

Библиотека Института современного развития

***Экономический кризис в России:
экспертный взгляд***

январь 2009 г.

Москва
Экон-Информ
2009

ББК 65.9(2Рос)-97
Э40

Под общей редакцией

Председателя правления Института современного развития
Юргенса Игоря Юрьевича

Коллектив авторов:

Белова Анна Григорьевна

Блохин Андрей Алексеевич

Гонтмахер Евгений Шлемович

Григорьев Леонид Маркович

Масленников Никита Иванович

Перцовский Олег Евгеньевич

Плаксин Сергей Михайлович

Э40 Экономический кризис в России: экспертный взгляд.
Коллектив авторов. – М.: Экон-Информ, 2009. – 112 с.

В работе излагается авторский взгляд на развитие экономического кризиса в России, возможные сценарии государственной экономической политики, а также формулируются предложения по антикризисным мерам и «повестке дня» общественного диалога, необходимого как для выхода из кризиса, так и построения будущей, посткризисной экономики страны.

ISBN 978-5-9506-0382-2

© Институт современного развития, 2009 г.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Болевые точки российского кризиса.....	5
2. Вызовы государственному регулированию	20
2.1 Риски антикризисных мер	20
2.2 Вызовы развитию экономики России	32
2.3 Возможные сценарии экономической политики.....	36
3. Антикризисная программа – требуется перезагрузка	41
3.1 Регулятивные меры в финансовой сфере	41
3.2 Поддержка реального сектора.....	63
3.3 Противодействие негативным социальным последствиям... ..	68
3.4 Антикризисное регулирование на региональном уровне	72
4. Общественный диалог в условиях кризиса – повестка дня.....	100
Приложение.....	109

ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Кризис в российской экономике приобрел значимый масштаб и требует серьезного анализа и прогнозирования. Уже можно утверждать, что его нельзя считать ни «инфекцией», занесенной из западной экономики, ни чисто российским циклическим кризисом. Сочетание значимых внешних и внутренних факторов придает ему известную уникальность. Тем не менее, апелляция к аналогиям из мировой практики позволяет повысить понимание происходящих процессов, сформулировать требования к их мониторингу, определить меры, смягчающие кризисные явления и выработать подходы к поиску тех еще «спящих» сегодня сил, которые способны стать двигателем последующей модернизации российской экономики.

Этим вопросам был посвящен цикл круглых столов в ИНСОРе, проходивших в ноябре–декабре 2008 года (перечень их тем и список участников представлены в приложении). В данном докладе использована, в том числе, и авторизованная версия этих обсуждений.

1. Болевые точки российского кризиса

По итогам 2008 года приходится констатировать, что России не удалось «переждать бурю в тихой гавани». Кризис полноценно затронул все сферы нашей экономики, серьезные проблемы возникли и в реальном секторе, и в финансовой, и в социальной сферах. К началу 2009 года 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 годов и Россия повторила путь более развитых стран – через финансовый кризис к промышленному спаду. Отечественная экономика испытывает, видимо, свой первый полноценный рыночный кризис, отягощенный слабостью финансовой системы, с легкостью «импортировавшей» шок из-за рубежа.

С конца 2008 года экономика России переходит в качественно иной режим функционирования. Ключевые параметры этого периода будут связаны с относительно низкими ценами на нефть («потеря ренты»), падением выпуска в промышленности и ростом безработицы. Хотя импульсом к началу нынешних процессов стали события на мировых финансовых рынках и рецессия в развитых странах, степень этого влияния была связана с внутренними причинами и структурой экономики, имея в виду сильную зависимость сырьевых отраслей от экспорта, неразвитую частную финансовую систему, нерешенные проблемы в экономической политике.

Первоначальная психологическая установка правительства в августе – октябре 2008 г. была на способность России пережить кризис и продолжать широкие программы без больших

потерь за счет частичной изоляции и больших резервов. Эта установка обусловила попытку продолжить развитие без серьезной корректировки методов политики, бюджета и стратегических планов. Мировой кризис, отток капитала и быстрое снижение курса рубля потребовали изменения макроэкономической политики и корректировки бюджета на текущий год, что было реализовано к январю 2009 г.

Финансовый сектор. Подъем в российской экономике в 1999–2008 гг. базировался на использовании преимущественно старых производственных мощностей и определенного запаса рабочей силы, что обеспечило условия для высоких темпов роста при низкой норме накопления в 18–19% ВВП (только в 2007–2008 гг. она поднялась до 21%). Опора на самофинансирование, низкая капитализация банковской системы, серьезное отставание развития рынка корпоративных облигаций не позволяли активнее использовать национальные сбережения. В большой мере как государственные, так и частные сбережения уходили за рубеж, а потом заимствовались через евробонды и банковские займы для инвестирования в российские компании.

