

*Институт современного развития
(ИНСОР)*

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС В РОССИИ: ЭКСПЕРТНЫЙ ВЗГЛЯД*

Масштабный кризис в российской экономике требует серьезного анализа и нуждается в прогнозировании. Сейчас можно утверждать, что его нельзя однозначно считать ни «инфекцией», занесенной из западной экономики, ни чисто российским циклическим кризисом. Сочетание внешних и внутренних факторов придает ему известную уникальность. Важно осмыслить происходящие процессы, сформулировать требования к их мониторингу, определить меры, смягчающие остроту кризисных явлений, и выработать подходы, направленные на поиск «спящих» сегодня сил, которые способны стать двигателем последующей модернизации российской экономики.

Существуют две принципиально разные точки зрения на происходящие кризисные процессы. Согласно первой, более распространенной, текущий экономический кризис стал результатом регулярного циклического развития экономики, нынешняя же фаза рецессии более глубокая и длительная, чем обычно. В этом случае активная политика по поддержанию спроса и предотвращению необратимых потерь в промышленности позволит сохранить производственный потенциал.

Приверженцы второй, альтернативной точки зрения исходят из долгосрочного характера кризиса, вследствие чего изменится структура потребления в глобальном масштабе на фоне перехода к более экономичной модели развития. Тогда любые попытки сохранить спрос на прежнем уровне за счет мер государственного регулирования могут дать лишь кратковременный эффект, а в долгосрочной перспективе приведут к расходованию ограниченных ресурсов. В этом случае основной акцент должен быть сделан на смягчении «посадки» экономики и ее ускоренной адаптации к новым условиям.

* Под общей редакцией председателя правления Института современного развития И. Ю. Юргенса. Коллектив авторов: А. Г. Белова, А. А. Блохин, Е. Ш. Гонтмахер, Л. М. Григорьев, Н. И. Масленников, О. Е. Перцовский, С. М. Плаксин. М.: Экон-Информ, 2009. [Журнальный вариант]; с полным текстом доклада можно ознакомиться на сайте ИНСОП: www.riocenter.ru/files/crisis_rev_090209.pdf.

Болевые точки российского кризиса

Приходится констатировать, что России не удалось «переждать бурю в тихой гавани». Кризис затронул все сферы отечественной экономики: серьезные проблемы возникли в реальном секторе, в финансовой и социальной сферах. К началу 2009 г. российская экономика вступила в промышленную рецессию, сопровождающуюся обесценением рубля, ростом безработицы и приостановкой инвестиционных программ. Национальная финансовая система оказалась не готова к мировому шоку 2007–2008 гг., и Россия повторила путь более развитых стран — через финансовый кризис к промышленному спаду.

Отечественная экономика испытывает, видимо, первый полноценный рыночный кризис, отягощенный слабостью финансовой системы, легко «импортировавшей» шок из-за рубежа. Хотя импульсом к началу нынешних процессов стали события на мировых финансовых рынках и рецессия в развитых странах, но реакцию российской экономики определяли внутренние причины и особенности ее структуры: сильная зависимость сырьевых отраслей от экспорта; неразвитость частной финансовой системы; наличие нерешенных проблем в области экономической политики.

Финансовый сектор

Опора на самофинансирование, низкая капитализация банковской системы, недостаточное развитие рынка корпоративных облигаций не позволяли активно использовать национальные сбережения. В большой мере как государственные, так и частные сбережения уходили за рубеж, в том числе и в виде накопленных государственных резервов, а потом эти же средства путем выпуска евробондов и привлечения синдицированных банковских кредитов заимствовались для инвестирования в российские компании.

Привлечение ресурсов для финансирования инвестиций может осуществляться как через банки с использованием кредитных механизмов, так и непосредственно на рынках капитала. Но российская финансовая система не очень хорошо выполняет эти функции, особенно в случае сложных и крупных проектов, которые до сих пор реализовывались лишь с помощью государственных средств или средств госкомпаний.

Рост цен на нефть обусловил повышение рейтингов российских компаний и банков и снижение стоимости заимствований за рубежом. Такая ситуация не способствовала совершенствованию институциональной базы финансового сектора, формированию инструментов развития важнейших секторов экономики, включая доступ малого и среднего бизнеса к кредитным ресурсам.

Сбережения нефинансового сектора существенно меньше его внутренней задолженности. До середины 2008 г. этот дисбаланс финансировался за счет притока капиталов с внешних рынков, но затем начался их отток. В результате возникли проблемы и в банковской системе (и с ликвидностью, и с кредитом). Таким образом, модель форсиро-

ванного роста, действовавшая в России в 2006—2007 гг., исчерпала себя, поскольку характеризовалась «пирамидальной» структурой.

Россия встретила мировой финансовый кризис с большими государственными резервами и слабой финансово-кредитной системой. Резко сократились возможности привлечения средств для финансирования инвестиций в основной капитал, а риски финансирования крупных проектов существенно возросли.

Во-первых, финансовый кругооборот, настроенный на приток дешевых денег, не стимулировал поиск вариантов их эффективного использования, способствовал опережающему развитию институтов, обслуживающих спекулятивный оборот, а не оборот товаров и инвестиций в основной капитал. В целом это привело к образованию пузырей в российской экономике.

Во-вторых, возрастающая включенность крупного российского бизнеса в мировые товарные и финансовые рынки обусловила быстрый рост капитализации отечественных компаний, что также содействовало притоку дешевых денег, а вместе с ними — импорту пузырей, возникших в мировой финансовой системе.

Как следствие, в острой фазе кризиса крупнейшие российские финансовые группы увязли в краткосрочном заимствовании за рубежом под залог своих быстро падавших в цене акций. *Руководство страны оказалось перед нетривиальным институциональным выбором: позволить иностранным держателям залогов получить контроль над значительной долей российских активов или платить за частный бизнес.* Выбор в пользу второго пути дал государству такие рычаги влияния в национальной экономике, о которых не могли мечтать и самые рьяные сторонники ренационализации.

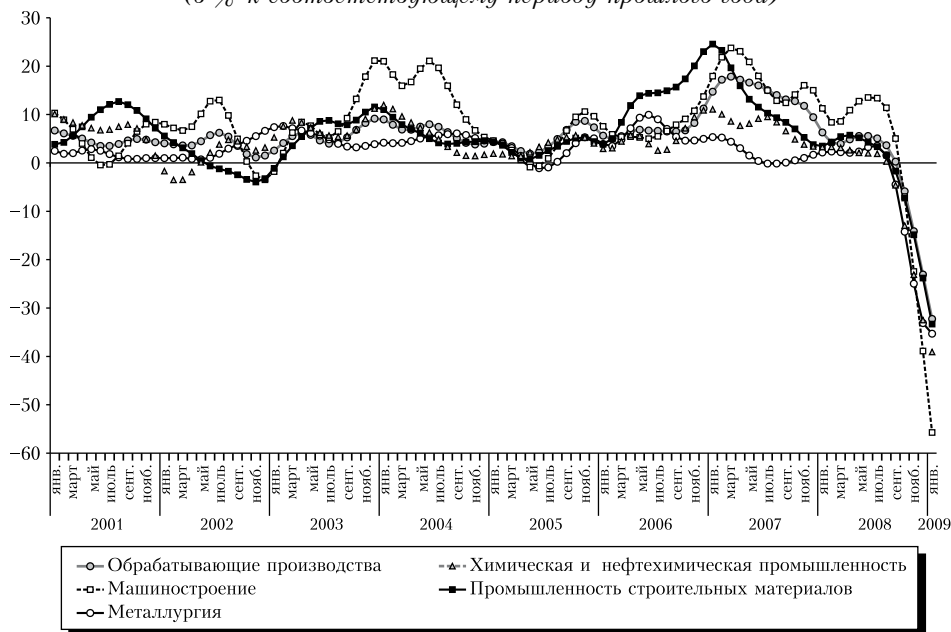
Пакет антикризисных мер, принятых властями в оперативном порядке, предусматривает вливание в экономику огромных средств, однако его эффективность в ряде случаев не очевидна. Более того, размеры «антикризисного пакета», а также быстрое сокращение валютных резервов вызвали озабоченность на мировых финансовых рынках, что ослабило положение России и российских эмитентов на мировых площадках.

Реальный сектор

Несмотря на понимание обществом необходимости модернизации, *в стране не сформировалась прагматическая коалиция частного бизнеса и институтов развития*, ориентированная на достижение данной цели. В ближайшие годы исчерпает свой ресурс значительная часть оборудования, установленного в 1970—1980-е годы. С учетом ожидаемого сокращения численности трудоспособного населения требуется резко увеличить инвестиции в модернизацию экономики страны.

Вместе с тем в большинстве отраслей реального сектора в IV квартале 2008—начале 2009 г. производственная и инвестиционная активность резко снизилась (см. рис.). Пересматриваются в сторону сокращения производственные планы и инвестиционные программы, останавливаются проекты реорганизации крупных компаний, задер-

**Динамика производства по отраслям промышленности,
январь 2001 — январь 2009 г.**
(в % к соответствующему периоду прошлого года)



Источники: Росстат, Институт энергетики и финансов.

Рис.

