



Лекция Андрея Нечаева – лауреата международной Леонтьевской медали: «За вклад в реформирование экономики», прочитанная в Леонтьевском центре 2 ноября 2022 года

Синусоида российских реформ.

Вся история России – это чередование долгих периодов авторитаризма и застоя с короткими этапами политической оттепели и эффективных, хотя часто болезненных реформ либерального толка. Этапы сворачивания реформ и укрепления тоталитаризма, как правило, приводили к экономическим трудностям и часто заканчивались войной как способом отказа от решения внутренних проблем.

Так, к концу правления Ивана IV Грозного Россия была разорена Ливонской войной, безнаказанными набегами крымских татар и последствиями опричнины.

Бремя реформ Петра I привело к истощению запасов хлеба в крестьянских хозяйствах, и после нескольких неурожайных лет к большому голоду.

Александр I провёл либеральные реформы эпохи Сперанского, за которыми последовала реакция «Аракчеевщины» и застой. Его преемник в области реакционной политики Николай I начал с подавления восстания декабристов и закончил катастрофической Крымской войной.

Реформы Александра II включали отмену крепостного права и способствовали развитию социальной сферы, гражданского общества и местного самоуправления. Взошедший на престол после убийства отца Александр III продолжил реформы (под руководством С.Ю.Витте), которые обеспечили экономический скачок и индустриализацию, но вскоре сменились застоём и реакцией.

Николай II дал России парламентаризм, а реформы П.А.Столыпина привели к бурному экономическому росту с пиком в 1913 году. После убийства Столыпина произошло сворачивание реформ, и Россия вошла в первую мировую войну, закончившуюся революцией и распадом империи.

Сворачивание Сталиным НЭПа и проведение насильственной коллективизации и индустриализации закончилось сначала голодомором и впоследствии войной. Была создана неэффективная система планово-административного управления и мобилизационной экономики, которая на фоне отдельных прорывов не обеспечивала устойчивый экономический рост, а главное повышение уровня жизни советских граждан.

Неэффективность и нежизнеспособность советской модели стала отчетливо проявляться уже в начале 60-х годов. Потенциально реформы Косыгина

середины 60-х (по времени совпавшие с первыми идеями реформирования в Китае Дэн Сяо Пина) могли повысить эффективность планово-административной модели управления. Однако, из-за испуга перед «пражской весной» в Чехословакии они были свернуты, едва начавшись. Крах советской экономики на время отодвинул золотой дождь нефтедолларов после открытия гигантских месторождений нефти на Самотлоре и роста мировых цен на энергоресурсы. Однако, в итоге советская экономика плотно села на «нефтяную иглу». В финале брежневская политика мирного сосуществования закончилась военной авантюрой в Афганистане и разрывом отношений с Западом. К началу 80-х советская экономика уже находилась в состоянии деградации с нулевыми темпами роста и высокой скрытой инфляцией, проявлявшейся в усиливающемся товарном дефиците. Падение нефтяных цен во второй половине 80-х быстро привело экономику к коллапсу.

Перестройка Горбачева, преуспевшая в демократизации жизни в стране и нормализации отношений с миром, практически ничего не сделала в плане реформирования экономики. Отдельные, не комплексные решения типа «Закона о социалистическом предприятии» или создания кооперативного движения имели скорее деструктивные последствия, расшатывая и без того дышавшую на ладан финансовую систему страны. А ведь во второй половине 80-х степень развала экономики была намного меньше, чем к концу 1991 года и допускала более плавное и последовательное введение рыночных отношений. Программы перехода к рынку были предложены (наиболее известная – «500 дней»), но, к сожалению, политической воли начать серьезное реформирование экономики у Горбачева и его окружения не хватило.

В конце 1991 года на фоне полного коллапса финансовой системы и потребительского рынка говорить о плавном введении рыночных отношений уже не приходилось. Радикальность российских реформ начала 90-х во многом определялась именно коллапсом экономики, реальной угрозой голода, хаоса и дальнейшего распада России с возможной гражданской войной по югославскому сценарию вслед за распадом СССР. Так, наиболее болезненная для населения мера - либерализация цен с 1 января 1992 года - давно перезрела и была неизбежна. Отсутствие госконтроля за оптовыми ценами и ценами кооперативного рынка при одновременном отсутствии в развалившемся бюджете минимальных средств для субсидирования стабильных розничных цен не оставляли шансов на сохранение административного контроля за ценами. Попытка их повышения весной 1991 года в сочетании с конфискационной денежной реформой Павлова осталась незамеченной рынком с точки зрения уровня товарного дефицита, носившего к концу 1991 года тотальный характер.