Осознание необходимости модернизации не было поддержано прагматической комбинацией частного бизнеса и институтов развития. В ближайшие годы исчерпает свой ресурс значительная часть оборудования, установленного в 1970–1980-х гг. Это, с учетом ожидаемого в ближайшие годы сокращения трудовых ресурсов (в 2008–2011 гг. численность населения в трудоспособном возрасте сократится на 3,5 млн. чел.) делает необходимым существенное увеличение инвестиций в модернизацию экономики страны.

Привлечение ресурсов для финансирования инвестиций может осуществляться как через банковскую систему с использованием кредитных механизмов, так и непосредственно на рынках капитала. В российской финансовой системе эти функции выполняются не слишком хорошо, что особенно заметно в случае со сложными и крупными проектами, которые до сих пор сдвигались с места с помощью государственных средств или средств госкомпаний.

Ряд обсуждавшихся пять-шесть лет назад проблем финансовой системы так и не были решены за время подъема. **Время для создания институтов и инструментов развития, укрепления национальных банков и рынка корпоративных облигаций было в целом упущено.**

Вместо реализации модели финансовых рынков, направленной на развитие страны с учетом ее реальных проблем, сложилась система вывоза прямого частного капитала, накопления государственных резервов и заимствования за рубежом портфельного капитала (евробонды и синдицированные займы). Рост нефтяных цен обусловил увеличение рейтингов российских компаний и банков и сокращение стоимости заимствования за рубежом. Рост доходов поддерживал самофинансирование вложений и займы извне страны. Ситуация никак не способствовала серьезному улучшению институциональной базы финансового сектора, развитию инструментария развития критически важных секторов экономики, включая обеспечение доступа к кредиту малого и среднего бизнеса.

Один из главных дисбалансов здесь состоит в том, что **сбережения нефинансового сектора меньше, чем его внутренняя задолженность.** До середины 2008 года этот дисбаланс финансировался благодаря притоку капиталов с внешних рын-

ков, но затем начался их отток. В результате возникли проблемы и в банковской системе, и с ликвидностью, и с кредитом. То есть модель «форсированного роста», которая поддерживалась в России в 2006–2007 годах, исчерпала себя, поскольку имела в своей основе «пирамидальную» структуру.

Эта система разрасталась по мере наращивания доходов страны, все больше увеличивая масштабы «глобализации» национального инвестиционного процесса. Естественно, затруднения с портфельным заимствованием за рубежом при отсутствии национальных механизмов реинвестирования экспортных доходов сделали систему накопления в стране довольно неустойчивой. Зарубежные заимствования только в форме еврооблигаций и синдицированных кредитов выросли в 2007 г. до 100 млрд. долл. – в пять раз превысив привлеченные ресурсы с внутренних рынков капитала.

Нерешенные проблемы развития финансовой системы сказались уже во время годичного периода втягивания в кризис. **В целом Россия встретила мировой финансовый кризис с большими государственными резервами и слабой финансово-кредитной системой.**

Сильно сократились возможности привлечения средств для финансирования инвестиций в основной капитал, а риски финансирования проектов существенно выросли. Во-первых, финансовый кругооборот, настроенный на приток дешевых денег, не стимулировал поиска вариантов их эффективного использования, задавал опережающий рост институтов, обслуживающих спекулятивный оборот по сравнению с институтами, обслуживающими оборот товаров и инвестиции в основной капитал. В целом это способствовало образованию «пузырей» в российской экономике, хотя они и не успели приобрести чрезмерный характер.

Во-вторых, нараставшая включенность российского крупного бизнеса в мировые товарные и финансовые рынки вела к их быстро повышавшейся капитализации, что также способствовало притоку в этот бизнес дешевых денег, а вместе с ними – импорту «пузырей», накопленных в мировой финансовой системе.

В результате в острой фазе кризиса крупнейшие финансовые группы оказались в полной зависимости от государства, поскольку увязли в краткосрочном заимствовании за рубежом под залог своих быстро падавших в цене акций. **Руководство страны встало перед нетривиальным институциональным выбором: позволить иностранным держателям залогов получить контроль над огромной долей российских активов или платить за частный бизнес.** Выбор в пользу второго пути дал государству огромные рычаги в национальной экономике – намного большие, чем могли мечтать любые сторонники ренационализации.

Обострение мирового финансового кризиса застало российскую экономику в точке перехода к модернизации. Принципиальная слабость частной финансовой системы России и зависимость от внешнего кредитования при накоплении огромных государственных финансовых резервов и значительном вывозе капитала усилили подверженность отечественной экономики внешним шокам.