живаются платежи, падает спрос, по отдельным товарным группам снижаются цены. Из-за уменьшения внешнего спроса сократился выпуск продукции в металлургии, лесопереработке, других экспортно-ориентированных производствах. Наибольший ценовой шок испытали предприятия металлургического и химического комплексов — здесь цены упали в 1,5–2 раза. Строительство, автомобилестроение, розничная торговля столкнулись с трудностями из-за ограничения кредитования, в том числе потребительского.

Что можно ожидать от предприятий в условиях уменьшения спроса на их продукцию? Судя по опросам руководителей предприятий, они готовы снижать издержки, зарплаты, цены и выпуск, перейти на бартер, векселя, взаимозачеты, искать новые рынки сбыта. Но кардинальная модернизация бизнеса пока откладывается, хотя именно это должно обеспечить основу посткризисного развития.

Возник кризис доверия, выросли процентные ставки по всем видам кредитов. Серьезные проблемы связаны с задержкой оплаты заказов, нехваткой оборотных средств, нарастанием задолженности предприятиям-поставщикам и подрядчикам. Высоки ожидания высвобождения кадров, наряду с сокращением многих нерациональных расходов (что хорошо) нередко уменьшают и необходимые (что плохо). Вместе с тем «под шумок» кризисной ситуации экономические агенты пересматривают свои обязательства перед партнерами, придерживают ликвидные ресурсы и средства, чтобы сохранить резервы на трудные времена и для последующего периода роста.

Социально-политическая сфера

В этой сфере с точки зрения соблюдения принятых обязательств на всех уровнях тоже начинает расти напряжение, меняются ожидания и даже ценностные ориентиры разных социальных групп. Речь идет о свертывании ипотеки, ограничении потребительского кредитования, бегстве от национальной валюты. Осенью 2008 г. это проявилось в форме *бегства в товары*: потребители сохранили на определенный период уровень покупок при значительном снижении доходов. Этот эффект действует недолго, пока семьи пытаются использовать для покупок обесценивающиеся сбережения до ускорения инфляции.

Кризис уже сказался на бюджетах регионов. Из-за спада производства во многих из них не выполняется план по доходам. С августа началось снижение темпов их роста, а в ноябре они резко сократились. Риски недополучения доходов в 2009 г. оцениваются в регионах как очень высокие — до 20–30% от запланированного уровня.

Стала расти безработица, уменьшается число вакансий, заявленных в службах занятости, увеличивается задолженность по зарплате. Предприятия переходят с двух- на односменный режим работы. Работников отправляют в неоплачиваемые или частично оплачиваемые отпуска, переводят на сокращенную рабочую неделю, используются и другие формы неполной занятости. Уменьшается размер бонусов и премий, фирмы отказываются от проведения корпоративных праздников.

Под предлогом финансового кризиса многие предприятия избавляются от кадрового «балласта». Руководство предприятий в одностороннем порядке пересматривает коллективные договоры, сокращает объем социальных гарантий и выплаты стимулирующего характера, оказывает давление на профсоюзных лидеров. Вероятно, экономический кризис приведет к росту нарушений прав работников в трудовой сфере. При этом надо иметь в виду важную особенность российского рынка труда: наказание за невыплату заработной платы меньше, чем за неправильное увольнение.

Ситуация на рынке труда пока еще не такая острая. Предприятия не спешат высвобождать рабочих. Это связано с тем, что у них были очень серьезные проблемы с привлечением кадров в 2005–2007 гг., в период устойчивого развития. Сейчас они боятся растерять этот потенциал; кроме того, по опросам, *руководители предприятий до сих пор считают, что платят своим работникам низкую заработную плату*. В перспективе можно ожидать сокращения оттока рабочей силы из регионов в связи с напряженностью на рынках труда в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске и других крупных городах, притягивавших работников.

Большинство кризисов в мире начинались с ухудшения потребительских ожиданий, сокращения потребительских расходов. До этого нередко наблюдался опережающий рост почасовой оплаты труда относительно динамики почасовой выработки. В результате возрастали удельные трудовые издержки, снижалась доля прибыли в цене. В последние годы то же самое наблюдалось и в нашей экономике: удельные трудовые издержки росли беспрецедентными темпами

(в евро-долларовом выражении (50/50) — примерно на 20% в год). Очевидно, данная диспропорция сейчас будет устраняться.

Перспективы кризисного развития

Все экономические субъекты: государство, группы бизнеса, домашние хозяйства, региональные власти — в своем поведении исходят из высокой неопределенности сценария дальнейшего развития кризиса. Неясны сроки достижения и уровень его дна, пути и масштабы распространения «цепной реакции» в экономике, не просматриваются стратегии и инструменты адаптации контрагентов к кризисным условиям.

Глобальный кризис начался не так давно, а уже может быть определен как системный. *За несколько месяцев в финансовой системе Запаदा произошли более серьезные изменения, чем за предыдущие 20 лет. Разрушается тот стационарный режим, в котором работал западный экономический цикл после кризиса 1974—1975 гг., — в результате возникают другой режим, другие финансы.* Неизвестно, удастся ли остановить распространение протекционизма. Уже есть примеры перерастания кризиса практически в фатальную стадию для некоторых стран. Отрицательный годовой прирост ВВП за 2008 г. имеют Исландия, Венгрия, Пакистан, Украина, страны Балтии, — и этот список далеко не полон.

Более того, сегодня субъекты мировой экономики становятся, по сути, недоговороспособными в отношении антикризисных действий. Финансовые власти крупнейших государств будут пытаться выйти из кризиса в одиночку, координируя свои позиции, но не создавая консолидирующих финансовых институтов. Результативность возможных мер, утвержденных на уровне «двадцатки», ООН или МВФ, будет недостаточной из-за отсутствия механизмов принуждения к их реализации. Любые серьезные проекты реформирования мировой финансовой системы пока лишь обсуждаются. *Реальные изменения в мировой экономике могут начаться только после окончания кризиса. Таким образом, вероятнее всего, мы вступаем в длительную рецессию, и рассчитывать надо на два трудных года.*

Вызовы государственному регулированию

Риски антикризисных мер

В середине января 2009 г. Минэкономразвития РФ скорректировало прогноз на текущий год (см. табл.). Особенность прогнозов в условиях кризиса заключается в их «активном» характере. Другими словами, «сбываемость» заявленных показателей непосредственно зависит от эффективности как уже принятых регулятивных антикризисных мер, так и тех, которые еще только предстоит осуществить. При этом исходят из допущения, что все необходимые решения разумны, адекватны потребностям банковской системы и реального сектора

Прогнозные показатели экономического развития на 2009 г.

	2008	2009	
		прогноз от 19.12.2008	прогноз от 19.01.2009
Среднегодовая цена нефти Urals, долл./барр.	94,6	50	41
ВВП, %	6*	2,4	-0,2
Инфляция, %	13,3	10–12	13
Промышленное производство, %	2*	-3,2	-5,7
Инвестиции в основной капитал, %	9,2*	1,4	-1,7
Рост реальных зарплат, %	11,6*	0,8	-2,7
Экспорт, млрд долл.	469	303	269,4
Импорт, млрд долл.	292,5	285	245,3
Торговое сальдо, млрд долл.	176,6	18	24,1
Среднегодовой курс рубля к доллару	24,8	30,8–31,8	35,1

* Предварительная оценка Минэкономразвития.

Источники: Минэкономразвития, ЦБ РФ.

и характеризуются хотя бы «средненормативной» результативностью. Сами меры, заметим, выглядят пока достаточно абстрактными. Лишь некоторые из них имеют количественное выражение, прежде всего это касается снижения темпов роста цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий.

Так, предусмотрено более плавное повышение тарифов на газ в 2009 г.: 5% — с 1 января, 7% — с 1 апреля, 7% — с 1 июля, 6,2% — с 1 октября. Среднегодовой рост регулируемых тарифов на железнодорожные перевозки в 2009 г. ограничен 12,4% (ранее предполагалось 18,7%). Их индексация будет проводиться дважды в год: с 1 января и 1 июля. К концу 2009 г. объем ресурсов, направляемых на выделение субординированных кредитов, проведение беззалоговых аукционов и на санацию банков, составит 11,2–11,5% ВВП (до 4,7 трлн руб.). Установлены лимиты предоставления госгарантий (до 300 млрд руб.), объемы дополнительной поддержки малого бизнеса (госбюджет — 10,5 млрд руб. и ВЭБ — 30 млрд руб.), а также дополнительной капитализации Росагролизинга (25 млрд руб.) и Россельхозбанка (45 млрд руб.).

Все остальные регулятивные предпосылки годового прогноза (на конец января 2009 г.) сформулированы на «вербальном уровне». Речь идет о налоговых стимулах, поддержке жилищного сектора, повышении таможенных тарифов в целях защиты внутреннего рынка, изменении квот на импорт мяса, увеличении субсидирования экспорта промышленной продукции и кредитования предприятий АПК, предоставлении субсидий оборонным предприятиям. В сфере социальной защиты предусмотрены «повышение пособий безработным и активные программы поддержки занятости».

