались фактически заблокированными до тех пор, пока под них не удавалось получить «фонды». Иными словами, они не обладали свойством всеобщего покупательного средства и в этом смысле не были деньгами.

При переходе к рыночной экономике ситуация кардинально меняется. Социалистические псевдоденьги становятся деньгами, псевдоцены – ценами, псевдопроцентная ставка – процентной ставкой. Складываются равновесные уровни цен и процентной ставки, отвечающие величине денежного предложения, масштабам совокупных спроса и выпуска. Соответственно формируются отвечающие рыночным условиям уровни потребительских, инвестиционных и текущих государственных расходов, а также сбережений.

Общий уровень цен будет выше, чем в прежней системе, но не вследствие роста совокупного спроса, а обретения «товарно-денежными инструментами» функций нормальных рыночных регуляторов. Кстати говоря, такую «инфляцию» (кавычки мои – *А.Н.*, так как цены в командной и рыночной экономике – это качественно различные явления) вполне можно регулировать (например, заморозив, а затем постепенно размораживая банковские вклады населения и прежде заблокированные денежные средства предприятий). В целом можно сказать, что речь здесь идет не о изменении макроэкономических параметров развития рыночной экономики, а о их исходном формировании.

Другое обстоятельство макроэкономического плана, которому часто не придается должного значения, связано с наличием в экономической системе своеобразного «трения», препятствующего быстрой адаптации экономики к новой структуре спроса. В частности, в силу материально-вещественной специфики факторов производства, применяемых в различных производственных процессах, возможности их реаллокации ограничены. Отсюда изменение системы индивидуальных и общественных предпочтений, связанное с переходом к рыночной экономике, приводит к тому, что не все имеющиеся факторы производства (включая человеческий капитал) могут быть использованы, по крайней мере в краткосрочном плане. Переход от командной к рыночной экономике сопряжен со своеобразной разновидностью шока со стороны предложения, который и является одной из главных причин повсеместно наблюдавшихся в постсоциалистическом мире стагфляционных процессов (снижение выпуска при росте уровня цен).

Важно иметь в виду, что рост цен в данном случае связан не с увеличением совокупного спроса, а со снижением предложения. Точно так же появляющиеся свободные мощности, структурная безработица являются следствием не снижения совокупного спроса, а изменения его структуры.

Для экономики, переживающей структурный шок, большая опасность состоит в том, что процесс адаптации может настолько затянуться, что заметная часть мате-

риального и человеческого капитала окажется безвозвратно утерянной. Это явление есть смысл именовать «системным гистерезисом» по аналогии с понятием гистерезиса, применяемого в макроэкономической теории для характеристики таких ситуаций, когда текущие и, казалось бы, преходящие колебания конъюнктуры приводят к неблагоприятным долгосрочным изменениям всей траектории экономического развития. Сила структурного шока самым непосредственным образом зависит от того, в какой мере процесс либерализации охватывает внешнюю сферу. Шоковое открытие хозяйства, находящегося в процессе социально-экономической трансформации, приводит к тому, что процесс реаллокации ресурсов приобретает еще более драматичный характер под влиянием критериев мирового рынка.

Природа процесса рыночной реаллокации ресурсов должна учитываться при формулировании экономической политики. Здесь есть целый ряд важных вопросов. Первый является предметом острой дискуссии и касается целесообразности стимулирования совокупного спроса в российских условиях. Как мне кажется, отношение к кейнсианским рецептам должно быть в данном случае очень осторожным. Наличие значительной части свободных мощностей, как отмечалось выше, является результатом изменения структуры спроса, а не снижения его совокупной величины. Да и дефицит совокупного спроса, по Кейнсу, состоит не в том, что у хозяйственных субъектов нет денег, а в том, что те, у кого они есть, не желают их тратить. Поэтому рецепты безоглядной экспансионистской финансовой и денежно-кредитной политики чреваты крайне неблагоприятными экономическими последствиями, а заодно и дискредитацией кейнсианства в России.

