

## Государственные и рыночные механизмы регулирования экономики России: взаимозамещаемость или дополняемость?

*В статье рассмотрены проблемы создания эффективной системы государственных и рыночных институтов регулирования экономики, способной вывести Россию из трансформационного кризиса. Сформулированы рекомендации по проведению реформ на основе концепции квазирыночных методов регулирования производства публичных благ.*

*Ключевые слова: государственное регулирование; провалы рынка; публичные блага.*

В России началась новая волна либерализации экономики как реакция на усиление госвмешательства в экономику во время острой фазы мирового кризиса. Формальное проведение приватизации госпакетов крупнейших российских компаний (многие из которых являются естественными или организационными монополиями) не решают важнейших проблем создания в России высококонкурентной, эффективной экономики, способной конкурировать с экономиками стран ОЭСР и быстроразвивающихся стран. Только создание эффективной системы регулирования экономики, сочетающей государственные и рыночные институты, способно вывести Россию из затяжного трансформационного кризиса. И, в том числе - реформирование публичного сектора на основе концепции квазирыночных методов регулирования производства публичных благ.

### 1. Введение

Проблема определения роли государства в экономике - одна из наиболее дискуссионных в постсоветской России. До сих пор среди экономистов и политиков нет согласованной позиции по вопросу о том, каким должно быть соотношение государственных и рыночных механизмов регулирования экономики. По мнению авторов статьи, при развитии таких механизмов необходимо руководствоваться не доминировавшим в последние два десятилетия принципом «чем больше рынка – тем меньше государства»<sup>2</sup>, а реализованным в развитых странах принципом «государство компенсирует провалы рынка». Этот, казалось бы, естественный принцип построения системы госрегулирования индустриальной экономики до сих пор подвергается критике или игнорированию со стороны многочисленных сторонников идеалистической модели «государства – ночного сторожа». Возможность такого «игнорирования реальности» объясняется тем, что в СМИ и в финансово-экономическом блоке правительства ортодоксально либеральные экономисты и политики доминировали с момента прихода «команды Гайдара» в правительство Бориса Ельцина (в 1992 г. Президент России Б. Ельцин формально возглавлял и правительство, а Егор Гайдар при нем стал первым «замом» по экономике). Они до сих пор занимают ведущие позиции в руководстве финансово-экономических ведомств страны, «делающих погоду» в экономической политике. Какие-либо действия по социальной защите граждан или обеспечению модернизации экономики,

---

\* Жукова Маргарита Владимировна, научный сотрудник Центрального экономико-математического института Российской Академии Наук.

<sup>2</sup> Этот принцип отражает очевидный факт: подмена рыночных механизмов государственным планированием в СССР привела его к проигрышу в экономическом соревновании со странами капитализма. И действительно, в них основным механизмом регулирования экономики является рынок. Но не самодостаточным, что вновь показал глобальный кризис.

укреплению обороноспособности России предпринимаются ими во исполнение решений руководителей государства, принятых исходя из политической целесообразности.

Следует отметить, что либерализация экономики в первой половине 1990-х гг. во многом имела вынужденный характер, так как являлась реакцией на ухудшение «условий внешней торговли» после падения цен на нефть в середине 1980-х гг., послужившего одной из причин краха советской экономики. При этом возник бюджетно-воспроизводственный коллапс: рестрикция бюджетных расходов (с сокращением их в реальном выражении) приводила, вследствие действия эффекта мультипликации, к сокращению конечного спроса и выпуска продукции, занятости и доходов, а следовательно – и налоговых поступлений. Как это ни парадоксально, после начала периода экономического роста и стабилизации политической системы после избрания Президентом России В. Путина, начался новый раунд либеральной шокотерапии под лозунгом «дерегулирования экономики». Она сопровождалась многочисленными провалами, такими как «монетизация» льгот по предоставлению лекарств или неспособность решения проблемы технического регулирования (см. далее). Даже налоговая реформа 2001-2003 гг. привела к созданию весьма оригинальной регрессивной системы налогообложения заработной платы. Были отменены многочисленные установленные законодательством социальные гарантии гражданам (ранее действие соответствующих норм приостанавливалось на очередной год законом о федеральном бюджете). Был пересмотрен Трудовой кодекс с отменой многих гарантий работникам. Еще один удар по системе воспроизводства рабочей силы (после почти полного демонтажа системы среднего профессионального обучения, уже сейчас породившего дефицит квалифицированных рабочих) реформой системы образования, связанной с введением ЕГЭ. Само по себе введение тестирования по всем предметам, да еще на основе современных информационных технологий, могло бы освободить учителей от функции контроля качества знаний и роли надзирателя. Однако компьютерное тестирование должно было бы превратиться в основную форму текущего контроля успеваемости на основе стандартных учебников и учебных программ в средней школе и вариативных – в высшей. Вместо этого ЕГЭ внедряется лишь для замены выпускных экзаменов в средней школе и вступительных – в высшей. Ортодоксально либеральный уклон политики российского государства в последние два десятилетия во многом объясняется наличием у государства не менее серьезных «провалов», чем у рынка. Однако отсюда не следует, что надо отказаться от использования механизмов госрегулирования рыночной экономики, апробированных в СССР, в развитых странах и в странах с догоняющим типом развития. Соответственно, задача построения наилучшей системы регулирования современной экономики заключается не в выборе между рыночными и государственными механизмами регулирования, а в создании таких их сочетаний, чтобы они взаимно компенсировали «провалы» друг друга. Задача эта сложна и требует больших затрат и наличия интеллектуальных ресурсов и «ресурса» политической воли. Но без решения этой задачи Россия так и останется «сырьевым придатком» стран Запада, а теперь – и Китая. Поэтому вопрос определения наилучшего сочетания рыночных и государственных механизмов регулирования экономики России остается актуальным и требующим аргументированного и серьезного научного обсуждения.

## **2. О причинах доминирования в России принципа «чем больше рынка – тем меньше государства»**

Доминирование при создании в России рыночной экономики принципа «чем больше рынка – тем меньше государства» вызвано двумя группами причин.

Первая группа (*внутренних причин*) подробно исследована в работах многих российских экономистов. Здесь и «эффект маятника» (избыточность госвмешательства в экономике СССР породило «аллергию» общества на госвмешательство вообще), и эгоистические интересы руководителей ведомств, регионов и предприятий, надеявшихся получить «львиную долю» госимущества при его приватизации и при либерализации экономической деятельности, и криминализация (в том числе – «теневилизация» экономики СССР, особенно в последние