Перечень планируемых регулятивных мер крайне обширный. В него входят и капитализация системообразующих предприятий, и фондирование банков, кредитующих сельское хозяйство (при этом допускается субсидирование процентной ставки по отдельным видам кредитов до 80%), и поддержка программ кредитования и инвестирования малого, а также инновационного бизнеса, и выкуп «плохих» долгов и стрессовых активов, и многое другое. Более конкретно предложение

о «неснижении общего объема расходов». При этом госинвестиции должны стабилизироваться в 2009 г. на уровне около 4% ВВП.

Весьма показательна предварительная оценка платежного баланса РФ за 2008 г., опубликованная Банком России в начале января 2009 г. Счет текущих операций пока остается положительным, но его сальдо (8,1 млрд долл. в IV квартале) составило лишь треть от аналогичного показателя 2007 г. Отток капитала за IV квартал достиг 130,5 млрд долл., за декабрь — 50 млрд (абсолютный максимум с начала публикации данного показателя в 1994 г.). С точки зрения привлечения зарубежных капиталов экономика вернулась как минимум в 2006 г. В целом по итогам прошлого года банки сократили привлечение капитала в 7,9 раза, нефинансовый сектор — в 1,6 раза.

19 марта 2009 г. правительство РФ представило новый, скорректированный вариант уже принятого бюджета-2009. Спад ВВП прогнозируется на уровне 2,2%. Соответственно неизбежны изменения и в программе намеченных антикризисных регулятивных мер. На рубеже 2008—2009 гг. Здесь наметилась «развилка»: с одной стороны, *четко обозначились риски госрегулирования, а с другой — возникло осознание зависимости контуров посткризисной экономики от содержания антикризисной программы.*

Осенью 2008 г. регулятивные меры принимались во многом стихийно, в режиме «пожаротушения». Практически все известные в экономической истории антикризисные программы (в том числе и «Новый курс» Ф. Д. Рузвельта во время Великой депрессии) формировались похожим образом. Итог этой фазы неоднозначен, но определенный и немаловажный позитивный результат есть: банковская система в целом устояла и сохранила работоспособность. Впрочем, банки не торопятся отдавать деньги в реальный сектор (наращивая в том числе депозиты в ЦБ, которые выросли в сентябре 2008 — январе 2009 г. в четыре раза, превысив 300 млрд руб.).

Кредитное сжатие, усугубляя промышленный спад, спровоцировало «точно-списочную» помощь системообразующим предприятиям на федеральном и региональном уровнях. Таким образом, универсальные меры по накачке экономики ликвидностью получили развитие в виде задачи индивидуальных пакетов антикризисной помощи.

С конца декабря 2008 г. и особенно в январе 2009 г. началась своего рода консолидация регулятивных мер (их систематизация и упорядочение). Государство приступило к мониторингу последствий своих действий. Результат оказался ожидаемым. По оценке президента РФ Д. А. Медведева, непосредственно исполняется не более трети принятых решений. Подобная «эффективность» в кризисные времена, однако, не новость. Очевидно, самые первые (да, впрочем, и последующие) решения принимаются на основе технологий побед над прежними кризисами.

Отметим озабоченность многих участников рынка и экспертов тем, что вместе с национальными резервами (уже сократившимися на $\frac{1}{3}$) страна теряет время для настройки экономики на новое качество послекризисного роста. Проблема в том, что содержание антикризисного регулирования, неся в себе очевидные риски, не нейтрально к перспективе развития. Прежде всего мы имеем в виду затратность принимаемых мер. Средства, уже направленные в экономику, составляют не менее

15% ВВП 2008 г., а предназначенные для поддержки банков и реального сектора — еще как минимум столько же. При прогнозируемом дефиците бюджета-2009 на уровне 7,4% ВВП (согласно последнему, мартовскому его варианту) господдержка должна быть строго селективной. Принципиально важны и условия ее предоставления. Именно они призваны давать участникам рынка правильные сигналы.

Идея, что кризис «спишет» любую прошлую неэффективность и ошибки в корпоративном управлении, постепенно начинает овладевать «массами». В итоге у «реципиентов» формируется своего рода «культура запросов с запасом». Нередко это действительно связано с обстоятельным анализом ситуации в тех или иных отраслях и секторах (например, у «оборонщиков» и «зерновиков»). Беда в том, что в искомое «точечное» решение в кризисных обстоятельствах порой «впрессовывается» целая государственная программа стимулирования отрасли (сектора), реализация которой требует нескольких лет и другой логики финансирования. Отсюда и растущий риск для государства потратить средства неэффективно. Именно этой финансовой интуицией, «замешанной» на опасениях ослабить бюджетную и денежно-кредитную политику и сорваться в стагфляцию, и можно объяснить парадоксальную на первый взгляд прижимистость Минфина и госбанков. Пока падение не достигло дна, осуществлять крупномасштабные затраты не рационально.

Снижает указанный риск уже сделанный выбор — поддерживать не отрасли, а предприятия. Но здесь появляется новая зона неопределенности: это критерии отбора в условиях очень высокого (до 20 раз) внутриотраслевого разброса показателей эффективности. Наилучший измеритель — положительная добавленная стоимость, создаваемая предприятием, но его практическое применение затруднено большим объемом расчетов, хотя надежность показателя вполне способна компенсировать затраченные усилия¹.

Еще одно проявление «запросов с запасом» — лоббирование защитных мер в таможенно-тарифной политике. Протекционистская практика пока носит ограниченный характер, но ее риски уже очевидны. Во-первых, это опасность подорвать доверие основных торговых партнеров: Россия подписала Декларацию «двадцатки», в которой говорится об угрозе протекционизма, на саммите в Вашингтоне в ноябре 2008 г. Во-вторых, такие ограничения не должны консервировать технологическую отсталость (вспомним пример автопрома). К тому же вероятны прямые бюджетные потери: например, резкое падение спроса на растаможивание иномарок уже грозит недополучением бюджетных доходов до 1 млрд долл.

Российская антикризисная программа (в том виде, как она сложилась к началу 2009 г.) соответствует общемировому опыту

¹ В числе других критериев могут быть: положительные сдвиги в корпоративном управлении, отсутствие дефолтов, инвестиционная политика, конкурентоспособность, соотношение темпов роста производительности труда и заработной платы. Группировка предприятий по этим показателям дает «адресность» для применения различных режимов поддержки в отношении «лидеров» и «средняков». В свою очередь, критерии поддержки «аутсайдеров» должны носить исключительно социальный характер (градообразующие предприятия и т. п.).

принятия подобных мер. Антикризисное регулирование объективно противоречиво, инерционно и структурно детерминировано (определяется экономическими и политическими интересами и мотивациями групп, представляющих звенья сложившейся структуры экономики). Работа исключительно в режиме «скорой помощи» усиливает риск структурной иммобилизации, «схлопывания» потенциала назревших структурных сдвигов. Важное качество антикризисной программы — настройка режима функционирования «регулярных» рыночных институтов, но неоптимальное предоставление финансов ведет к их ослаблению.

Возник риск выхолащивания антикризисных мер. Это уже заметно на фондовом рынке, где доминируют госброкеры², и в целом в банковской сфере³. Однако наибольшая угроза деинституционализации экономики заключается в *ограничении конкуренции*. Долгосрочные договоры между субъектами хозяйственной деятельности, защитные пошлины, «добровольные» ограничения цен, преференции российским поставщикам при госзакупках, бездумное поощрение слияний и поглощений способны привести к усилению монополизации, росту цен, ослаблению конкуренции на ряде отраслевых и локальных рынков.

Оборотная сторона господдержки — неизбежная имущественная экспансия государства и концентрация в его руках при выходе из кризиса значительного объема избыточных активов. *Риск перераспределения собственности* (вполне естественный в кризисные времена) в наших условиях усиливается из-за опасности нарушить фундаментальный баланс между государством и рыночной экономикой, когда частная собственность дискриминируется по сравнению с государственной. И это, увы, отнюдь не теоретические рассуждения⁴. Повышение роли государственной собственности стало одной из доминирующих институциональных тенденций в 2000-е годы. К началу 2008 г. государство сконцентрировало в своих руках не менее 40–45% акций российских компаний. По оценкам экспертов, в ходе исполнения антикризисной программы эта доля может возрасти еще на 9–10%.

Однако главной проблемой остается нестабильность отношений частной собственности. Это прямое следствие конфликта интересов, когда государство одновременно выступает и как законодатель, и как регулятор, и как крупный рыночный оператор (госкорпорации и госбанки). В условиях кризиса по мере роста запросов на оказание финансовой помощи усиливается риск подмены рыночной состязательности частной и государственной форм собственности своего рода «вертикализацией» их отношений: госсобственность становится «равнее» и выше по значи-

² В январе 2009 г. на долю ВЭБ в отдельные торговые сессии на российских фондовых биржах приходилось до 1/3 всего оборота.

³ Интегральной характеристикой состояния банковской системы можно считать ее отрицательный капитал. В октябре 2008 г. впервые за четыре года он составил 20,7 млрд руб., а в ноябре вырос почти в 2,5 раза (до 48,8 млрд руб.). При этом чистые убытки российских банков достигли 1 декабря 2008 г. 85 млрд руб., увеличившись за ноябрь на 36,1 млрд руб. С начала 2008 г. убытки банков выросли в 85 раз (с 0,907 млрд руб.).