В этой связи хотел бы остановиться еще на одной особенности реформ начала 90-х. С развалом СССР рухнула и вся государственная машина. Россия после распада СССР не обладала рядом ключевых государственных институтов – таможней, армией, защищенной границей, национальной валютой и т. д. Специфика России состояла в том, что подавляющей частью экономики и социальной сферы (не говоря уже о внешней политике и безопасности) управляли исчезнувшие союзные ведомства. Это в полной мере относится к

таким ключевым секторам как ВПК, ТЭК и другие. Собственно российские министерства были лишь региональными конторами союзных ведомств с ограниченными правами. В итоге президенту и правительству пришлось параллельно решать две задачи - создания новой государственной машины и проведения неотложных рыночных реформ, что решающим образом определяло их ход.

Напомню, что китайская модель плавного реформирования базировалась на мощном государственном аппарате и тотальном контроле Компартии Китая. Если отмену статьи Конституции СССР о руководящей роли КПСС можно только приветствовать, то о мощной государственной машине реформаторы могли лишь мечтать.

Еще одна особенность российской ситуации, невыгодно отличавшая ее от проводивших аналогичные реформы стран Восточной Европы, состояла в отсутствии консенсуса элит. Вскоре после начала реформ руководство избранного задолго до этого парламента (в виде съезда народных депутатов и Верховного совета), в котором ключевую роль играли коммунисты, вступило в жестокое противостояние с президентом и правительством, закончившееся трагедией октября 1993 года. Оно повторялось и на региональном уровне. Многие предложения правительства блокировались, что усугубляло сложности проведения реформ. Например, отказ Верховного совета разрешить Центробанку печатать купюры крупных номиналов привел к кризису нехватки наличности для выплаты зарплат с соответствующими последствиями для людей. А модель приватизации, которую ныне не ругает только ленивый, стала компромиссом между Верховным советом и правительством. Фактически она была сформирована на базе предложений парламента, например, в части особых прав трудовых коллективов и руководства предприятий. Откровенно деструктивную роль играл Центробанк России, подчинявшийся Верховному совету. Например, можно ли было быстрее остановить рост цен после их либерализации? Да, можно - продолжением ответственной финансовой и бюджетной политики. Увы, Центральный банк во главе с новым председателем (с лета 1992) В.Геращенко устроил вместо этого вакханалию с денежной эмиссией и раздачей денег направо и налево, чем похоронил достижения первого этапа политики финансовой стабилизации, проводившейся правительством.

Добавлю к этому шараханья и отступления в политике правительства в 90-е годы после отставки кабинета Гайдара. К сожалению, президент Ельцин отверг идею создания сильной пропрезидентской партии, на которую мог бы опираться процесс реформирования. Он предпочел не борьбу за законодательную власть, а принятие Конституции с расширенными правами президента, которые в дальнейшем, особенно в последнее 20-летие, лишь наращивались. В итоге все 90-е парламент находился под контролем коммунистов и их союзников, которые пачками принимали финансово не обеспеченные популистские законы. Политически слабое правительство часто шло на поводу у Госдумы, наращая расходы бюджета за счет заимствований, что закончилось крахом пирамиды ГКО и тяжелейшим финансово-экономическим кризисом 1998 года. Этот

кризис во многом предопределил все дальнейшее развитие страны, включая появление нынешнего правящего режима. Посткризисная приостановка реформ сопровождалась чеченской войной.