годы всеобщего дефицита товаров), и отсутствие собственных теоретически обоснованных рекомендаций по переходу от централизованно планируемой экономики к экономике рыночного типа. Немалую роль сыграл паралич государства, возникший в результате борьбы «команды Ельцина-Хасбулатова» с руководством СССР за «суверенитет» РСФСР, приведшей к возникновению двух эмиссионных центров и двух конкурирующих налоговых систем на ее территории. Ясно, что результатом этой сепаратистской борьбы стала гиперинфляция и развал управления экономикой СССР<sup>3</sup>. Лоббизм ведомств и региональных руководителей в борьбе за «дележ бюджетного пирога» привел к бюджетному кризису и гиперинфляции в 1992 г. Ее усугубило сохранение единой «рублевой зоны» с 12 эмиссионными центрами (особенно памятен «впрыск» огромной массы необеспеченных безналичных денег Украиной в мае 1992 г., по сути «торпедировавший» все результаты рестриктивной монетарной политики в России. «Экспорт инфляции» Украиной и привел к фактическому выходу России из «рублевой зоны» с 1 июля 1992 г. То есть первые 7 месяцев деятельности «команды Гайдара» проходили под лозунгом жесткой финансовой политики, но при отсутствии у страны собственной валюты и контроля над денежной эмиссией. Это один из парадоксов «рыночных реформ по ельцински». Немалую роль сыграла и нехватка кадров квалифицированных специалистов по механизмам госрегулирования экономики капиталистических стран, занимавшихся не их критическим анализом, а изучением с точки зрения практического использования. Она послужила одной из причин востребованности «экономистов-рыночников», обладающих весьма поверхностными представлениями о столь сложной системе, как, например, системы госрегулирования экономик США, Японии, Германии или Франции с их общими чертами и особенностями. Для российских «реформаторов» гораздо проще оказалось сконцентрироваться на реализации рецептов достижения макроэкономической стабильности, предложенных в «Вашингтонском консенсусе», и использовать вышеупомянутый примитивный принцип замещения государства рынком, а потом десятилетиями решать многочисленные и постоянно возникающие неразрешимые проблемы. Получилось, как в известной поговорке: «простота хуже воровства». Из сказанного не следует, что необходимо усложнять систему регулирования экономики. Наоборот, она должна быть максимально простой. Но именно стремление «изгнать» государство из экономики оборачивается полной неспособностью даже механизмов ее саморегулирования. Это, в первую очередь, относится к проблеме либерализации внешней торговли и международного движения капитала. Она привела к созданию миллионов подставных фирм (в том числе – «однодневок»), используемых для уклонения от уплаты налогов и нелегального вывоза капитала. Это породило очень сложную систему предприятий с запутанными и латентными связями (включая связи с аффилированными офшорными компаниями), которая практически не поддается государственному контролю, например, в целях налогообложения (см. далее).

Не менее важными причинами доминирования принципа «чем больше рынка – тем меньше государства» при создании в России рыночной экономики были *внешние причины*.

Во-первых – сыграло свою негативную роль стремление «команды Ельцина-Гайдара» следовать рекомендациям США и контролируемого ими Международного валютного фонда (МВФ). Этим, в частности, объясняется использование в качестве идеологии реформ в восточноевропейских странах так называемого Вашингтонского консенсуса, разработанного применительно к решению проблемы сокращения долгового бремени латиноамериканских стран. Опыт послевоенного развития экономик ФРГ и Японии, к сожалению, оказался невостребованным руководством постсоветской России. Сыграл свою роль и образ США как страны-победителя в соревновании двух систем, провозглашавшей либеральные ценности идеологической основой государственной политики. На практике внутренняя политика США после Великой депрессии 1930-х гг. была весьма далека от либеральной – и особенно до 1980-х гг. Но и в конце XX – начале XXI века система госрегулирования экономики США

---

<sup>3</sup> В этом контексте заявления о том, что Правительство Ельцина-Гайдара «спасло страну от голода» выглядят, мягко говоря, неуместными.

содержит огромное количество институтов, призванных обеспечить высокую занятость, сбалансированность, высокие темпы роста экономического развития. Это подтверждается следующими высказываниями бывшего старшего вице-президента и главного экономиста Всемирного банка, лауреата Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглица: «Хотя многие исследования свидетельствовали о том, что США в состоянии функционировать при более низких уровнях безработицы без усиления инфляции, доклады ряда международных институтов, использующих чрезмерно упрощенные модели американской экономики, рекомендовали ужесточение денежно-кредитной политики. Если бы этим советам последовали, то не удалось бы достичь значительного экономического роста и вместе с ним - низкого уровня безработицы, сокращения бедности, существенного уменьшения числа нуждающихся в социальной поддержке ...» И далее: «Некоторые экономисты считают, что единственной функцией центральных банков должно быть поддержание стабильности цен. Данный подход был даже представлен в программах МВФ для таких стран, как Республика Корея, в истории которых не было проблем инфляции. ... я, как и большинство других членов экономической команды администрации президента Клинтона, решительно возражал против предложений изменить устав Совета управляющих Федеральной резервной системой с тем, чтобы обеспечение стабильности цен стало его основной или единственной обязанностью. Эти предложения, если бы их по-настоящему лоббировали, могли оказаться в центре серьезных политических споров»<sup>4</sup>. Так что «Вашингтонский консенсус» - это типично «экспортный» идеологический продукт. Российское руководство «импортировало» его в огромных масштабах, хотя после Великой депрессии утопичность идеи «государства – ночного сторожа» и ее непригодность для проведения экономической политики в условиях высокоразвитой индустриальной экономики стала очевидной<sup>5</sup>. К сожалению, в 1980-х гг. произошла реанимация этой идеологизированной доктрины и на Западе, во-многом - благодаря следующим причинам.

Во-первых, реализация кейнсианских (по своей сути прагматично-либеральных) рецептов госрегулирования экономики привела к огромному увеличению доли государственных расходов в валовом внутреннем продукте (ВВП). Но при любом типе государственного устройства «дележ» бюджетного пирога происходит с невысокой эффективностью, удовлетворением appetites «групп специальных интересов», отдельных влиятельных лоббистов и банальным казнокрадством. От последнего не свободны даже институты Европейского Союза, казалось бы, находящиеся под пристальным вниманием прессы и институтов развитого гражданского общества.

Во-вторых, наряду с кейнсианством, широкое распространение в Западной Европе получила социал-демократическая идеология. Ее сторонники рассматривают рыночную экономику и частную собственность не как абсолютные ценности, а лишь как инструменты достижения цели повышения благосостояния всех граждан. В социал-демократической модели сочетания государственных и рыночных механизмов регулирования экономики государство не должно тотально регламентировать цены и условия торговых сделок; национализировать предприятия или централизованно планировать выпуск и распределение их продукции. Од-

---

<sup>4</sup> Дж. Стиглиц. Многообразные инструменты, шире цели, движение к пост-Вашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики, 1998, № 8, с. 9, 11.

<sup>5</sup> Кстати говоря, причинная связь между невмешательством государства в высокомонополизированную индустриально развитую капиталистическую экономику США в 1920-х гг. и Великой депрессией настолько очевидна, что настойчивое навязывание правительством США и МВФ постсоветской России фритредерской политики может квалифицироваться как продолжение «холодной войны» с использованием идеологической диверсии. «Теория заговора» с целью «добить раненого медведя», вообще говоря, не так уж и неправдоподобна, учитывая последовавшее нарушение обещания не продвигать военную инфраструктуру НАТО на Восток, устно данное М. Горбачеву в конце его правления. Теперь на очереди – Украина и Грузия, прием которых в НАТО сделает даже тактические ракеты США способными поразить все жизненно важные центры России.