⁴ «Базовый элемент» продал банк «Союз» структурам «Газпрома» за символическую сумму. ВТБ получил почти 20% Росбанка в качестве дополнительного обеспечения по кредиту, ранее выданному «Интерросу».

мости. Итог такого «упорядочивания» предсказуем: прогрессирующая потеря эффективности в обоих секторах экономики.

Первая оценка отмеченных рисков с точки зрения инвесторов (а стало быть, и послекризисного притока капиталов) уже выставлена: были снижены долгосрочный и краткосрочный кредитные рейтинги РФ. На первый взгляд ничего страшного в этом нет. Кто смотрит на эти «буковки» с «плюсами» и «минусами»? Ответ простой — кредитор. В случае снижения рейтингов как тенденции он может потребовать от заемщиков досрочного погашения внешних корпоративных займов.

В антикризисной тактике крайне важно *не упустить из виду перспективы социально-экономического развития*. Политическое руководство страны это понимает: приняты концепция-2020, правительственный план действий на 2009—2012 гг., стратегия развития финансового рынка до 2020 г., внешнеэкономическая стратегия, завершается подготовка концепции создания международного финансового центра. Однако одного стратегического целеполагания недостаточно. Риски, до поры скрытые в антикризисных решениях, могут перейти в генетический код посткризисной реальности.

В условиях, когда ресурс действий «в режиме пожаротушения» близок к исчерпанию, необходимо переформатировать госрегулирование и настроить его на *конструирование условий будущего экономического роста*. Предстоит выстроить своего рода «мост» из нынешней ситуации в новое качество экономики, которое сложится после выхода из кризиса. Целей у такого «бридж-менеджмента» должно быть немного. Прежде всего речь идет о переводе российского рыночного хозяйства в новое равновесное состояние, что предполагает поиск четких ответов на наиболее существенные вызовы экономическому развитию России.

Вызовы развитию экономики России

Снижение внутреннего спроса. При существенном затруднении доступа российского бизнеса к финансированию резко сокращаются инвестиционные программы большинства компаний. Для экспортоориентированного бизнеса эта проблема усугубляется ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры. Из-за падения спроса на продукцию экспортоориентированных компаний сокращается промежуточный спрос с их стороны на продукцию других отраслей. Одновременно уменьшаются объемы потребительского кредитования, что ограничивает спрос на недвижимость и автомобили. Впоследствии снижение потребительского спроса будет связано с сокращением численности и оплаты труда персонала из-за спада производства. Это повлечет за собой дальнейшее снижение объемов производства и численности занятых. Таким образом, формируется спираль сокращения спроса в экономике, спровоцированная внешним шоком.

Истощение финансовых ресурсов государства. Активные меры, направленные одновременно на поддержку валютного курса, рефинансирование долговых обязательств компаний, вливание ресурсов в банковский сектор, поддержку фондового рынка и т. д., неизбежно ведут к резкому сокращению международных резервов страны.

Бюджет 2009 г. предполагает дефицит, который необходимо финансировать. В случае развития кризиса по неблагоприятному сценарию увеличатся запросы на получение государственной поддержки. Тогда государство в определенный момент окажется перед выбором между резким сокращением расходов, в том числе на социальные нужды, эмиссией значительного объема денежной массы и увеличением объема заимствований.

Нарушение баланса межбюджетных отношений. В условиях сокращения финансовых ресурсов федерального центра возникает опасность обострения отношений с дотационными регионами. Одновременно ухудшение показателей регионов-доноров обуславливает их стремление оставлять у себя большую долю финансовых ресурсов. В результате увеличивается дефицит федерального бюджета, усиливается дифференциация регионов по уровню благосостояния, становится слабее влияние федерального центра на местах.

Деинституционализация и огосударствление экономики. Активные меры государства, направленные на поддержку экономики и смягчение последствий кризиса, неизбежно означают значительное повышение роли государства в экономической жизни. Вероятен рост доли предприятий с государственным участием. Как следствие, возможны монополизация рынков, снижение эффективности использования ресурсов, ограничение частной инициативы. Под угрозой оказываются многие ключевые рыночные институты. Так, фондовый рынок фактически перестал отражать стоимость, создаваемую компаниями. Возникает риск ослабления даже института денежных отношений.

Возникновение социальной нестабильности. Рост безработицы, падение уровня доходов вследствие снижения заработных плат и высокого уровня инфляции, сложности с выплатами по ранее полученным кредитам ведут к снижению уровня жизни и социальному протесту. Усиление социальной нестабильности может вызвать активизацию радикальных политических движений, потребовать дополнительные ресурсы на поддержание правопорядка и еще больше усугубит ход развития кризиса в России.

Необходимость изменения подходов к управлению и принятию решений в условиях кризиса. Парадигма управления, ориентированная на ускоренное экономическое развитие, в том числе экстенсивное, в условиях бурно растущих рынков и значительного объема ресурсов, неприменима при падающих рынках и жестком рациионировании ресурсных возможностей. Эта проблема характерна как для государственных органов, так и для бизнеса.

Возможные сценарии экономической политики

Государственная политика, направленная на ослабление негативного воздействия кризисных явлений, может следовать одному из трех базовых сценариев (на практике, разумеется, возможно сочетание мер, относящихся к разным сценариям).

1. *Дирижистский сценарий «Прямое ручное управление».* Базовый тезис: прямое государственное «ручное» управление экономическими

процессами позволит минимизировать потери наиболее приоритетных предприятий и секторов экономики.

Примеры действий: формирование правительством ограниченного перечня значимых предприятий исходя из показателей их выручки и численности занятых; предоставление кредитов со стороны государственных банков предприятиям, выбранным правительством; внешне-торговые протекционистские меры для защиты отдельных отраслей.

Ожидаемые результаты:

– позитивные: сокращение длительности острой фазы кризиса; ограничение негативных социальных последствий;

– негативные (риски): сохранение докризисной низкоэффективной структуры экономики, отсутствие позитивных изменений в конкурентоспособности; значительное перераспределение активов от частных собственников в пользу государства (что снижает эффективность управления ими); длительный вялотекущий выход из кризиса, усиливающий отставание от развитых стран.

2. *Либеральный сценарий «Естественный отбор»*. Базовый тезис: рыночные силы без внешнего вмешательства обеспечат отбор наиболее эффективных экономических агентов и скорейшее восстановление экономики.

Примеры действий: снятие административных ограничений для развития малого и среднего бизнеса; снижение уровня налогообложения; отказ от государственной поддержки отдельных предприятий.

Ожидаемые результаты:

– позитивные: выживают наиболее жизнеспособные, эффективные и быстро адаптирующиеся компании (что приводит к общему повышению эффективности экономики); снижаются затраты на осуществление государственного воздействия на экономику (в том числе связанные с коррупцией);

– негативные (риски): массовые банкротства предприятий, в том числе градообразующих (что приводит к серьезным негативным социальным последствиям); исчезновение некоторых отраслей российской промышленности (что может ослабить экономическую безопасность государства); быстрый и глубокий спад в промышленности с дальнейшим постепенным восстановлением.

3. *Либерально-дирижистский сценарий «Поддержка и развитие возможностей»*. Базовый тезис: реализация комплексной системы мер, направленных на минимизацию последствий кризиса, включая государственную поддержку инвестиционного спроса в ключевых отраслях и конечного потребления, создание системы стимулов для формирования экономики с заданными характеристиками (конкурентоспособность, диверсифицированность, инновационность) позволят пройти кризис с наименьшими потерями и выйти из него с более эффективной экономикой.

Примеры действий: госкредиты (госгарантии по кредитам, субсидирование процентных ставок) на инвестиционные цели в ключевых отраслях; налоговые льготы при реализации проектов повышения эффективности; обеспечение занятости на основе государственных программ инфраструктурного и жилищно-коммунального строительства;

госзакупки в ключевых отраслях (возможно формирование госрезервов некоторых видов товаров).

Ожидаемые результаты:

— позитивные: поддержание уровня производства и занятости в период кризиса для смягчения социальных последствий и уменьшения избыточных затрат на последующее восстановление производства, а также стимулирование промежуточного и конечного спроса; модернизация производственной базы ключевых отраслей и инфраструктуры;

— негативные (риски): высокие требования к компетентности государственных антикризисных управляющих; риск коррупционности принимаемых решений в отсутствие должной прозрачности этого процесса.

Предполагается, что элементы поддержки наиболее социально уязвимых групп населения присутствуют во всех описанных сценариях и отдельно не рассматриваются.

Основные меры, принятые и реализуемые правительством к настоящему времени, преимущественно отвечают первому сценарию. Большинство из них содержат целый ряд рисков. В частности, есть опасность поддержки неэффективных компаний, существовавших раньше только за счет быстро растущего спроса. В случае затягивания кризиса такие предприятия могут требовать все больше средств для обеспечения своей деятельности и не будут адаптироваться к новым условиям, получив краткосрочную господдержку. Отдельный риск — отсутствие системности и ситуативный подход к принимаемым мерам, что также чревато неэффективным расходованием ресурсов.

Антикризисная программа: требуется перезагрузка

Реализуемые антикризисные меры и принципы принятия соответствующих решений требуют совершенствования. Осуществление ряда дополнительных мер позволит адекватно противостоять выявленным вызовам.