Несмотря на все трудности и отступления итогом реформенных процессов 90-х стало преодоление хаоса, угрозы распада страны и гражданской войны, появление масштабной частной собственности и создание основ рыночной экономики, интеграция российской экономики в мировую. Далее стояла уже задача дальнейшего развития рыночных институтов и их «тонкой настройки». И она начала решаться в нулевые годы, в том числе в рамках реализации так называемой «программы Грефа», разработанной под первый срок президента Путина. Тогда были приняты такие программные документы, как доработанный Гражданский кодекс, Налоговый и Бюджетный кодексы, проведена реформа пенсионной системы и ряда других секторов социальной сферы. Не все эти новации были удачны. Так называемая «монетизация льгот», правильно задуманная, была реализована столь непрофессионально, что привела к гигантским дополнительным расходам и дискредитации самой идеи реформирования устаревшей системы социальных льгот. Однако, по большинству направлений был отмечен существенный прогресс, что облегчалось улучшившейся ситуацией с бюджетом благодаря скачкообразному росту доходов за счет повышения мировых цен на нефть.

Эксперты часто говорят, что решительные реформы проводятся лишь в условиях кризиса. Этот тезис подтвердила и российская практика нулевых. По мере улучшения ситуации с бюджетом под влиянием позитивного эффекта реформ 90-х, а также дождя нефтедолларов, когда постепенно стало хватать денег и на армию, и на пенсии, и на разрастание госаппарата, стремление к развитию реформ стало сходить на нет. Определенную роль сыграла и отмеченная неудачная, вызвавшая социальное напряжение монетизация льгот. Курс на рыночное реформирование сменился построением вертикали власти и постепенным огосударствлением экономики на фоне роста коррупции и передела собственности в пользу близких к власти предпринимателей или напрямую госчиновников. Провозглашённая президентом Путиным «равноудалённость олигархов от власти» свелась к замене приближенных к власти фигур. **Синусоида российских реформ вновь пошла вниз.**

Курс на огосударствление экономики, в том числе через создание все новых государственных компаний и корпораций, резко усилился после кризиса 2008–2009 годов. Например, в банковском секторе в настоящее время 9 из 10 крупнейших банков подконтрольны государству. Сейчас по оценкам ФАС 70% ВВП России производится государственными или подконтрольными государству компаниями. Во многих секторах экономики госкомпании играют ключевую, а иногда монопольную роль.

Подавление конкуренции привело к отсутствию инновационного развития. Определяющую роль в формировании бюджета играют «нефтегазовые доходы» и другие поступления от сырьевого экспорта. Многие частные компании стали строить свое благополучие не на технологическом обновлении, эффективном корпоративном управлении и использовании инноваций, а на установлении

«особых отношений» с государством, что открывает дорогу к госзаказу и бюджетным средствам.

Второй серьезной ошибкой наряду с огосударствлением экономики стал отказ от бюджетного федерализма. Приостановка бюджетного правила, по которому первичные расходы федерального бюджета не должны превышать 50% расходов консолидированного бюджета страны, действует с конца 2008 года. Итогом сформированной налоговой системы стал дотационный характер подавляющего числа региональных бюджетов. Стягивание ресурсов в центр и их последующая раздача в том числе в качестве платы за политическую лояльность подрывают финансовые основы регионального развития. Система муниципального управления фактически ликвидирована, поскольку муниципалитеты финансово обезвожены (лишь около 10% консолидированного бюджета), хотя несут ответственность за развитие большей части образования, здравоохранения, массовой культуры и спорта, экологии и других ключевых секторов социальной сферы. В последнее время к этому добавилась ликвидация прямых выборов мэров и других глав муниципальных образований, а также депутатов городского уровня в крупных городах.

Налоговая система имеет почти исключительно фискальный характер. Ее важная стимулирующая функция свернута. Даже возврат так называемой «инвестиционной льготы» по налогу на прибыль уже много лет не выходит из стадии обсуждения. Налоговая система не стала инструментом остро необходимой структурной перестройки экономики. Налоговое администрирование президент Путин еще во время своего второго срока назвал «налоговым рэкетом». С тех пор ситуация лишь усугубилась, в частности, через легализацию ареста счетов компаний без решения суда, появление у Следственного комитета права возбуждать уголовные дела по налоговым правонарушениям без учета мнения налоговых служб и другие подобные новации.