нако оно вправе устанавливать высокие налоги, чтобы финансировать выполнение неэкономических функций и обеспечивать социальную защиту граждан. Этот подход реализуем только при наличии эффективного демократического государства и законопослушности граждан, как, например, в Германии или скандинавских странах. Такая политика проводилась еще недавно в Швеции. В результате ее проведения шведы жили хорошо и спокойно, но их экономика постепенно сдавала позиции в глобальной конкуренции.

В-третьих, кейнсианский и социал-демократический подходы дополнялись (хотя и в разной степени) дирижистским<sup>6</sup> подходом, отражающим технократический взгляд на социальное развитие. Успехи научно-технического прогресса (НТП) и опыт администрирования экономики во время Второй мировой войны порождали иллюзии возможности управления развитием экономики из одного «мозгового центра». Дирижизм привел к чрезмерному вмешательству государства в экономику с использованием командных и бюрократических методов управления. Суть дирижизма в том, что государство должно всесторонне регулировать рыночный сектор экономики и сохранять большой государственный сектор (в производстве военной продукции, топлива, электроэнергии и так далее). Однако Франция, в наибольшей степени испытывавшая влияние дирижистских идей, не только не достигла наивысшей конкурентоспособности благодаря использованию дирижистского подхода к регулированию экономики, но, наоборот, сильно отстала в технологическом отношении от стран с более либерально-рыночной ориентацией (США и ФРГ). Японское «экономическое чудо», равно как и западногерманское, демонстрировало «волшебную силу рынка», так как эти страны в послевоенный период ориентировались главным образом на экспорт продукции, в первую очередь, в США. А это предполагало достижение высокой конкурентоспособности не только благодаря низкой зарплате работников, но и путем освоения достижений НТП, что невозможно без свободы частной инициативы.

В-четвертых, СССР и страны СЭВ проиграли экономическое соревнование с капиталистическими странами. Особенно наглядна низкая эффективность централизованно планируемой экономики при сравнении развития ФРГ и ГДР, а также Южной и Северной Кореи.

В-пятых, в условиях глобализации мировой экономики, возник новый «провал» государства, а именно – его отсутствие в глобальном масштабе. Ни ООН, ни МВФ или «Форум по финансовой стабильности», ни «группа двадцати» на роль мирового правительства не годятся и не претендуют. Это – совещательно-координационные по своей природе органы. По этой причине усиливается значение противоречий между системами госрегулирования экономики в разных странах (включая наличие «налоговых убежищ», борьба с которыми не на словах, а на деле только начинается).

Вышеперечисленные причины, наряду с разразившимся в 1970-х гг. структурным кризисом капиталистической системы хозяйства, предопределили наступление «монетаристской революции». Ее пик пришелся именно на 1990-е годы, когда наблюдался самый долгий экономический подъем в США. В значительной степени он объясняется возможностями экстенсивного расширения рынков сбыта, рабочей силы и инвестиций, возникшими вследствие распада СЭВ и СССР, а также рыночных реформ в Китае. Но либералы-монетаристы приписали себе результаты «переваривания» мировым капиталистическим хозяйством экономик переходного периода», равно как и эффект повышательной фазы очередной длинной волны экономического развития, основанной на использовании электроники, компьютеров, микропроцессоров, новых средств связи (включая Интернет) и механизации умственного труда. Так что рыночные реформы в России начались в условиях «либерально-монетаристской эйфории» от глобализации. «Похмелье» после этого «опьянения» мир переживает сейчас в

---

<sup>6</sup> Дирижизм (от фр. *diriger* – дирижировать) – подход к государственному регулированию экономики в послевоенной Франции, при котором считалось, что государство должно обеспечивать слаженность действий «оркестра» из частных предпринимателей, указывая им задачи на основе национальных целей социально-экономического развития, определенных в индикативных (рекомендательных) планах.

форме глобального кризиса. Возможно, что если бы создание рыночной экономики в России началось сейчас, то доминирования ортодоксально либерального подхода к рыночным реформам не возникло. Впрочем, история не знает сослагательного наклонения.

### 3. Характеристики итогов реформы системы государственного регулирования экономики в постсоветской России

В конце 1991 г. в России начался переход от централизованно планируемой экономики к рыночной именно на основе принципов «Вашингтонского консенсуса». Командно-административные и планово-бюрократические методы управления производством и распределением продукции стали заменяться реальными<sup>7</sup> рыночными механизмами саморегулирования экономики. Следует отметить, что командно-административные методы управления, признаком которых является принятие каждый раз решения некоторым лицом-администратором (человеком или органом управления) под свою ответственность, в ходе эволюции советской экономической системы стали дополняться планово-бюрократическими методами, основанными, во-первых, на использовании обширной нормативно-правовой базы, во-вторых, - процедур согласования решений «по вертикали» и «по горизонтали». Эти нормы утверждались в основном не законами, а решениями КПСС и Совета Министров СССР, министерств и ведомств. При этом наличие огромного числа инструкций и запретов, а также планов, принятых на несколько лет вперед, являлись не меньшим тормозом развития экономики, чем волюнтаризм (принятие субъективных, экономически необоснованных и неэффективных решений), характерный для командно-административных методов управления экономикой. Бюрократизация привела к ослаблению роли администраторов (в том числе – директоров предприятий), сковывала их инициативу. Наличие планов и лимитов ресурсов, несогласованных с самого начала или невыполняемых фактически приводило к уязвимости межотраслевой системы к сбоям в цепочке смежников. Поэтому предприятия стремились «пробить» ненапряженные планы и создать скрытые ресурсы. Обмен такими ресурсами стал вынужденной мерой даже для честных директоров, стремящихся выполнить план любой ценой. Но тем самым размывались принципы законопослушности и формировалась теневая экономика. Именно теневые дельцы, накопившие капиталы в период тотального дефицита в конце 1990-х годов, получили огромные преимущества и влияние на политические процессы в начале рыночных реформ. Они, естественно, больше всего были заинтересованы в либерализации экономики.

Рыночные реформы проводились российскими ортодоксальными<sup>8</sup> либералами на основе принципа: «чем больше рынка – тем меньше государства». Они ожидали, что переход к рынку сбалансирует спрос и предложение товаров, повысит эффективность экономики. Вместо этого, *за 1991-1998 годы ВВП упал на 40% (рис. 1)*. На рис. 1 видно, что уровень 1990 г. был превзойден лишь в 2007 г.. При этом к 1998 г. производство продукции легкой промышленности уменьшилась в 10 раз. Производство бытовой техники практически прекратилось.

После кризиса 1998 г. наступил период восстановительного экономического роста. Он объясняется, главным образом, увеличением мировых цен нефти сорта Юралс. Она является главным фактором экономического развития России. От нее зависят цены на газ и нефтепродукты, а вывоз углеводородов дает более половины российского экспорта и бюджетных до-

<sup>7</sup> Формально рынки были и в СССР, в основном потребительские. Но они функционировали с огромными деформациями. Например, представители текстильных и швейных предприятий приходили на ярмарку и уже имели наряды с указанием – кто с кем будет заключать договоры. Цены при этом устанавливали централизованно и сразу на несколько лет.