Регулятивные меры в финансовой сфере

Механизмы генерирования и распределения финансовых потоков могут передавать как дополнительные кризисные импульсы, так и стимулы к макроэкономической стабилизации. Поэтому поддержание работоспособности финансовой системы должно быть безусловным приоритетом антикризисной политики. В первую очередь необходимо отметить курсовую политику Центрального банка РФ, приближающую «цену» рубля (а значит, и все финансовые параметры) к новому равновесному состоянию.

Потратив в августе—ноябре (до 10 ноября) 2008 г. на поддержание курса рубля около 100 млрд долл., с 11 ноября Банк России был вынужден приступить к «плавному» ослаблению национальной валюты путем постепенного расширения коридора допустимых колебаний стоимости бивалютной корзины. В итоге, по состоянию на 21 января 2009 г. и по отношению к максимуму, зафиксированному в июле

2008 г., курс рубля к доллару снизился на 44,5%, к евро — на 17,5%, к корзине валют — на 29,2%. Заметно сократились и международные резервы РФ — на $\frac{1}{3}$ по сравнению с рекордной величиной 598,1 млрд долл., достигнутой 8 августа 2008 г. По оценке главы Центробанка С. Игнатьева, на 20 января 2009 г. объем международных резервов составил 397,5 млрд долл. (из них на национальные фонды приходилось 209,6 млрд, средства банков на валютных счетах ЦБ составляли 38,4 млрд, резервные средства Банка России — 148,5 млрд).

23 января 2009 г. ЦБ сообщил, что завершает постепенную корректировку границ технического коридора, определяющего допустимые колебания стоимости бивалютной корзины — операционного ориентира Банка России, используемого при реализации курсовой политики. С 23 января 2009 г. верхняя граница технического коридора установлена на уровне 41 рубль, что при курсе 1,3 долл. США за 1 евро соответствует примерно 36 руб. за 1 долл. По расчетам Банка России, сложившийся в настоящее время курс рубля при установившихся ценах на нефть и другие значимые товары российского экспорта обеспечит сбалансированность текущего счета платежного баланса РФ. Для поддержания стабильности национальной валюты в рамках установленных ориентиров Банк России в дополнение к валютным интервенциям будет использовать и другие инструменты денежно-кредитной политики (процентные ставки, количественные ограничения на объемы рефинансирования).

Иными словами, ЦБ РФ создал для себя возможность управлять курсом рубля, контролируя банковскую ликвидность: в случае возобновления спекулятивных атак на рубль Центробанк просто сократит ее предоставление банкам. В этих условиях продажа валюты будет осуществляться в основном для целей рефинансирования внешних корпоративных займов. Отметим, что при необходимости ЦБ может воспользоваться и такими административными мерами, как обязательное резервирование для юридических лиц части средств, которые предполагается вывезти из страны, и обязательная продажа экспортерами части валютной выручки. Еще одна возможная мера — введение норматива резервирования, который начинает автоматически действовать при превышении величины иностранных активов над иностранными пассивами в чистой валютной позиции. Как отмечают многие участники рынка, подобных ограничений можно избежать, если в качестве инструмента регулирования краткосрочной валютной ликвидности использовать начисление хотя бы минимальных процентов на остатки по счетам банков в ЦБ в иностранных валютах. Полезны были бы и аукционы валютных облигаций Банка России.

Однако следовать выбранной линии поведения ЦБ придется в непростых условиях. Во-первых, побочный результат ступенчатой девальвации — рост рублевой стоимости внешнего корпоративного долга более чем на 20%. Применительно к программе рефинансирования ВЭБом долгов российских заемщиков это означает дополнительные издержки в сумме порядка 250 млрд руб. Во-вторых, нельзя исключать заметного укрепления рубля. По итогам 2008 г. динамика его реального эффективного курса была положительной (4,5% — декабрь 2008 г. к декабрю 2007 г.; 5,1% — 2008 г. к 2007 г.). Декабрьское снижение на 3,6% продолжилось и в январе, но возникшей «экспортной премией» промышленность воспользоваться еще не успела.

В целом положительно оценивая тактику ЦБ РФ по определению ориентиров курсообразования, необходимо отметить, что в своих действиях денежные власти подошли к нескольким «развилкам».

Первая «развилка». Нынешняя курсовая политика Банка России, приближаясь к режиму плавающего курса, позволяет решать наиболее острые задачи: дать населению время определиться, что делать со своими сбережениями, и отладить инструментарий денежно-кредитной политики с целью существенно ослабить в среднесрочной перспективе (2–3 года) давление монетарной инфляции (снизить ее до 6–7%).

Поскольку в России, в отличие от многих других стран, высокая инфляция, то у нее и другой вектор денежно-кредитной политики. Поддержание высоких процентных ставок, ориентированных на ставку рефинансирования, требует обеспечить в 2009 г. как минимум реальную нулевую (а лучше — минимально положительную) доходность по депозитам. Существует риск избыточного контроля за денежным предложением, когда в силу чрезмерного ограничения денежной базы и сдерживания роста денежной массы спрос на деньги в экономике будет удовлетворяться не в полной мере. В результате выход из кризиса может затянуться. Денежные власти должны определить, какую «цену» они готовы заплатить за сдерживание инфляции.

Вторая «развилка». Она связана с неизбежным переходом к новой модели денежного предложения в 2009 г. В силу сокращения притока капитала, то есть пополнения чистых международных резервов, и ограниченных возможностей использовать последние на цели, не связанные с обеспечением бюджетной стабильности, основным источником формирования денежного предложения должно стать увеличение ЦБ валового кредита банковской системе. Фактически такое положение уже сложилось к концу 2008 г. Эффективность дальнейших шагов денежных властей по пополнению ликвидности будет зависеть от состояния самих банков, повышения их устойчивости, способности регуляторов обеспечить консолидацию банковского сектора.

По итогам первых месяцев (острой фазы) финансового кризиса можно констатировать, что банковскую систему России удалось удерживать «на плаву». Ослабление курса рубля позволило банкам создать необходимые валютные резервы и обеспечить устойчивость текущих пассивов. Вместе с тем предпринятые шаги, насытив рынок краткосрочной ликвидностью, не смогли, по признанию вице-премьера А. Кудрина, компенсировать дефицит долгосрочных ресурсов.

Не просматривается пока и решение важной структурной проблемы — ликвидации нарастающего разрыва между объемом кредитов и сбережениями нефинансового сектора. По оценке Центра стратегических исследований Банка Москвы, этот структурный дисбаланс составлял: на 1 августа 2007 г. — 2,2 трлн руб., на 1 октября 2008 г. — 3,8 трлн, на 1 ноября 2008 г. — уже 4,6 трлн руб. (что на 1,1 трлн руб. превышает весь капитал банковской системы). Согласно инерционному прогнозу на 2009 г., «кредитная яма» может увеличиться еще на 3 трлн руб. Очевидно, будет расти и банковская задолженность населения (на 1 ноября 2008 г. она составляла 4,1 трлн руб., или 78% всех банковских сбережений). Принципиальный вопрос: где взять пассивы для банков, то есть привлеченные средства, необходимые для последующего кредитования экономики?

Определенные шаги в данном направлении уже делаются. Перенесены на три месяца сроки увеличения нормативов отчислений в фонд обязательного резервирования, изменен порядок формирования резервов на возможные потери по ссудам. ЦБ получил от законодателей право предоставлять банкам ликвидность на беззалоговых аукционах сроком до 1 года. В таком же временном интервале Банк России может проводить операции прямого РЕПО и ломбардного кредитования. 19 января 2009 г. Банк России принял решение об увеличении до 365 календарных дней срока кредитования банков под залог активов по ставке 13%. Минфин предполагает выдавать регионам трехлетние бюджетные кредиты; в 2009 г. будут размещены гособлигации на сумму более 500 млрд руб. на срок от 10 до 15 лет; вносятся поправки, расширяющие возможности инвестирования средств пенсионных накоплений на финансовом рынке.

Не менее актуально и формирование устойчивой ресурсной базы банков («длинных» пассивов) на основе долгосрочных сбережений граждан. Решить эту проблему за счет, например, развития накопительных пенсионных систем, формирования новых страховых продуктов, выпуска инфраструктурных облигаций и т. п. предстоит в ближайшее время.

Исключительно масштабная и сложная задача — обеспечить комфортные условия трансферта зафиксированных доходов граждан от операций на финансовом (фондовом) рынке в накопительную пенсионную систему (НПС). При этом не должно быть никаких ограничений по объемам средств, переводимых такими инвесторами в НПС. Равным образом надо исключить дискриминационный отбор участников по возрастному признаку.

В то же время сами институты НПС должны действовать в системе определенных ограничений. Во-первых, это гарантированная минимальная доходность инвестиций (2—4% сверх уровня инфляции), что обуславливает ряд требований к структуре их инвестпортфелей. Во-вторых, пенсионные резервы НПС должны быть застрахованы. В приоритетном порядке требуется законодательно закрепить предложение Ассоциации негосударственных пенсионных фондов (НПФ), поддержанное Минздравсоцразвития РФ, о создании Фонда обязательного страхования пенсионных накоплений, переданных гражданами в НПФ. В-третьих, для них должны быть установлены нормативы обязательного инвестирования в отдельные рыночные активы. Прежде всего это может касаться новых видов государственных ценных бумаг, сопоставимых по срочности с «длинной» пенсионных обязательств (например, инфраструктурных облигаций).