Второй вопрос, также являющийся предметом острой полемики, касается целесообразных форм смягчения структурного шока. Сама по себе необходимость «анестезии» в той или иной степени признается сегодня всеми. Представители монетаризма выступают в пользу создания «сетки социальной безопасности». Они скептически относятся к пассивной (т. е. нацеленной исключительно на амортизацию структурной ломки) промышленной политике, так как полагают, что она чревата, во-первых, сохранением неэффективных производств и, во-вторых, произволом чиновников и распространением коррупции. Хотя такие опасности существуют, фатальными их, на мой взгляд, считать нельзя. Известны механизмы, обеспечивающие постепенное, но неуклонное усиление давления рынка на находящиеся в процессе адаптации производства, равно как и методы реформирования госслужбы, направленные на качественное повышение ее эффективности. В то же время перенесение всей тяжести адаптации на инструменты социальной политики чревато, во-первых, выбраковкой потенциально эффективных производств, во-вторых, перегрузкой самой «сетки социальной безопасности», в-третьих, возникновением серьезнейших социальных проблем, связанных с безработицей. Исходя из этого для облегчения процесса адаптации отечественной экономики к требованиям рынка целесообразным представляется использование как инструментов промышленной, так и социальной политики.

Третий вопрос тоже носит нормативный характер и может быть сформулирован следующим образом: желает ли общество, чтобы аллокация ресурсов осуществлялась в точном соответствии с требованиями рынка? Выше этот вопрос был уже рассмотрен в общем виде. Основной вывод из проведенного анализа таков. Механизмы совершенного рынка обеспечивают выведение экономики на границу производственных возможностей, и в этом, весьма узком, смысле рыночная система является эффективной. Но известно также, что конкретная точка на этой границе отнюдь не обязательно будет отвечать представлениям общества о социальной справедливости, желательной структуре производства, месте страны в мировой экономике. Более того, общество может совершенно сознательно отдать предпоч-

тение даже неэффективной (по Парето) точке. В таких случаях оно признает высшую эффективность мер экономической политики, «искажающих» действие рыночных механизмов.

Что хорошо, а что плохо, с точки зрения общества в целом – вопрос преобладающих предпочтений, выявление которых является функцией политической системы. Сегодня население бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы связывает благоприятные перспективы для своих государств со вступлением в ЕС, было бы нелепо переубеждать народы этих стран ссылками на то, что более эффективной была бы политика интеграции сразу в глобальную, а не региональную экономику. В постсоветской России процесс формулирования национально-государственных интересов до конца не завершён, но, видимо, не будет преувеличением сказать, что идеология либерализма существенно потускнела в глазах значительной части населения. В нашем случае та точка на границе производственных возможностей, к которой в идеале может вывести либеральная экономическая политика Россию, явно не гармонирует с представлением большинства россиян о справедливом обществе, занимающем достойное место в мире. И это не случайно, поскольку эффективность (по Парето) в нашем случае означает закрепление колоссального имущественного неравенства и дальнейший крен в сторону эксплуатации природных ресурсов. Но если общество не принимает такого результата, то у него просто нет альтернативы проведению активной социальной и промышленной политики. Только коррекция действия рыночных сил может обеспечить в рассматриваемых случаях формирование желательных социальных отношений, реализацию динамических (а не статических) сравнительных преимуществ и решение амбициозных задач, касающихся положения страны в мировой экономике и политике. Даже если ценой такой политики, действительно, может стать потеря части текущего дохода.