<sup>8</sup> *Ортодоксальный* - последовательно и неуклонно (обычно не критически) придерживающийся основ какого-либо учения, мировоззрения, каких-либо взглядов. Ортодоксально либеральная экономическая доктрина заключается в том, что роль государства в экономике должна быть как можно меньше. Все (в идеале) должен регулировать рынок.

ходов государства. Динамика нефтяных цен представлена на рис. 2. Однако современный глобальный финансово-экономический кризис показал слабость российской экономики и ее уязвимость к ухудшению внешних факторов развития. Во-первых, среднемесячная цена нефти в декабре 2008 г. составила 39 долл. за 1 баррель против 129 в июле. Это нанесло тяжелый удар российской экономике<sup>9</sup>. Во-вторых, после краха мирового финансового рынка в сентябре 2008 г. произошел мощный отток иностранного капитала. Фондовые индексы в России снизились более чем вдвое. Владельцы акций, в том числе банки, потеряли более половины капитала, вложенного в акции. Взаимосвязанное действие этих факторов привело к девальвации рубля на треть в ноябре 2008 г. – феврале 2009 г. Валютные резервы России сократились с 597 млрд. долл. в конце июля 2008 г. до 384 млрд. в конце февраля 2009 г. Таким образом, кризис показал всю опасность модели развития «вывоз топлива в обмен на ввоз потребительских и инвестиционных товаров».

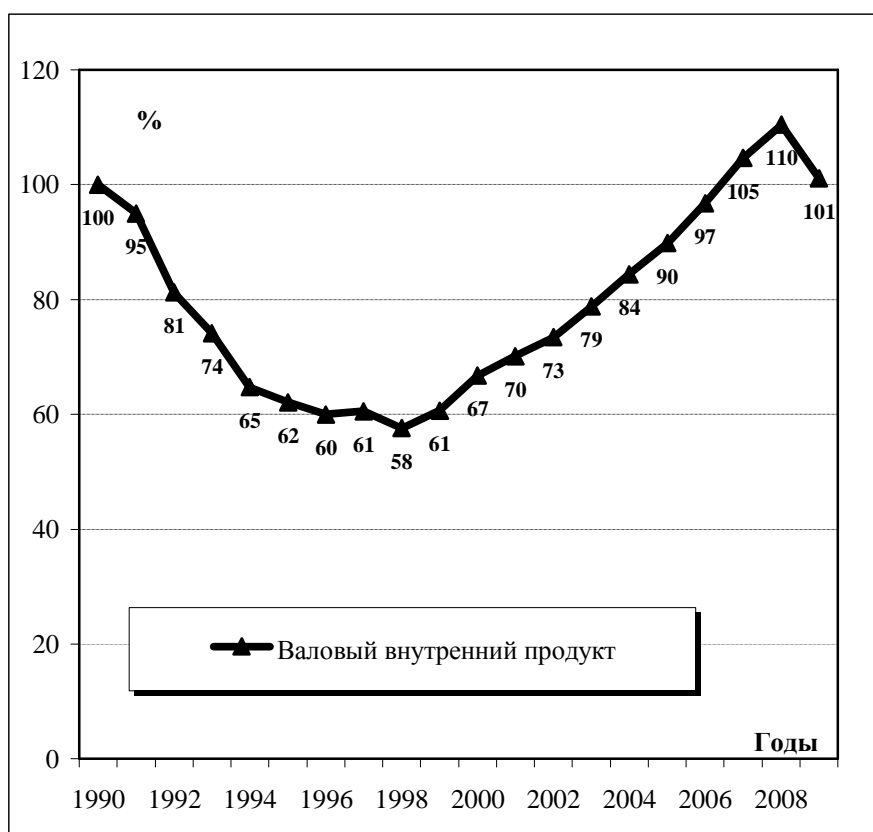


Рис. 1 Валовый внутренний продукт России в % к 1990 г.

<sup>9</sup> Некоторые прогнозы предвещали наступление еще более тяжелой ситуации. Например, «Газпром» прогнозировал дальнейшее падение цены на нефть - до 25 долл. за баррель.

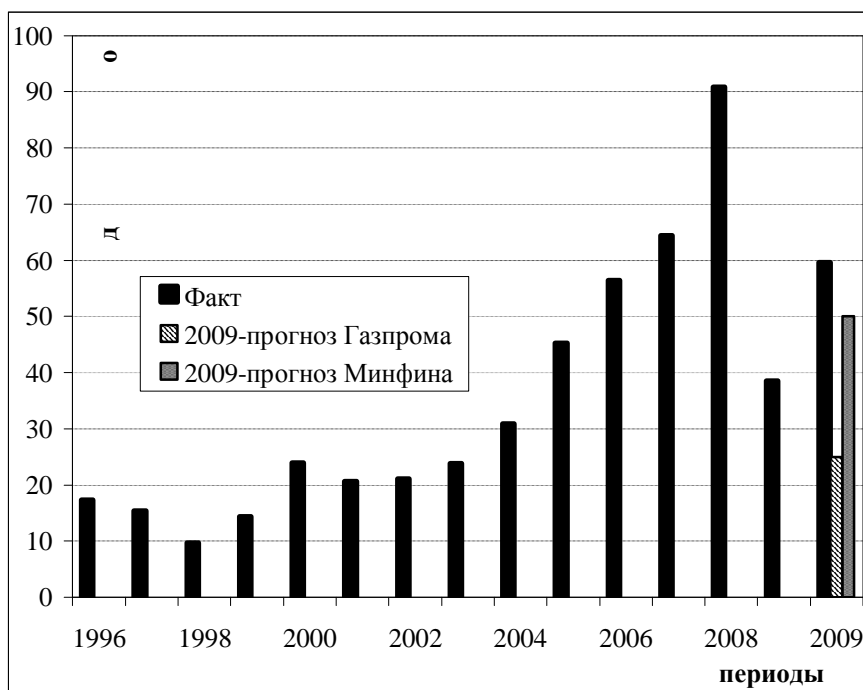


Рис. 2 Мировые цены нефти сорта "Urals"

Если бы в результате либеральных реформ российская экономика обеспечивала быстрый рост ВВП на высокотехнологичной основе, вопрос о необходимости усиления госвмешательства в экономику не был бы так актуален. Однако современный кризис продемонстрировал неудовлетворительность сложившейся в России модели экономического развития. Он обострил многие проблемы российской экономики, которым руководителями государства не уделялось достаточного внимания в период с 2000 по 2007 годы. Тогда, во многом благодаря повышению цен на российскую нефть с 10 долл. за 1 баррель в 1998 г. до 91 доллара в 2008 г., происходил быстрый рост ВВП, бюджетных доходов и расходов, возникла иллюзия начала в России «экономического чуда». Теперь эта иллюзия развелась. По оценке российского руководства, наша банковская система, фондовый рынок оказались сильно уязвимыми к внешним «шокам», вызванным мировым кризисом. Во многих отраслях машиностроения выпуск упал на десятки процентов, при том, что цены на нефть устойчиво превышают 60 долл. за баррель (а такая цена еще в 2007 г. считалось весьма благоприятной для российской экономики). Путь создания в России рыночной экономики, выбранный в начале 90-х годов, привел страну в тупик.