По своему экономическому смыслу НПФ должны стать катализаторами внутреннего инвестиционного спроса. Для этого целесообразно уточнить порядок формирования налоговой базы для физических лиц и управляющих компаний (УК) НПФ, применять нулевую ставку налога на доходы от инвестиций в ценные бумаги. Следует также предусмотреть возможность уменьшения налоговой базы по налогам на прибыль УК НПФ и на доходы физических лиц на сумму убытков от операций с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами. Действующее законодательство фактически обрекает НПФ на убытки, особенно в условиях кризиса.

Естественно, конкретный набор инструментов для инвестирования средств НПФ зависит от развития глобальных финансовых рынков и распределения на них рисков. Общей «якорной привязкой» должен быть ломбардный список Банка России, применяемый им при рефинансировании банковской системы. Расширение этого списка означало бы автоматическое изменение набора инструментов инвестирования НПФ.

Третья «развилка». В условиях резкого повышения роли банковской системы в формировании денежного предложения регуляторы

вынуждены либо сохранять статус-кво, полагаясь на естественное развитие событий в ходе кризиса и санируя наиболее слабых участников, либо переходить к реформе банковского сектора. Если акцент в действиях регуляторов будет перенесен на ликвидацию дефицита «длинных» денег, то нужно понять, в какой мере можно сочетать предоставление долгосрочной ликвидности через финансовую систему с сохранением аналогичных ресурсов в экономике посредством снижения налоговой нагрузки. Такой сигнал (вплоть до «расписания действий» денежных властей) очень важен для бизнеса.

Меры налогово-бюджетной политики

Антикризисные возможности налогово-бюджетной политики объективно ограничены. Существенный дефицит федерального бюджета в 2009 г. и его ожидаемая несбалансированность в последующие годы (в 2010 г. дефицит не должен превысить 5%, а в 2011 г. — 3% ВВП) потребуют большей четкости в выделении средств господдержки и значительного повышения эффективности их использования. По оценке Минфина РФ, в 2009 г. экономика в рамках налогово-бюджетных мер получит лишь немногим больше 2 трлн руб.

Меры налогово-бюджетной политики предполагается осуществить в сумме 175 млрд руб. за счет остатков бюджета на начало 2009 г., остальное — за счет перераспределения расходов внутри установленных параметров бюджета. При этом общие расходы бюджета снижаться не будут, но часть их перенесут на 2010 г., а меры антикризисной программы будут финансироваться ускоренными темпами.

Фундаментальный принцип антикризисного регулирования: по возможности оставлять средства предприятиям и не перераспределять их через бюджетную систему. Так, в Госдуме РФ обсуждается законопроект, согласно которому крайний срок переоформления прав на землю под промышленными объектами может быть перенесен с 2009 г. на 2013 г. Цена вопроса — экономия реальным сектором десятков, если не сотен миллиардов рублей.

В числе других обсуждаемых мер: изменение объекта залога, под который госбанки могли бы предоставлять кредиты системообразующим предприятиям, — не собственность заемщика, а госконтракты, специально выпущенные облигации, выручка. Помогут реальному сектору и предлагаемое Минпромторгом РФ 50-процентное авансирование компаний, работающих на федеральные целевые программы, и госзаказ. В определенной степени эти средства могут стать субститутом «длинных» кредитных денег.

Налоговое обременение бизнеса (особенно с учетом рецессии в промышленности и спада инвестиционного и потребительского спроса) остается высоким: с каждого рубля предприниматели отдают государству 29 коп., а нефтяники — до 63 коп. Повышению инвестиционной активности будут способствовать введение института «консолидированного налогоплательщика» и решение тесно связанного с этим вопроса о трансфертном ценообразовании.

Планируется смягчить правила освобождения от налогообложения дивидендов, полученных материнскими компаниями от дочерних организаций. Предполагается снизить или даже отменить ограничения на абсолютный размер участия материнской компании (сейчас «порог» составляет 500 млн руб.) при сохранении ограничений в отношении ее доли (не менее 50%). В 2009 г. российские компании получают право обратиться за налоговой рассрочкой на сумму свыше 10 млрд руб. на срок пять лет. Решение об этом может принять министр финансов РФ. Проценты на отсроченную сумму будут начисляться из расчета 0,5 ставки рефинансирования Банка России. Налоговые органы смогут выносить предварительные заключения о возмещении НДС и уточнять его размер при наличии необходимых документов. Не исключено сокращение в три раза — до 1 месяца с момента подачи налоговой декларации — срока возврата НДС.

Крайне актуальны задачи реформирования ЕСН (в частности, переноса на более поздний срок, например на 2012 г., введения страховых платежей), дифференциации ставок НДС (в зависимости от срока ввода в действие и разработки месторождений), определения периода применения 30-процентной амортизационной премии. Требуется ясность относительно предоставления налоговых каникул. Заслуживает внимания и предложение создать в рамках резервных фондов специальный субфонд, из средств которого можно было бы покрывать выпадающие доходы бюджета в случае введения временного налогового моратория, хотя бы для предприятий малого бизнеса.

Бюджетные ограничения 2009 г. и последующих 2010—2011 гг. предопределяют необходимость следующего *выбора*: направлять ресурсы в основном либо на финансирование дефицита бюджета, либо на рефинансирование внешнего корпоративного долга (в 2009 г. — не менее 136 млрд долл., включая проценты). Очевидно, в действительности будет выбрано решение, преследующее достижение обеих целей.

В любом случае главная роль в преодолении рецессии должна быть отведена частному бизнесу. Но готово ли к этому государство? Мы имеем в виду вопрос доверия, укреплению которого способствовали бы четкие сигналы власти о намерении снизить избыточную долю государственных активов после окончания кризиса.

Поддержка реального сектора

Воздействие кризиса на компании реального сектора зависит от их ориентации на внешний или внутренний рынок, финансовой модели, применяемой для привлечения оборотного капитала, величины и структуры долговой нагрузки. Вместе с тем в целом их проблемы сводятся к снижению спроса на продукцию, падению цен (для экспортоориентированных компаний) и резкому ограничению доступа к источникам финансирования.

Осуществляемая в настоящее время экономическая политика соответствует первому из описанных выше сценариев с некоторыми элементами второго. При этом основной акцент делается на решении проблем накопленной задолженности предприятий и предотвращении

их банкротства в результате выплат по долговым обязательствам. В то же время важно стимулировать спрос на продукцию компаний реального сектора. Целесообразно дополнить и/или уточнить уже реализуемые меры по ряду направлений.

1. *Стимулирование спроса посредством более активной реализации инфраструктурных проектов.* Расширение заказа на инфраструктурные проекты по цепочке приведет к росту спроса на продукцию ряда других отраслей. Таким образом, одновременно решаются задачи повышения внутреннего спроса, обеспечения занятости и улучшения состояния инфраструктуры, определяющей конкурентоспособность российских предприятий. В условиях ограниченности финансовых ресурсов, отсутствия ясного представления о длительности кризиса акцент необходимо сделать в первую очередь на доведении масштабов инфраструктуры до уровня, соответствующего текущим потребностям, и на улучшении ее качественных характеристик.

2. *Изменение критериев отбора приоритетных компаний для государственного финансирования (гарантий, субсидий на процентные ставки).* Основными критериями должны быть не размер предприятия или число занятых, а его эффективность и потенциал конкурентоспособности на мировом или внутреннем рынке. Это позволит избежать поддержки крупных, но неэффективных предприятий, которые даже в условиях благоприятной конъюнктуры не стремились повысить свою конкурентоспособность и в долгосрочной перспективе все равно проиграют конкурентную борьбу.

3. *Стимулирование инвестиционного спроса.* Предоставление компаниям государственного финансирования должно носить преимущественно «связанный» характер, то есть его следует направлять на реализацию инвестиционных программ модернизации производства. Эта мера позволит одновременно создавать спрос на различные группы инвестиционных товаров и повысить эффективность и конкурентоспособность в посткризисный период.

4. *Обеспечение спроса на продукцию отдельных отраслей.* В некоторых случаях целесообразен госзаказ на продукцию отдельных отраслей для их временной поддержки в расчете на восстановление спроса на рынке в обозримой перспективе. Критерии отбора этих отраслей должны быть публичными и разрабатываться в сотрудничестве с экспертным и бизнес-сообществами. В число таких критериев могут, в частности, входить:

- серьезные трудности в восстановлении производства после его спада;
- создание отрасли наибольшей цепочки взаимосвязей в других ключевых отраслях;
- принадлежность к жизнеобеспечивающим отраслям (сельское хозяйство, пищевая и фармацевтическая отрасли).

При этом спрос, создаваемый через госзаказ, должен быть ориентирован не на отдельные предприятия, а на отрасль в целом на основе прозрачных закупочных процедур. Этот механизм надо использовать ограниченно, учитывая неопределенность сценария развития мировой экономики.