Системные реформы, необходимые российской экономике. Исповедовавшийся властями новый догматизм («капитализм = либерализация хозяйственной деятельности + приватизация любой ценой + политика жесткого ограничения совокупного спроса») не только постоянно вступал в противоречие с интересами основной части населения, но и привел к парадоксальному результату: формированию экономической системы мутантного, квазирыночного типа. Для нее характерен невиданный разрыв между финансовой и производственной сферами, отсутствие связи между уровнем процентной ставки и отдачей капитала в реальном секторе экономики, демонетизация последнего. Попытка регулирования такой экономики стандартными для рыночного хозяйства средствами имела неожиданные последствия: снижение государственных расходов сплошь и рядом вело к еще большему сокращению притока средств в бюджет и увеличению бюджетного дефицита, ужесточение денежно-кредитной политики провоцировало появление разного рода денежных суррогатов, рост неплатежей, распространение натурального обмена. Примитивное толкование сути реформы прав собственности, идеологически мотивированное пренебрежение управлением остающимися в распоряжении государства активами привели к формированию крайне нерациональной системы корпоративного управления, побуждавшей менеджмент предприятий и «стратегических инвесторов» заботиться не столько о приращении активов фирмы, сколько о их растаскивании. Именно это и стало главной причиной невиданной криминализации нашей экономики. Непонимание властями природы сложившейся экономической системы (а не те или иные ошибки в конкретной хозяйственной политике) и привело страну к финансовой катастрофе 1998 г. Для перевода российской экономики в нормальный режим функционирования необходимо обеспечить исполь-

зование властями всех уровней только тех методов управления, которые совместимы с рыночной хозяйственной системой.

Основные функции государства заключаются в отработке отвечающего рыночной системе законодательства, обеспечении условий для его неукоснительного соблюдения, содействии формированию рыночных институтов, разработке и проведении социально-экономической политики.

В основу экономической стратегии должно быть положено отвечающее господствующим общественным предпочтениям представление о будущем характере российской экономики, ее месте в глобальном хозяйстве. Эти предпочтения, как представляется, явно не совпадают с теми результатами, которые способно обеспечить свободное действие рыночного механизма: ведь исходя из текущих сравнительных преимуществ Россия практически обречена на сугубо топливно-сырьевую специализацию, потерю оказавшихся невостребованными человеческого капитала и научно-технического потенциала. Между тем даже из самых общих соображений понятно, что перегруппировка производственных и человеческих ресурсов дала бы большой *рыночный* эффект, но в будущем (иными словами, речь идет о динамических сравнительных преимуществах).

Необходимость регулирования государством экономических процессов связана с тем, что ряд проблем, в принципе, не может быть решен на рыночной основе (например, финансирование фундаментальных исследований); в других же случаях общество по ценностным соображениям не удовлетворено теми решениями, которые предлагает рынок. Важно, однако, чтобы, корректируя в соответствии с национальными интересами направления использования ресурсов, применяемые государством инструменты не подрывали основ действия рыночного механизма.

Централизуя средства в госбюджете, правительство получает возможность при помощи государственных закупок товаров и услуг оказывать прямое воздействие на размещение производственных ресурсов. Но в его распоряжении имеются также многочисленные косвенные методы – льготные налоги и субсидии, меры по поддержке экспорта, ограничивающие импорт таможенные пошлины, стимулы для формирования конкурентоспособных финансово-производственных структур и притока в страну иностранных производственных инвестиций и т. п. Кроме того, при наличии в стране естественных, т. е. в принципе неустраняемых, монополий государство призвано осуществлять контроль за ценами на их товары и услуги.

Выбор оптимальных инструментов проведения промышленной политики очень не прост, поскольку достижение одних и тех же целей возможно различными способами. Например, непросто решить, что лучше для стимулирования обрабатывающей промышленности и сохранения целостности экономики страны: дешевые перевозки, низкие цены на электроэнергию и топливо или ориентирующиеся на мировой уровень цены на соответствующие товары и услуги при активном субсидировании потребителей. Важно, однако, чтобы соответствующие решения принимались на основе конкретного анализа, а не идеологизированных представлений о степени «рыночности» тех или иных инструментов.