**Чтобы перейти на правильный путь развития, необходимо понять, в чем ошибка предыдущего.** Основной идеей проведения рыночных реформ была либерализация экономики, понимаемая как освобождение экономических субъектов от госвмешательства. Российские реформаторы-либералы сделали ставку на приватизацию госсобственности, либерализацию цен и торговли, включая и внешнюю торговлю. К 2007 г. было либерализовано международное движение капитала – как раз к началу глобального кризиса. В результате возникла крайне противоречивая система госрегулирования экономики. С одной стороны, отношения экономических агентов между собой («горизонтальные связи») слабо контролируются и регулируются государством. С другой стороны, государство сохраняет высокое налоговое бремя, что создает совершенно нелиберальный тип «вертикальных связей» в экономике.

Либерализация экономики России проводилась неравномерно. Быстро прошла приватизация государственных предприятий, либерализация цен и торговли. В то же время налоговое бремя до 2001 г. было очень высоким даже для низких доходов. При столь тяжелом налоговом бремени систему госрегулирования экономики нельзя называть либеральной. После реформы налоговое бремя сильно снизилось для высоких доходов, но недостаточно - для



доходов большинства работников. Сочетание либерализации госрегулирувания «по горизонтали» и сохранения тяжелого налогового бремени «по вертикали» приводило к выдавливанию капитала за рубеж (в оффшоры), а также к массовому уклонению от уплаты налогов и развитию теневого сектора экономики. Его доля в ВВП составляет 20%. В России создана на словах либеральная, а на деле «фискально-фритредерская» модель госрегулирувания экономики, дестимулирующая ее развитие.

*Следовательно, задача-минимум – это усиление госрегулирувания «по горизонтали» и ослабление налогового бремени и административного прессинга предприятий «по вертикали».* Но есть еще *задача-максимум.* Она следует из признания у рыночных механизмов неустранимых дефектов – провалов (*failures*<sup>10</sup>). Они являются главной причиной существования госсектора экономики.

#### **4. Провалы рыночных и капиталистических институтов и способы их компенсации**

*Первый провал рыночных и капиталистических институтов – их уязвимость к мошенничеству и недобросовестной конкуренции.* Особенно опасен этот провал в условиях большого числа контрагентов, характерного для глобальной экономики. Рынок не работает без обязательного выполнения сделок. Отсюда - необходимость борьбы с мошенничеством путем госрегулирувания предпринимательства, многих видов сделок, банковской системы, наличия судебной системы и правоохранительных органов.

*Второй провал – невозможность самопроизвольного поддержания макроэкономической стабильности и межотраслевой сбалансированности спроса и предложения* в условиях высокоразвитого капиталистического хозяйства. Великая депрессия развеяла миф о возможности устойчивого развития высокоразвитой капиталистической экономики только за счет рыночного саморегулирования. В развитых странах по сравнению с 1920-ми гг. многократно увеличились масштабы госрегулирувания экономики. Кроме того в ней возросла доля публичного (государственного) сектора. Следует отметить, что полезность рузвельтовских реформ в период Великой депрессии до сих пор оспаривается либеральными экономистами. Они (частично справедливо) указывают на то, что повышение налогов и создание системы пенсионно-социального страхования в США, вполне возможно, привели к новой рецессии и замедлили выход из депрессии в целом. Однако целью Президента США Ф. Рузвельта было не скорейшее восстановление докризисного состояния экономики США, которое он считал неустойчивым и неприемлемым с точки зрения сохранения американской демократии. Он закладывал основы новой экономической системы (смешанной экономики), которая обеспечила не только выживание капиталистической системы хозяйства<sup>11</sup>, но и ее победу в будущем над советской системой. К сожалению, создатели новой «мировой финансовой архитектуры» пока что мало что сделали для предупреждения возникновения в будущем новых глобальных финансовых кризисов. Основные меры государственной поддержки экономики пока что имеют либеральный (монетаристский и кейнсианский) характер.

*Третий провал – монополизация производства* даже в изначально конкурентной экономике хорошо известен. Экономика постсоветской России получила «в наследство» от СССР систему отраслевых монополий (министерств, подразделений министерств и всесоюзных производственных объединений), которые вполне можно было бы превратить в корпорации. Дело в том, что советская экономика строилась на основе отраслевого принципа управления и конкуренции в ней и не должно было возникать (за исключением ВПК, в кото-

<sup>10</sup> failures - failure 1) а) провал, неуспех, неудача; б) неудавшееся дело; 2) невыполнение, неосуществление; 3) нехватка, недостаточность, недостаток (чего-л.); отсутствие (чего-л.); 4) повреждение, неисправность, отказ (в работе), авария; 5) несостоятельность; банкротство.

<sup>11</sup> Подробно этот вопрос освещен в статье Васильев В.С. Франклин Д. Рузвельт и Джон М. Кейнс: экономическая политика в годы "Великой депрессии" // США. 2001. № 10, 11.

ром она существовала даже в сталинский период, так как руководство страны было вынуждено участвовать в гонке вооружений с развитыми странами). Поэтому необходимо было постепенно снижать внешнеторговые барьеры, проводя финансовое оздоровление экономики и частичную демилитаризацию. При этом централизацию экспорта сырья можно было бы сочетать с децентрализованным импортом товаров, - но только достаточно крупными предприятиями с соответствующим персоналом. Это обеспечивало бы наличие конкуренции на внутреннем рынке потребительских и инвестиционных товаров. К сожалению, была выбрана модель приватизации единых технологически взаимосвязанных комплексов предприятий «по частям». Она привела к созданию карликовых по мировым меркам компаний, совершенно нежизнеспособных в условиях свободы внешней торговли. В стране возникли сотни авиакомпаний, множество фирм в автомобильной индустрии и т.д. В результате этого сейчас мы наблюдаем процесс гибели «АвтоВАЗа», обеспечивающего (вместе со своими смежниками) работой сотни тысяч россиян.

**Четвертый провал чисто рыночного капитализма - асимметричность информации у производителей и потребителей продукции.** Потребители, как правило, не могут сами оценить качество технически сложных изделий. Поэтому и нужна государственная стандартизация. Однако в этой области госрегулирования экономики России сложилась критическая ситуация. С 1 июля текущего года будут отменены многочисленные ГОСТы, оставшиеся еще со времен СССР<sup>12</sup>. При этом из 700 технических регламентов, которые необходимо принять для выполнения норм закона «О техническом регулировании», принято лишь 11. Именно столько законов приняла Госдума за семь лет в условиях, когда правительство имеет ее полную поддержку. То есть на самом деле правительственные ведомства не подготовили качественных законопроектов. При этом ГОСТы не обновлялись, хотя это было бы гораздо дешевле разработки техрегламентов «с нуля». И теперь президентом России внесен в Госдуму проект федерального закона «О внесении изменений в закон «О техническом регулировании», наделяющий правительство полномочиями по введению на альтернативной основе требований технических регламентов стран таможенного союза, норм и правил Европейского союза в тех сферах технического регулирования, где в установленные сроки не были приняты технические регламенты. При этом возникает угроза техногенных катастроф, вызванных несоответствием требований техрегламентов особенностям технологической основы производства в отраслях промышленности, транспорта и связи, сохранившейся в основном с советских времен. Президент России предложил заменить старые стандарты современными зарубежными. Но в разных странах (в том числе в странах ЕС), вообще говоря, свои стандарты. И выбор среди них образца с последующей адаптацией к российским условиям невозможно сделать за полгода. Видимо, поэтому теперь техрегламенты предлагается утверждать не правительством, а некими общественными советами, состоящими, в том числе, из авторов проектов техрегламентов. Следовательно, последние неизбежно будут содержать множество недоработок, из-за которых прежде «сырые» проекты техрегламентов не пропускались аппаратом правительства. Теперь следует ожидать учащения техногенных катастроф, аналогичных аварии на Саяно-Шушенской ГЭС.