*Противодействие
негативным социальным последствиям*

Социальные последствия экономического кризиса пока выражены слабо. Это определяется тем, что он проходит фазы, непосредственно не связанные с социальным положением населения. Лишь при вхождении кризиса в фазу остановки или уменьшения объемов производства товаров и услуг, а также возникновения серьезных дефицитов региональных бюджетов возникают *прямые* социальные последствия в виде сокращения занятости и доходов работников, а затем и снижения уровня социальных гарантий.

На 1 января 2009 г. в государственных центрах занятости было зарегистрировано 1,5 млн, а в середине марта — уже свыше 2 млн человек. Общая безработица (по методологии МОТ) составила 5 млн человек на начало года, или 6,6% экономически активного населения, а в середине марта — 6,4 млн человек, или 8,5%. Абсолютные значения этих показателей пока невелики, однако вызывают беспокойство их динамика и, главное, обострение проблемы в отдельных отраслях, регионах и городах.

Так, значительное снижение занятости (в том числе в форме перевода работников на сокращенную рабочую неделю, предоставления административных отпусков) отмечается в металлургии, химии, угольной промышленности, машиностроении, строительстве, а также в так называемой сервисной экономике (финансовый сектор, консалтинг и т. п.). Среди регионов в наиболее сложном положении оказались Челябинская, Свердловская, Новосибирская, Самарская, Воронежская, Вологодская области, Пермский и Приморский края.

В целом на мероприятия по поддержке занятости в федеральном бюджете на 2009 г. выделено 54 млрд руб. Этих средств хватит лишь на ежемесячную выплату максимально возможного пособия по безработице в течение года 918 тыс. человек. Кроме того, необходимо профинансировать расходы на курсы переподготовки безработных. Тем самым даже при самых оптимистичных прогнозах роста числа зарегистрированных безработных (по последним оценкам Минздравсоцразвития, эта цифра в течение года возрастет до 2,2–2,8 млн человек) выделенных ресурсов будет недостаточно. Чтобы избежать региональных перекосов, можно создать в составе федерального бюджета специализированный Фонд занятости, средства которого будут использоваться для покрытия регионам стоимости услуг и выплат безработным *по факту*.

Необходимо резко повысить эффективность использования ресурсов, выделяемых на *профессиональную переподготовку*. Для этого целесообразно осуществлять ее только с гарантией получения рабочего места и с заключением с претендентом на переобучение специального договора, согласно которому он обязуется отработать на этом месте не менее 1–2 лет.

Меры по стимулированию переезда в другую местность пока предполагают, что речь идет о постоянном месте жительства. На самом деле наиболее востребованной в ближайшее время будет работа на временной или вахтовой основе. От государства потребуются помощь в обеспечении приемлемых условий временного проживания.

Решение о повышении максимального размера пособия по безработице до 4900 руб. в месяц потенциально имеет и негативные последствия. В частности, в местностях с относительно низкой стоимостью жизни на эту сумму можно прожить от полугода до года, не пытаясь найти работу или имея неформальную занятость. Более эффективен адресный порядок предоставления пособия по безработице, не увязанный с размером утраченного заработка.

Для решения проблем занятости следует использовать потенциал частных кадровых агентств и риелторских фирм. Так, государственные центры занятости могли бы платить частным кадровым агентствам за каждого трудоустроенного из числа зарегистрированных безработных. Услугами риелторских фирм можно воспользоваться при организации междугородного переезда зарегистрированных безработных.

На российском рынке труда в текущем году возможны два сценария:

— незначительное увеличение безработицы (до 8–10% экономически активного населения) при заметном снижении уровня заработной платы (не менее чем на 15–20%);

— существенное увеличение безработицы (до 12–15%) с относительно небольшим снижением уровня зарплаты (на 5–10%).

Какой из них будет реализован, станет ясно уже в первом полугодии 2009 г.

Кризис и положение регионов

В большинстве (если не во всех) регионах сегодня созданы антикризисные комиссии, комитеты, штабы, разработаны соответствующие стратегии или планы. Аналогичные рекомендации получают органы местного самоуправления. Антикризисные центры формируются и в федеральных округах (например, в Уральском). Арсенал мер, предлагаемых в этих планах и стратегиях, пока не слишком обширный и включает сокращение расходов, государственное стимулирование, налоговые меры, регулирование рынка труда и др.

Естественно, кризис по-разному скажется на положении регионов. Прежде всего пострадают те, кто начал осуществлять крупные проекты: они могут столкнуться с необходимостью отказаться от них, заморозить стройки. Очень многое будет зависеть от концепции помощи регионам, которую примет федеральный центр. Скорее всего, у сильных регионов отберут деньги, чтобы помогать слабым.

Кризис по-разному проявится и внутри регионов. Прежде всего выделим региональные столицы и еще десяток крупных городов, где сосредоточено 92% всей банковской сферы России и 84% офисных служащих. Там же находится 84% всех мощностей строительных организаций страны. Сегодня эти города представляют собой центры кризисных явлений; но одновременно это самые вероятные точки оживления и выхода из кризиса. И в абсолютном, и в относительном выражении высвобождение работников здесь

в несколько раз масштабнее, чем в окружающих областях, но и возможностей найти работу пока больше.

Серьезные проблемы могут возникнуть в *монопрофильных городах* (почти 700 городов с 1–2 градообразующими предприятиями). У их жителей крайне мало возможностей сменить работу, если эти предприятия столкнутся с проблемами.

Различия между регионами могут определяться и субъективными причинами. Администрации некоторых регионов еще в конце 2008 г. оценили перспективы и сложности будущей экономической ситуации и начали активно предпринимать корректирующие действия, другие только спохватились. Положение усугублялось тем, что бюджетный процесс в момент обострения кризиса уже находился в завершающей стадии. Лишь те, кто вовремя осознал характер происходящего, смогли оперативно отреагировать и отозвать бюджет из первого чтения или вернуть его в первое чтение (отметим также инициативу Минфина России, который проводил своевременную политику корректировки/пересогласования региональных бюджетов практически со всеми регионами). В результате уже к концу 2008 г. по меньшей мере десять регионов имели абсолютно новые, антикризисные бюджеты.

Усиливается неопределенность и по объективным причинам. При планировании расходов неясно, как будут изменяться цены на товары, работы, услуги, приобретаемые для государственных нужд, в том числе на региональном уровне. Все сильнее меняются и внутренние цены, и курс доллара. Как оказалось, в рамках механизмов исполнения бюджета, распределения госконтрактов, приобретения товаров для государственных нужд не до конца проработаны вопросы, связанные с изменением ситуации на рынке.

Нарушение баланса межбюджетных отношений

Система распределения межбюджетных налоговых источников и обязательств, сложившаяся в России, не настроена на работу в условиях серьезных макроэкономических кризисов. Ключевым источником дохода местных бюджетов выступают два налога, весьма чувствительные к кризисным ситуациям: налог на прибыль, формирующий 30–40% доходной части региональных бюджетов (поступления от него резко сократились еще в 2008 г. и скорее всего еще уменьшатся в течение 2009 г.); подоходный налог, поступления от которого снизятся еще сильнее, поскольку вероятно более глубокое падение доходов населения и заработной платы по сравнению с ВВП страны.

Соответственно федеральный бюджет находится в более выигрышной ситуации, чем бюджеты регионов: он располагает резервами, составляющими порядка 13% ВВП, в нем аккумулируются поступления по НДС, размер государственного долга низкий. В субъектах Федерации ситуация обратная: падение налоговых поступлений, рост долгов и, наконец, отсутствие резервов. При этом, согласно существующему распределению полномочий, будут возрастать именно те расходы субъектов Федерации, которые непосредственно связаны с кризисом: на поддержку безработных, социальную помощь, оказание социальных услуг. Уже в прошлом году наметился огромный спад производства в 5–6 регионах: там резко сокращаются доходы, но возрастают обяза-

тельства, которые они сами должны финансировать. «Богатые» регионы сталкиваются сегодня с более сложным набором проблем. Все они в течение прошлого года активно занимали и погашали задолженность, занимаясь рефинансированием в больших объемах.

Иногда размер кредита, который пытался получить тот или иной регион, достигал 20–30% расходов его бюджета 2008 г.; от $\frac{1}{2}$ до $\frac{3}{4}$ этих средств должно было пойти на рефинансирование других долгов. Если такие заимствования прекратятся, то возникнет соответствующая «дыра» в бюджете. Примерно в 20 субъектах Федерации сейчас очень непростая долговая ситуация; 10 регионов вступили в настоящий долговой кризис. Более того, в России сложилась практика, когда источником финансирования дефицита регионов зачастую становятся остатки средств на их счетах. По итогам 2008 г. таких остатков скорее всего не окажется, и вся глубина финансового падения в регионах станет видна в конце I квартала 2009 г.

Таким образом, от кризиса пострадают прежде всего сильные, «богатые» регионы-доноры. В меньшей степени он скажется на дотационных регионах, поскольку дотации и призваны компенсировать невысокий уровень их доходов. В то же время методика распределения финансовой помощи в России не приспособлена к условиям кризиса: в соответствии с ней количество регионов-доноров будет расти.

Во-первых, в период стабильного роста их число уменьшалось, потому что самые передовые регионы вырывались вперед, поднимали средние показатели и соответственно все остальные получали дотации. В условиях кризиса самые богатые регионы «просядут», средние показатели снизятся и большее число регионов чисто статистически перейдет в разряд доноров.