Реализация промышленной и активной социальной политики, несомненно, сопряжена с масштабными перераспределительными процессами, осуществить которые в состоянии только исполнительная власть (как федеральная, так и региональная). Это значит, что возможность проведения такой политики связана с поддержанием высокого относительного уровня общих государственных расходов (и доходов). В России расходы так называемого расширенного правительства долгое время находились на явно недостаточном уровне (примерно 35% ВВП). В наиболее успешных постсоциалистических государствах этот показатель сейчас колеблется между 40 и 50%, а в наиболее развитых странах, входящих в ОЭСР, в сред-

нем составляет 50%. Постановка вопроса о проведении активной социальной и промышленной политики останется пустым звуком, если не будут обеспечены необходимые для этого ресурсы.

Активная промышленная политика сопряжена сегодня с принятием очень тяжелых решений. Экономика обескровлена, многое из того, что могло лечь в фундамент новой процветающей России, безвозвратно утеряно, многое находится на грани исчезновения. Перспектива оказаться на долгие десятилетия в арьергарде мирового экономического сообщества близка как никогда. Поэтому надо создавать условия для концентрации крайне ограниченных *ресурсов на тщательно отобранных направлениях*, дающих шанс на возврат страны в ряды передовых в экономическом отношении государств в обозримом будущем. Жестким законам рыночной экономики придется дать возможность безжалостно выбраковать многие из тех видов деятельности, которые не войдут в число приоритетных.

Сегодня «структурные реформы» стали одним из важнейших элементов пакета мер, предлагаемого в том числе отечественными и зарубежными представителями монетаризма для российской экономики, теми, кто еще недавно все проблемы трансформирующихся экономик сводил к задачам либерализации хозяйственной деятельности, приватизации государственной собственности и достижению финансовой стабилизации. Вместе с тем концепция «структурных реформ» в нынешнем виде страдает идеологической заданностью предлагаемых мер, их подгонкой под модель экономики совершенной конкуренции. Такой подход входит в противоречие не только с преобладающими в российском обществе предпочтениями, но и с конкретными условиями функционирования отечественной экономики. В результате реализация некоторых преобразований оказывается сопряженной с серьезными социальными и экономическими рисками.

О рынке земли. Наличие эффективного механизма использования земли (в широком смысле слова, включающем все природные условия хозяйственной деятельности) представляет существенную предпосылку рациональной экономической деятельности. Как теория, так и практика свидетельствуют о том, сколь опасен сугубо идеологический подход к решению этого вопроса.

Известны большие риски, с которыми сопряжен режим свободной купли-продажи земли. Они связаны с опасностью быстрого превращения земли в спекулятивный актив, цена которого может очень далеко отрываться от приносимого им реального эффекта. Возникающие на спекуляции землей «финансовые пузыри» неоднократно играли фатальную роль в разрывании тяжелейших финансовых кризисов.

В то же время хорошо известны положительные стороны решения, основанного на *арендном варианте* оборота природных ресурсов. В наших условиях получаемая государством рента за пользование природными ресурсами может (и должна!) заменить значительную часть традиционных налоговых поступлений в бюджет. Значение этого факта трудно переоценить: в отличие от подавляющего большинства налогов рентные платежи не оказывают искажающего воздействия на размещение ресурсов. Именно поэтому действительно актуальной задачей сегодня является не форсирование законодательных решений, снимающих ограничения со свободной купли-продажи земли, а создание эффективной, исключающей чиновничий произвол и коррупцию системы передачи государством в аренду природных ресурсов. И уж совсем неприемлемыми представляются идеи о приватизации недр.

Проблема включения в процесс глобализации и задачи совершенствования финансовой инфраструктуры. Как известно, либерализация финансовой сферы является важнейшим элементом процесса глобализации. Поэтому введение безграничной обратимости валюты, исключение гибкости в регулировании денежного

предложения, обеспечение полной свободы движения капитала – в том числе краткосрочного – в страну и из страны при жестком пруденциальном надзоре за банками нередко подается как ближайшая задача всех государств, включая пост-социалистические.