**Пятый провал – порождение огромного социального неравенства и нищеты.** Рынок уничтожает не только неэффективные предприятия. Он приводит к нищете и гибели нетрудоспособных или безработных людей, не получающих помощи от родственников. Это ведет к росту преступности, проституции, политической нестабильности. Поэтому для нормального воспроизводства рабочей силы необходимы системы пенсионного страхования, пособий по безработице и нетрудоспособности, а также другие формы перераспределения доходов.

**Шестой провал – невозможность финансирования на частно-рыночной основе производства «общественных благ» - таких, как обеспечение безопасности и обороноспособности, судебное разрешение споров и наказание преступников, создание фундаментальных знаний и изобретений, поддержание чистоты в городах и борьба с эпидемиями, создание комму-**

<sup>12</sup> См. Курочкин А. Россию ждут нестандартные катастрофы // [www.infox.ru](http://www.infox.ru). 6.1.2010

нальной, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры. Превращение научно-технического прогресса в ключевой фактор экономического роста привело к необходимости огромного финансирования государством фундаментальной и прикладной науки, а также стимулирования инновационной активности в производстве. Фундаментальные знания - общественное благо. Без специальных законов и системы государственной защиты их может использовать любой потребитель, просто скопировав соответствующий носитель (бумажный, или диск, или файл и т.д.). Но открытые учеными законы природы не патентуют, так как это технически сложно и затормозило бы прогресс науки и техники. Поэтому производство фундаментальных знаний нельзя финансировать путем их продажи на рынке.

Изобретения тоже можно просто скопировать. Поэтому необходимо госрегулирование прав на интеллектуальную собственность и ее защита, особенно во внешнеэкономических отношениях (пиратство в Китае, России). Без помощи государства производители информации не могут себя защитить от пиратства, и отрасли ИКТ не могут выживать. Этот провал приобретает особое значение в условиях глобализации, когда усилилась конкуренция между национальными экономиками. При этом финансирование исследований и разработок государствами превратилось в один из главных факторов конкурентоспособности национальных товаропроизводителей. Это понимают правительства США, Китая, Финляндии и других стран и до сих пор не понимает правительство России. Еще одним таким фактором является качество создаваемых общественных благ (в том числе – услуг по обеспечению безопасности граждан и их имущества, транспортной и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и т.д.) и работы институтов госрегулирования экономики.

**Седьмой - консервация технологической отсталости стран-аутсайдеров и сырьевой ориентации экономик с большими запасами природных ресурсов.** В том числе - России. При либеральном подходе к госрегулированию экономики, ее превращение в «сырьевой придаток» других стран закономерно. На рис. 3. показана товарная структура российского импорта и экспорта<sup>13</sup>. Видно, что продукция машиностроения и потребительские товары Россией ввозятся, но почти не экспортируются<sup>14</sup>. Такая структура экономики привела к тому, что Россия не стала «островом спокойствия», как надеялись до сентября 2008 г. руководители министерства финансов и Банка России.

Антикризисные меры в США и ЕС позволили стабилизировать их экономику. Спад в США - эпицентре кризиса – составил в 2008 г. всего 2,7%<sup>15</sup>. ВВП Китая, наоборот, возрос на 8%. Спрос на нефть увеличился, и средняя цена на нее в 2009 г. оказалась выше уровня 2006 г. **Тем не менее, ВВП России сократился на 8,5%.**

Результаты сравнения темпов роста ВВП в Китае и России наводят на мысль о том, что китайский путь создания рыночной экономики эффективнее российского. Отличие китайской модели «догоняющего развития» - в сохранении за государством ключевых рычагов управления экономикой, Включая большой государственный сектор, высокие импортные пошлины и госрегулирование ввоза и вывоза капитала, налоговое стимулирование производства продукции на экспорт.

**Для компенсации «провалов» механизмов рыночного саморегулирования** после Великой депрессии в развитых странах была создана система государственных регуляторов и мощный госсектор, производящий «общественные блага». Поэтому **современная экономика развитых стран не является ни командно-административной, ни чисто капиталистической. Она является смешанной.** И отношение между государственным и рыночным регулированием современной экономики – это не отношение замещения, а отношение взаимодей-

---

<sup>13</sup> Источник: Росстат. [http://www.fsgs.ru/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7\\_0\\_A/.s/7\\_0\\_375/th/J\\_0\\_CH/s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_FL/s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_375](http://www.fsgs.ru/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7_0_A/.s/7_0_375/th/J_0_CH/s.7_0_A/7_0_FL/s.7_0_A/7_0_375)

<sup>14</sup> За исключением вооружений и атомно-энергетического оборудования.

<sup>15</sup> Источник – World Economic Outlook (WEO). Sustaining the Recovery. October 2009. International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=22576.0>

полнения и взаимоприспособления. Этого, к сожалению, не понимают многие политики и экономисты.

Кризис привел к *значительному усилению госвмешательства в экономику* даже в развитых капиталистических странах (см. табл. 1). Многие политики и регулирующие органы считают необходимым, наряду с осуществлением чрезвычайных мер поддержки экономики, усиление госрегулирования финансовой системы на постоянной основе. Ведутся острые дискуссии на тему: *какова должна быть роль государства в условиях глобализации* мировой экономики? Теперь, после прекращения спада мировой экономики, возникла проблема выхода из чрезвычайного режима государственной помощи экономике (exit problem). Она заключается в том, что при резком или преждевременном выходе рецессия и финансовый кризис могут возобновиться. Но и продление чрезвычайных мер неизбежно приведет к кризису государственных финансов и сильной инфляции. Кроме того, стала очевидной неудовлетворительность либеральной модели госрегулирования финансовых институтов и рынков.

После краха мирового фондового рынка в сентябре-октябре 2008 г. российское государство тоже перешло к активной антикризисной политике – в основном путем выдачи банкам стабилизационных кредитов на триллионы рублей. Это позволило стабилизировать экономику, хотя и на более низком уровне, чем достигнутый к середине 2008 г.. При этом Россия переживает мировой кризис гораздо тяжелее, чем развитые страны, а также чем Китай, Индия и Бразилия. Тем не менее многие политики и экономисты считают усиление госрегулирование экономики временным явлением и призывают вернуться к прежней модели взаимодействия государства и рынка в качестве регуляторов экономики, победившей в России в 1991-1993 гг. Ее суть – в упрощенном понимании такого взаимодействия. А именно – в использовании примитивной схемы «чем больше рынка – тем меньше государства в экономике».