Во-вторых, методика распределения финансовой помощи предусматривает стимулирование расширения налоговой базы, поскольку доходный потенциал оценивается как средняя величина за последние три года. В условиях кризиса показатели будут снижаться, и если раньше налоговый потенциал недооценивался, то теперь он будет фактически переоцениваться, и нуждающиеся недополучат субсидии и дотации. Таким образом, использование этой методики не может компенсировать выпадение бюджетных доходов регионов. Вряд ли изменение ее формулы даст должный эффект. Остаются лишь дотации на сбалансированность, что фактически означает отход от жестких бюджетных взаимоотношений.

Другой поток денег из федерального бюджета составляют субсидии. Сейчас они в основном направляются на инвестиционные нужды. Здесь, видимо, придется переключаться с инвестиционных на текущие расходы, на обеспечение выплаты зарплат бюджетникам и поддержание социальной сферы.

У регионов есть большой потенциал сокращения расходов, поскольку в последние годы они быстро росли. Субъекты Федерации должны срочно пересмотреть свои расходы и выявить среди них приоритетные, ввести прогрессивные формы оплаты труда с целью удержать лучших сотрудников.

Нуждается в пересмотре и система межбюджетных отношений с муниципалитетами. Действующие механизмы оказания быстрой помощи муниципальным образованиям на региональном уровне в условиях кризиса недостаточно эффективны. Регионы должны разрабатывать альтернативные механизмы, например субсидии для поддержания приоритетных расходов муниципальных образований.

Необходимость корректировки региональных стратегий

В кризисных условиях необходимо скорректировать стратегии регионального развития. Такая работа должна включать анализ (коррекцию) целей и задач развития региона, его конкурентных преимуществ (в разрезе региона, страны, глобальной экономики) с учетом вариантов их изменения при разных сценариях кризиса. Региональные цели и задачи должны быть сформулированы так, чтобы минимизировать межрегиональную конкуренцию за трудовые, инвестиционные и иные ограниченные ресурсы и обеспечить взаимодополняемость стратегий различных регионов, направлений специализации их развития. Нужно максимально использовать возможности межрегионального взаимодействия.

Все страны мира переходят сегодня от чисто финансовых мер защиты от кризиса к проектам экономического развития. Надо готовиться к изменению и приоритетности инвестиций, и самих механизмов их привлечения в регионы. Необходимо отказаться от масштабных проектов, которые не обеспечивают улучшение структуры экономики и рост производительности труда. Важными критериями для руководителей всех уровней должны стать такие показатели, как число вновь созданных рабочих мест, расширение налоговой базы, рост доходов населения. Для повышения инвестиционной привлекательности регионов важно модернизировать их экономику.

Общественный диалог в условиях кризиса: повестка дня

Кризис управления. Экономический кризис в России быстро превращается в кризис управления. Во-первых, механизмы принятия решений, сложившиеся в период стабильного развития и массированного притока нефтяной ренты, в новых условиях перестают работать. Они основывались на системе растущих финансовых обязательств, но по мере развития кризиса источники их покрытия стремительно сокращаются, что ведет к конфликту интересов различных групп элит, бизнеса, населения. Кроме того, быстро истощаются финансовые резервы.

В силу названных факторов уже к лету 2009 г. станет очевидным *кризис социального контракта*, основанного на стабильности. Общественные конфликты будут обостряться по мере секвестра социальных трансфертов, роста числа безработных, маргинализации населения, усиления недовольства коррупцией и т. д.

Во-вторых, в условиях растущей неопределенности трудно понять приоритеты и задачи на текущую и среднесрочную перспективы. Представления о них у разных групп общества все больше различаются. *В этом смысле российское общество уже входит в ценностный кризис.* В результате решения, мотивированные одними факторами и событиями, начинают противоречить вновь возникающим обстоятельствам; решения, ориентированные на интересы одних групп бизнеса и общества, противоречат интересам других групп.

В-третьих, увеличивается цена управленческих ошибок, поскольку в кризисных условиях перестают работать институты, растет потребность в «ручном управлении», но нет соответствующего опыта и эффективных инструментов реализации. И наоборот, сам переход власти от опоры на институты к использованию механизмов «ручного управления» порождает оппортунистическое поведение экономических агентов и усиливает элементы спонтанности и хаотичности во всей системе государственного регулирования.

Информационная асимметрия. В складывающихся условиях крайне важна *информационная политика*, проводимая государственными (или контролируруемыми государством) СМИ. Сейчас она направлена на замалчивание обостряющихся проблем или перекалывание ответственности за них на внешние силы. Однако нарастающие трудности на уровне регионов и отдельных семей рано или поздно войдут в противоречие с официальным информационным фоном. В период кризиса информация становится еще более значимым ресурсом для граждан, чем в спокойные периоды, однако сейчас они сталкиваются с ее огромным дефицитом. Можно ожидать, что граждане в большей степени будут доверять региональным СМИ. Во-первых, самоцензура в них касается преимущественно местной тематики, они более свободны в анализе зарубежных, федеральных и московских проблем. Во-вторых, региональные СМИ активнее пользуются информацией в Интернете.

Существующая статистика инерционна и не приспособлена к отражению кризисных процессов. Сейчас в аппарате президента РФ и правительстве разработана система мониторинга, в соответствии с которой еженедельно или ежедекадно регионы предоставляют определенную информацию. Но они не имеют обратной связи — не знают, как она обрабатывается, не видят картину в целом.

Предприятия направляют не всю информацию министерствам, потому что у них есть на это право. Местные статистические органы тоже не предоставляют всех сведений региональным администрациям; более того, они не имеют права сообщать им определенную информацию. Одни региональные министерства не делятся информацией с другими. В результате сложилась *пирамида запретов на информацию*.

У самих регионов и отдельных экономических субъектов возникает соблазн утаивать информацию от федерального центра. Ссылаясь на угрозу обострения кризиса, они используют это в качестве сильного аргумента при обсуждении с органами федеральной власти и другими контрагентами возможностей скорректировать свои обязательства.

В условиях кризиса необходимо изменить подходы к управлению и принятию решений.

1. Важно быстро реагировать на происходящее, чтобы управленческие воздействия были своевременными. Так, меры по поддержке фондового рынка неоправданны, если кризис приобрел затяжной характер и распространился на реальный сектор. Они лишь ведут к потере финансовых ресурсов, усиливая спекулятивную активность на рынке.

2. В условиях жесткого рационалирования ресурсов их надо расходовать наиболее эффективным образом. Для этого нужно включать в состав органов, принимающих решения, людей, имеющих опыт рабо-

ты в кризисных условиях и проведения реформ как на корпоративном, так и на государственном уровне.

3. Необходим общественный диалог между государством, бизнесом и населением. Это позволит обеспечить лиц, принимающих решения, достоверной информацией о процессах, происходящих в экономике, оценить результативность принимаемых решений и реализуемых мер, а также сформировать эффективную коммуникационную политику, снижающую социальную напряженность.

В зависимости от реакции на кризис социологи выделяют несколько типовых общественных групп.

1. Группы населения, которые воспринимают происходящее только как фактор социальной опасности. Они очень надеются на правительство. Переход к конструктивным действиям, в том числе на рынке труда, потребует от них времени и усилий; наоборот, протестное поведение или социальная апатия могут найти здесь питательную почву.

2. Группы населения, воспринимающие кризис как жесткое время, необходимое для оздоровления социальной среды, избавления от дурных докризисных привычек, стереотипов, потребительских стандартов, создания новых социальных лифтов. Здесь популярны концепция социальной экологии, борьба с правовым нигилизмом, беззаконием, несправедливым судом, рейдерством, продажностью, коррупцией. Такие группы, по сути, выступают социальной опорой модернизации институтов российской экономики.

3. Группы населения, востребованные и в докризисной, и в посткризисной жизни. Как правило, это малые и средние бизнесмены, инициативные, образованные работники. Для них сейчас более важна адаптация, а не смена моделей поведения. Они в любом случае будут вести себя инновационно и созидательно.

Таким образом, модернизационные силы в стране есть. Они не консолидированы и скорее всего их активность проявится лишь после кульминации кризиса, когда станет ясно, что его дно достигнуто.

Общепризнанно, что стержнем предстоящей модернизации должна стать инновационная экономика, опирающаяся в том числе на реформирование институтов собственности и судебной системы. Если исходить из необходимости диверсификации экономики, всемерного развития частной (предпринимательской) инициативы, малого и среднего бизнеса, то предпочтительнее «либеральный» сценарий государственного регулирования. При этом массовые высвобождения работников в рамках санации экономики создадут множество проблем для государства и общества. На этот вызов можно адекватно ответить, только проводя эффективную финансово-экономическую политику.

Восстановление общественного договора как залога развития событий в конституционных рамках требует диалога между государством, бизнесом и всеми (в том числе «неудобными») политическими и общественными силами страны. Соответствующая повестка дня должна быть не просто антикризисной, включающей неотложные меры по оздоровлению ситуации в стране, но и посткризисной, затрагивающей дальнейшую судьбу ключевых общественно-политических и финансово-экономических институтов России. Лишь на этой основе можно приступить к выработке общенациональной (а не номенклатурной) программы выхода из финансово-экономического кризиса.