В результате отказа от продолжения либеральных институциональных реформ российская экономика с 2008 года фактически находится в состоянии стагнации, перемежающейся экономическими спадами. Средний темп роста ВВП составил за эти годы около 1%, что ниже, чем в большинстве развитых экономик, не говоря уже о Китае и Индии. Скромная задача догнать Португалию по ВВП на душу населения так и осталась нерешенной за 20 лет. В условиях подавления конкуренции и низкой защищенности частной собственности нарастает отставание от передовых стран в области инноваций и высоких технологий. Увы, в соответствии с историческим опытом России финалом стала война.

В ближайшие годы экономике России предстоит пройти через глубокий экономический кризис. В результате реформ последних десятилетий российская экономика стала частью глобальной экономики и международного разделения труда, и многие ее сектора критически зависят от импорта. Эффект действия санкций в виде запрета на поставку в Россию высоко технологичных видов продукции будет нарастать, а возможности импортозамещения в свою очередь во многом зависят от импорта, который сжимается. Кризис будет усугубляться

ростом военных расходов, напряжением на рынке труда в связи с мобилизацией и ростом эмиграции, ограничениями на экономическую деятельность в связи с особыми режимами на многих территориях. Отдельная тема – дополнительные расходы бюджета на переселение граждан и обеспечение усиленных мер безопасности. Поскольку региональным бюджетам эта нагрузка не под силу, она ляжет на федеральный бюджет, дефицит которого и так нарастает. Для его финансирования наверняка будет повышена налоговая нагрузка (в первую очередь на сырьевой сектор) и осуществлены масштабные заимствования. В силу санкций и ухода иностранных инвесторов эти заимствования придется делать на внутреннем рынке. Они будут неизбежно дорогими. Выход на рынок такого заемщика как государство резко снизит шансы частных и даже государственных компаний привлечь инвестиционные ресурсы с фондового рынка с соответствующими последствиями для инвестиционной активности.

На фоне экономического кризиса все активнее стали раздаваться голоса в пользу возврата к государственному контролю экономики и плановой системе. Первый современный опыт практического применения этого подхода вылился пару лет назад в попытку административного регулирования цен отдельных потребительских товаров. Эффекта это ожидаемо не принесло, и, к счастью, у властей хватило ума от этих мер отказаться. Однако, сама попытка не может не вызывать тревогу. Как один из авторов либерализации цен, могу заявить, что административное регулирование цен ничем кроме дефицита товаров закончиться не может. Это проверил на практике В.Черномырдин, попытавшийся после занятия кресла премьера использовать эту меру, от которой пришлось быстро отказаться.

Что касается планирования, то если речь идет об индикативных показателях, дающих представление о планах правительства по «территориальному развитию производительных сил» (в старых советских терминах) или о приоритетах в развитии отдельных секторов экономики, то такой подход можно только приветствовать. Если же будут предприняты попытки административно диктовать предприятиям объемы производства конкретной продукции, то государство должно взять на себя обязательства по их реализации. Так от Госплана будет сделан шаг к Госснабу и далее. Финал известен на примере кончины советской экономики.

Мне представляется опасным, если в нынешних особых условиях будет взят по советскому опыту курс на «мобилизационную экономику» с концентрацией ресурсов на узком круге приоритетных направлений. Судя по недавним предложениям Минпромторга, вероятность этого весьма высока. Правда, министерство креативно назвало свои предложения «квазиплановыми». Скорее всего в число приоритетных попадут сектора ВПК, а остальные, особенно связанные с производством потребительских товаров, будут в положении аутсайдеров и продолжат отставание от развитых стран. В ответ на тезисы, что СССР благодаря такой модели обеспечил ряд прорывов типа атомной бомбы или первого спутника и космонавта, я всегда напоминаю, что производство туалетной бумаги началось в СССР в 1969 году, а лучший на протяжении 25 лет советский автомобиль «Жигули» был лишь перепевом «Фиата» середины 60-х.

Де-факто уже произошел отказ от многих элементов рыночной экономики типа свободы движения капитала, конвертируемости рубля и ряда других. Убежден, что реальной альтернативы свободной рыночной экономике и демократической форме государственного устройства стратегически не существует. Полагаю, опыт Северной Кореи убедителен. Ключевой вопрос – как скоро Россия вернется на этот путь развития?

Сумеем ли мы преодолеть историческую обреченность и сменить синусоиду российских реформ на экспоненту зависит от нас.