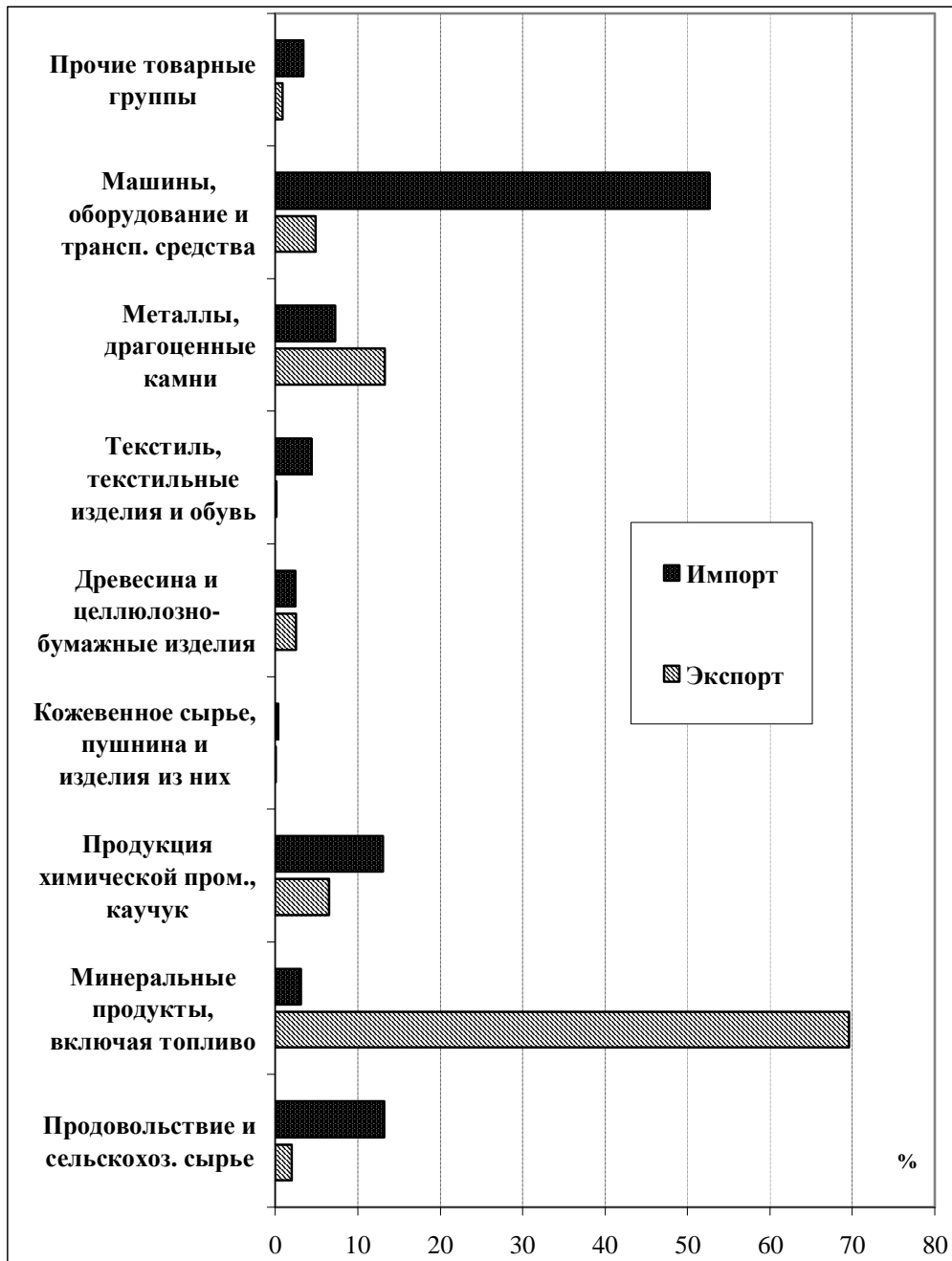


Рис. 3 Структура экспорта и импорта России в 2008 г., %

Таблица 1.

**Усиление госвмешательства в экономику в развитых капиталистических странах в условиях глобального финансово-экономического кризиса**

<b>Основные инструменты государственного вмешательства в экономику</b>	<b>Негативные последствия государственного вмешательства в экономику</b>
<p><b>Денежно-кредитные инструменты:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>установление низкой учетной ставки (0% - 1%);</li> <li>рост денежной эмиссии путем приобретения центробанками гособлигаций.</li> </ul> <p><b>Бюджетные инструменты:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Увеличение бюджетного дефицита.</li> <li>Рост госдолга относительно ВВП.</li> <li>Повышение процентов по вновь выпускаемым облигациям.</li> <li>Увеличение денежной массы, что может усилить инфляцию.</li> <li>Снижение суверенных рейтингов страны.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• рост государственных закупок;</li> <li>• рост государственных субсидий производителям и потребителям;</li> <li>• скупка «плохих» активов;</li> <li>• дополнительные госзаймы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Усиление риска дефолта по обязательствам государства.</li> <li>• Усиление риска девальвации национальной валюты.</li> <li>• Возникновение «exit problem».</li> </ul>
---	---

Кроме того, России в последние годы предпринимаются попытки расширения госпредпринимательства. Наряду с Газпромом, Роснефтью, Сбербанком, «Российскими железными дорогами» и «Аэрофлотом» созданы несколько госкорпораций, причем без участия частного капитала: Объединенная судостроительная корпорация, Объединенная авиастроительная корпорация, Концерн ПВО «Алмаз-Антей», Объединенная промышленная корпорация «Оборонпром», «Внешэкономбанк», «Роснано», «Фонд содействия реформированию ЖКХ», «Олимпстрой», «Ростехнологии» и «Росатом». Однако они подвергаются критике со стороны многих влиятельных лиц, включая президента Дмитрия Медведева. Вопрос о необходимости и эффективности госкорпораций является частным по отношению к проблеме усиления роли государства в экономике России.

*В странах с «догоняющим типом развития» правительства должны также проводить селективную политику содействия экономическому развитию на высокотехнологической основе.* Селективная (избирательная) политика – это поддержка отдельных отраслей и компаний, представляющих наибольшее значение для повышения конкурентоспособности экономики.