Важнейшая особенность современной валютно-финансовой системы состоит в высочайшей степени интернационализации капитала при сохраняющейся национально-государственной форме организации денежно-финансовых систем. Свобода финансовых потоков наряду с несомненными выгодами для инвесторов и с благотворной конкуренцией среди потенциальных реципиентов капиталов породила и существеннейшие проблемы, прежде всего, чрезвычайно деструктивную разновидность валютно-финансовых кризисов. Таким образом, наряду с положительными сторонами финансовой либерализации в расчет необходимо принимать и связанные с ней риски: национальная финансовая система становится идеальным проводником внешних шоков, причем вытекающие из этого опасности особенно серьезны для стран со слабыми финансовыми институтами.

В условиях постсоциалистических государств к этому добавляется ряд дополнительных проблем. Во-первых, последствия финансовых неурядиц оказываются в них намного болезненнее, так как накладываются на испытываемые этой группой государств социальные и структурные шоки. Во-вторых, сказывается и то, что в странах, совершающих переход от плановой экономики к рыночной, слабыми (а иногда и деформированными) оказываются не только финансовые, но и базовые институты рыночной экономики. В результате не всегда срабатывают механизмы рыночной саморегуляции.

Показательным в этом отношении является механизм развертывания финансового кризиса в России, приведшего к известным событиям августа 1998 г. Будучи не в состоянии сбалансировать бюджет правительство пошло на создание в 1994 г. рынка государственных займов. Цена займов оказалась чрезвычайно высокой и, чтобы сбить ее, правительство настояло на открытии с 1996 г. этого рынка для нерезидентов. При этом оно убедило Центральный банк (ЦБ) в том, что воспользуется передышкой, связанной с удешевлением займов, для наведения порядка в бюджетной сфере. Замысел, связанный со снижением процентной ставки за счет притока спекулятивного иностранного капитала, оправдывался вплоть до сентября 1997 г.; ситуация же с дефицитом бюджета не улучшалась, а ухудшалась. С октября 1997 г. под влиянием азиатского кризиса начались практически непрерывные атаки на рубль, логическим исходом которых стали события 17 августа 1998 г.

Многие аналитики полагают, что это стало результатом, во-первых, отсутствия у правительства должной политической воли по наведению порядка в фискальной сфере, во-вторых, – действия неблагоприятных внешних факторов и, в-третьих, – технических ошибок, допущенных ЦБ. Считаю такую интерпретацию поверхностной.

Что касается политической воли, то достаточно вспомнить создание чрезвычайной комиссии по выколачиванию налогов, бюджетные секвестры. Внешние факторы, несомненно, сыграли роль спускового крючка кризиса. Но представим, что было бы, если бы в июле-августе 1998 г. иностранные инвесторы всерьез восприняли сигнал МВФ и прекратили лихорадочное бегство из России? В этом идеальном случае страна оказалась бы перед теми же проблемами, что возникли в 1996 г. с той разницей, что внутренний (как, впрочем, и внешний) долг резко возрос и значительная его доля находилась в руках нерезидентов. Иными словами, страна находилась бы под постоянной угрозой внезапной дестабилизации валютно-финансовой обстановки. Конечно, либерализация международных финансовых потоков и регулируемый курс – взрывоопасная смесь. Но ведь в краткосроч-

ном плане именно наличие валютного коридора способствовало массивному притоку капитала; по достижении же финансового равновесия курс можно было бы и отпустить. Правда, в течение 1996-1997 гг. валютный баланс российских коммерческих банков из активного очень быстро превратился в пассивный, и этот пассив постоянно нарастал. Однако ошибочно думать, что это был просто «зевок» со стороны ЦБ: приток валюты облегчал поддержание курса в заданных границах. Очень много говорится о том, что девальвация рубля (или даже переход к свободному курсу) могла бы предотвратить кризис. Это сомнительный тезис, поскольку в таком случае атаки на рубль (по крайней мере в краткосрочном плане), скорее всего, усилились бы, произошел бы «перелет» курса и рухнула бы банковская система.

Проблема в другом: правительство не понимало природы финансового кризиса, а потому боролось с его последствиями, а не с причинами. Оно должным образом не учитывало, что имеет дело с деформированными основами экономической системы, специфически реагирующей на стандартные меры экономической политики. Оно урезало бюджетные расходы, а в экономике нарастали неплатежи, неденежные формы обмена, в результате доходы бюджета падали еще быстрее.