### **5. Вторая причина усиления государственного вмешательства в экономику в развитых странах: демократизация общества**

Великая депрессия показала, что обществу выгоднее обеспечивать социальную защиту бедных, чем содержать дополнительную огромную армию полицейских, судей и тюремщиков. Более того, именно Великая депрессия привела Гитлера к власти. Президент Ф. Рузвельт опасался, что даже в США победит недемократический режим, несовместимый с конкурентной рыночной экономикой. То есть некоторое перераспределение доходов выгодно даже для класса капиталистов. Однако основной причиной создания системы выравнивания доходов с использованием прогрессивного налога и социальных пособий произошло благодаря демократизации общества, происходившей в течение XX века. В том числе – предоставлению избирательных прав женщинам, молодежи, неимущим. Сейчас дикостью кажется наличие избирательных цензов (имущественного, оседлости) и, тем более, лишение избирательных прав женщин и представителей определенных рас, этносов или конфессий. Но всеобщее избирательное право – достижение именно XX века. Именно демократизация превратила социал-демократию во вторую (наряду с правоцентристами - прагматичными либералами) по значимости политическую силу в послевоенной Западной Европе. Она усилило влияние эгалитарных моральных ценностей в развитых странах. В последние десятилетия «властьимущие» вынуждены демонстрировать не только уважение к принципу равноправия граждан, но и к ценностям сохранения окружающей среды. Однако вся либерально-демократическая модель экономики основана на принципах неприкосновенности частной собственности. Понятно, что при изъятии большей части дохода от этой собственности посредством налогов это право выхолащивается, а стимулы к предпринимательству ослабевают. Усиливаются, наоборот, стимулы к уклонению от уплаты налогов и вывозу капитала в страны с более низкими налогами (или даже имеющими крайне низкий уровень, как в офшорах). Возможности для такой «налоговой оптимизации» сильно расширились в ходе глобализации мировой финансово-экономической системы.

Демократизация усилила значение функций государства по социальной защите граждан. Однако в условиях глобализации в Западной Европе эти функции даже чрезмерны, так как стимулируют вывод производств в центрально- и восточноевропейские страны – члены

ЕС, Китай и тому подобные страны. Поэтому общество было вынуждено (до последнего кризиса) мириться с некоторым (но не тотальным) уменьшением патерналистской роли государства и глобализацией мировой экономики на либеральных принципах.

Россия унаследовала от СССР развитую систему социальной защиты граждан и субсидирования государством убыточных предприятий. Поэтому в первые годы реформ система госрегулирования экономики неизбежно имела дирижистский и социал-демократический характер, хотя в правительстве и доминировали ортодоксальные либералы. Это не позволило ни решить задачи либерализации экономики, ни осуществлять меры селективной политики. В ходе политической борьбы в 1991-1993 гг. позиция российского государства все более изменялась от *дирижизма* к *социал-демократизму*. Затем, после разгона Верховного Совета и принятия новой Конституции, стала усиливаться *ортодоксально либеральная* позиция. Одной из причин этих событий была невозможность сохранения столь высоких социальных обязательств и масштабов госфинансирования экономики после сокращения ВВП России в 1992-1993-е годы на 22%. К концу 1990-х годов российскому руководству стало ясно, что экономика столь высоких налогов не выдерживает. К 2003 г. была проведена налоговая реформа, снизившая налоговое бремя экономики, причем особенно сильно – для высоких доходов. Эта реформа придала импульс развитию экономики.

### **6. Третья причина усиления государственного вмешательства в экономику: ее милитаризация**

**Третья причина необходимости усиления госвмешательства в экономику:** милитаризация общества в ходе Второй Мировой войны и «холодной» войны. Она привела, во-первых, к росту государственных закупок вооружений, техники и продовольствия, во вторых - к росту численности военнослужащих и чиновников, в-третьих - к росту налогов для финансирования военных расходов.

Для России третья причина особенно важна вследствие:

огромной территории и протяженных границ, невыгодности геостратегического положения;

наличия территориальных споров с Японией, США, Украиной и различного рода конфликтов с соседними государствами;

реализации странами НАТО концепции «*drung nacht Osten*»;

отсутствия сильных союзников и наличия сильных противников;

военно-технической отсталости от стран блока НАТО;

разрушенности оборонного потенциала и ВПК.

К сожалению, невозможность и опасность одностороннего разоружения не признавалась российскими правителями вплоть до агрессии стран НАТО против Югославии. ВПК существовал тогда в основном благодаря экспорту новейших вооружений (в основном в Индию и Китай – несмотря на наличие в КНР настроений в пользу изменения границы с Россией, во-многом поощряемых властями). После разгрома Югославии оборонные расходы России на создание и закупку вооружений и военной техники возросли, однако они не обеспечивают даже поддержания достигнутого в 1990 г. уровня боеспособности вооруженных сил. С тех пор армии западных стран совершили гигантский технологический рывок, а российский ВПК деградировал до такой степени, что не может даже создать новую баллистическую ракету для уже построенных специально под нее атомных подводных лодок. Поэтому без многократного увеличения военных расходов в ближайшие десятилетия возникнет угроза военно-технологической маргинализации России, а затем - отчуждения у нее природных ресурсов и территорий. Все это – закономерный результат создания неинновационной сырьевой экономики на основе утопичной модели «Вашингтонского консенсуса».

## 7. Выводы

**Во-первых**, до тех пор, пока в России будут господствовать упрощенные, идеалистические представления о соотношении государственных и рыночных механизмов регулирования экономики, не удастся решить задачу ее перехода на инновационный путь развития.

**Во-вторых**, основной вектор развития госрегулирования экономики в России должен быть направлен на компенсацию «провалов» рынка. Для этого необходимо повышение качества институтов госрегулирования, уменьшение коррупции и устранение ненужных ограничений. **В-третьих**, государство, поддерживая инновационно активные компании, должно дать толчок развитию отсутствующих пока что высокотехнологичных производств, которые впоследствии уже не будут нуждаться в господдержке, принося налоговые доходы. При этом государство должно усилить стимулы для бизнеса к созданию новых высокотехнологичных товаров, которые могли бы улучшить эффективность и конкурентоспособность экономики в целом. **В-четвертых**, единственный способ перехода к нормальному типу развития экономики России – это создание системы госрегулирования экономики, не подменяющей рыночные механизмы, а, наоборот, компенсирующей их «провалы». При этом, конечно, следует учитывать «провалы» государства, которые привели к краху централизованно планируемой экономики в СССР. В частности, российский госаппарат неэффективен, многие ведомства, аналогичные проводившим промышленную политику в Японии или Корее, у нас уничтожены именно из-за доминирования упрощенной концепции либерализма, при котором считается, что чем больше рынка – тем меньше государства, и наоборот. Поэтому реформирование системы госрегулирования экономики России – крайне трудная задача.

**В-пятых**, необходимо перейти от архаичной моноиерархической модели бюджетно-институционального обеспечения функционирования публичного сектора, менее всего работоспособной в российских условиях, к современной конкурентной ее модели. Суть ее сводится к следующим моментам.

1. Разделение институтов представительства интересов потребителей общественных благ (граждан-избирателей) и их производителей (ведомств, государственных унитарных предприятий и т.п.).

2. Разделение (по возможности) регулятивной и производительной функций государства, в том числе функций, с одной стороны, министерств (ведомств), осуществляющих регулирование развития публичного сектора и, с другой стороны, организаций, непосредственно обеспечивающих производство общественных благ, — специализированных госинститутов типа армии и полиции, а также государственных унитарных предприятий и корпораций с доминирующим госучастием, особенно банков развития.

3. Обусловленность объемов и структуры финансирования публичного сектора объемами и качеством предоставляемых общественных благ, конституируемая в соответствующих общественных планах-договорах.

4. Законодательное утверждение как развернутой системы планов-договоров между заказчиками и производителями общественных благ в составе индикативного плана социально-экономического развития, так и процедур приемки и оплаты этих благ с санкциями и правилами разрешения споров.