Соответственно и денежно-финансовая система, сложившаяся в стране, носила весьма убогий характер. Во все годы реформ рубль в очень ограниченной степени выполнял задачи, стоящие перед полноценной национальной валютой. С одной стороны, он оказался практически вытесненным бартером и взаимными неплатежами из оборота товаров и услуг в реальном секторе экономики. С другой – иностранная валюта целиком заменила рубль в выполнении функции сохранения стоимости, а частично – функции средства обращения. Рубль почти превратился в представителя американского доллара в том смысле, в каком в эпоху золотого стандарта бумажные деньги являлись знаком золота.

Россия не может позволить себе роскошь одностороннего отказа от валютного суверенитета. Напротив, нужно стремиться к тому, чтобы постепенно создать условия для превращения рубля в основное средство расчетов в рамках СНГ. Перед нами, таким образом, стоит двуединая задача распространения сферы действия рубля на всю экономику и обеспечения условий для полноценного выполнения рублем всех функций денег, поддержания устойчивости его курса.

Решение первой части задачи призван обеспечить всеобщий зачет просроченной задолженности. Реализация ее второй части связана с устранением спроса на иностранную валюту как спекулятивный актив. В условиях незрелости финансовой инфраструктуры и тяжелого финансового положения страны этого можно достичь лишь путем ограничения внутренней обратимости рубля для юридических лиц исключительно операциями по текущим статьям платежного баланса. Иными словами, выдвигавшееся Центробанком в начале 2000 г. предложение о введении *обязательной продажи* на валютном рынке всей экспортной выручки юридическими лицами является абсолютно оправданным. При этом существующие валютные счета можно (по опыту Польши) сохранить, исключив их пополнение. Право приобретения валюты на рынке должно предоставляться только под заключенные импортные контракты и обязательства по погашению задолженности.

В настоящее время со ссылкой на формирующийся «рублевый навес» в результате масштабного притока в страну иностранной валюты вносится прямо противоположное предложение: либо сократить норму обязательной продажи валюты экспортерами, либо вообще такую продажу отменить. В силу упомянутой незрелости финансовой инфраструктуры, а также наличия крупной валютной задолженности у государства такое предложение не представляется удачным. Что же касается проблемы «стерилизации денежного навеса» при сохранении заниженного (по паритету покупательной способности) курса рубля, важного с точки зрения экономиче-

ского роста, то здесь возможно значительно более эффективное решение. Пользуясь исключительно благоприятной ситуацией с федеральным бюджетом, исполнительной власти следует максимально быстро начать формирование специального валютного фонда для погашения внешней задолженности (с учетом не только текущих платежей, но и необходимости создания резервов для погашения долга в «пиковые» периоды). Спрос государства на валюту, необходимую для пополнения этого фонда, будет ограничивать тенденцию к чрезмерному укреплению рубля и тем самым снижать потребность в скупке «излишней» валюты Центральным банком. Само собой разумеется, управлять средствами соответствующего фонда должен будет Банк России.

Сфера финансовых институтов в течение всего периода «радикальных реформ» находилась в удручающем состоянии и не выполняла своей основной функции – трансформации сбережений в инвестиции. Декоративный характер носит российский фондовый рынок, никак не может восстановиться межбанковский кредитный рынок, крайне ограничены масштабы краткосрочных кредитов и фактически отсутствуют долгосрочные кредиты реальному сектору экономики. Активные операции коммерческих банков и других финансовых посредников сводились во многом к вложениям в государственные ценные бумаги и иностранную валюту. Причины такого положения дел лежат в значительной степени вне финансовой сферы: ее отрыв от реальной экономики вызван базовыми деформациями хозяйственной системы. Трудно представить себе нормальный банк, кредитующий неликвидных производителей.

Поэтому наивны расчеты тех, кто видит панацею в неограниченном допуске иностранных финансовых посредников на российский рынок. Такой шаг лишь обеспечит превращение российских сбережений в инвестиции в других странах.

В современных российских условиях рациональным представляется следующий алгоритм действий.

Необходимо продолжить линию на финансовое оздоровление банковской системы, ужесточение пруденциальных требований к банковской деятельности. Всеобщий зачет просроченной задолженности может существенно облегчить ее реализацию, поскольку результатом такого зачета станет финансовое оздоровление многих банков, появление предпосылок для значительного увеличения масштабов кредитования реального сектора экономики вследствие резкого повышения степени его ликвидности. В то же время правительство не может забывать, что это его безответственные действия привели к финансовой катастрофе 1998 г., а потому следовать принципу «Спасение утопающих – дело рук самих утопающих» в данном случае совершенно неуместно. Наряду с усилиями по рекапитализации банковской системы исполнительная власть должна оказывать всемерную поддержку российским банкам, стремящимся урегулировать задолженность иностранным финансовым учреждениям, возникшую в результате дефолта 1998 г. и последовавшего обвала курса рубля.

Следует принять комплекс мер, в результате реализации которых основной инвестиционной функцией коммерческих банков станет предоставление предприятиям и другим хозяйственным организациям оборотного капитала на кредитной основе. Что касается долгосрочных инвестиций, то осуществляющими их финансовыми посредниками должны стать инвестиционные, пенсионные и страховые фонды.

Необходимо, в частности, пересмотр отношения к инвестициям коммерческих банков в акции отечественных и зарубежных компаний. Акции не относятся к разряду ликвидных финансовых инструментов из-за внутренне присущей их котировкам широкой амплитуды колебаний, и поэтому их чрезмерная доля в активах способна существенно снизить надежность банка.

Под сильным давлением МВФ в июле 1999 г. правительство приняло на себя обязательства осуществить целый комплекс мер по дальнейшей либерализации сделок как по текущим, так и по капитальным статьям платежного баланса. В нынешних условиях это явно не способствует уменьшению оттока капитала из страны, восстановлению российской промышленности.

Важно довести до конца работу по налаживанию на основе взаимодействия таможенных органов и коммерческих банков действенного контроля за движением валюты, связанным с осуществлением текущих операций. Августовский 1998 г. крах наглядно продемонстрировал важность *установления жесткого контроля над движением в страну и из страны краткосрочного капитала*³. В связи с этим нужно самым серьезным образом подойти к изучению вопроса о целесообразности введения той или иной разновидности так называемого налога Тобина. В классическом случае он представляет собой налог на все сделки по купле-продаже иностранной валюты; иные варианты, использовавшиеся, например, в Чили и Израиле, предусматривали необходимость для иностранных инвесторов депонировать значительные средства в стране-реципиенте в случае осуществления краткосрочных инвестиций.

Разумеется, российская ситуация, в известном смысле, исключительная. Но именно поэтому она наиболее наглядно демонстрирует нелепость позиции, в соответствии с которой безграничная либерализация хозяйственной деятельности – лучшее лекарство от всех болезней. Намного важнее создавать нормальные финансовые институты, являющиеся органической частью рыночного пространства страны, чем поспешно открывать внешнему миру деформированный финансовый рынок. Более того, для утверждения рыночной экономики в определенных (в частности современных российских) условиях полезным может оказаться не ослабление, а усиление регулирования финансово-кредитной сферы, принятие мер по ограничению свободных трансфертов краткосрочного капитала в страну и из страны.

Литература

1. Некипелов А.Д. *Очерки по экономике посткоммунизма*. М.: ЦИСН, 1996.
2. Тобин Дж. *Вызовы и возможности // Реформы глазами американских и российских ученых. Группа экономических преобразований*. М., Российский экономический журнал, Фонд «За экономическую грамотность», 1996.

³ По этой проблеме в № 6 нашего журнала за 2000 г. опубликована статья Жака Сапира (Франция) «Усиление валютного контроля и контроля за капиталом в России» (прим. редакции).