Мировой финансовый кризис неожиданно для многих оказал крайне негативное влияние на российскую экономику. Падение фондового рынка было одним из сильнейших даже среди развивающихся стран. Пакет антикризисных мер, принятый властями в оперативном порядке, предусматривает вливание в экономику огромных сумм денег, однако его эффективность в ряде случаев вызывает вопросы. Более того, размеры

«антикризисного пакета», а также быстрое сокращение валютных резервов вызвали озабоченность на мировых финансовых рынках и привели к ослаблению положения России и российских эмитентов на мировых площадках. Мы полагаем, что такая «избыточная» реакция российского рынка отражает фундаментальные проблемы национальной финансовой системы, ее неполную «адекватность». Необходимо использовать сложившуюся ситуацию для модернизации национальной финансовой системы и повышения ее устойчивости к внешним шокам.

Слабость российской биржи, ее зависимость от зарубежного спекулятивного капитала выразились сначала в продолжении роста индексов до мая 2008 г., а потом – в практически неудержимом падении осенью. Для страны с сырьевым и энергетическим экспортом в этом нет ничего удивительного. Но при крайне малом свободном обращении акций ведущих компаний, отсутствии массового национального индивидуального акционера, который вкладывал бы средства «в длинную», трудно было ожидать, что инвесторы, зарубежные или даже отечественные, смогут выстоять в такой неблагоприятной среде.

В условиях годовичного кризиса ликвидности банки так и не смогли получить ресурсов от денежных властей взамен «потерянных» недорогих ресурсов извне. Только необходимость спасения платежной и кредитной системы вынудили власти на масштабные вливания. Эти вливания, как и повышение уровня страхования вкладов предотвратили массовый отток средств из банков, хотя тихая санация ряда неустойчивых банков с помощью государственных банков обошлась недешево. К концу года кредиты населению и бизнесу сокращались, облегчая дорогу спаду.

В *реальном секторе* в четвертом квартале 2008 г. произошло резкое снижение производственной и инвестиционной активности в большинстве секторов экономики. Ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры, сложности с получением заемного финансирования привели к сокращению производственных планов и инвестиционных программ. Остановились проекты реорганизации крупных компаний. Начались задержки платежей, падает спрос, снижаются цены.

Снизился внешний спрос и значительная часть металлургии, лесопереработки, других экспортоориентированных производств сократила выпуск продукции. Наибольший ценовой шок испытали предприятия металлургического и химического производств – здесь за три осенних месяца цены упали в 1,5–2 раза. Строительство, автомобилестроение, розничная торговля, начали испытывать трудности из-за снижения кредитования, в том числе – сокращения потребительского кредита. Рост цен на продукцию этих отраслей, имевший место в предшествующие годы, во многом был вызван притоком дешевых денег в экономику. В определенной степени и этот рост носил характер надувающегося «пузыря», хотя он не успел достигнуть гипертрофированных размеров. В результате, одной из первых реакций в реальном секторе стало резкое падение цен на продукцию.

Что ожидать от предприятий в условиях снижения спроса на их продукцию? Судя по опросам руководителей предприятий, они готовы снижать издержки, что является самой адекватной и прогрессивной мерой, пойти на бартер, векселя, взаимозачеты, готовы к снижению цен, и снижению выпуска, поиску новых рынков сбыта, понижению зарплат. **Вопросы серьезной реорганизации бизнеса пока откладываются, хотя именно она должна обеспечить послекризисное развитие.**

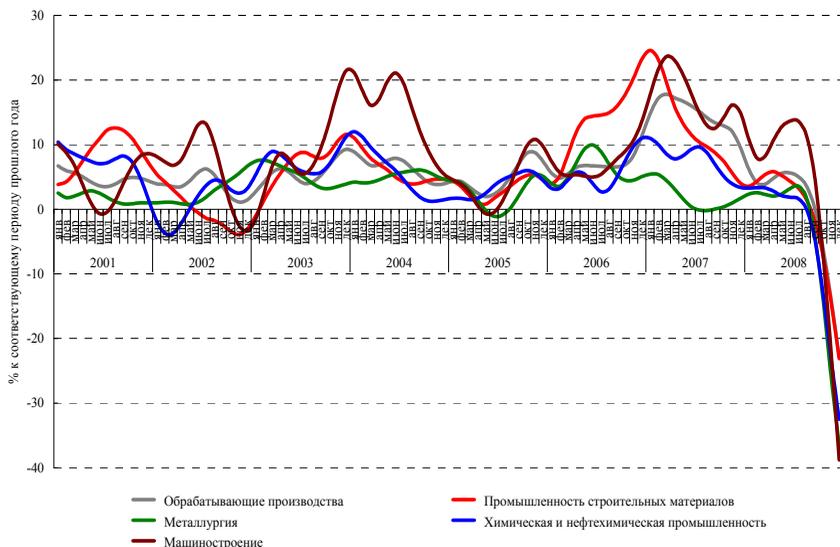


Рисунок 1. Динамика промышленности по видам, январь 2001 – декабрь 2008

Источник: ФСГС РФ, Институт энергетики и финансов

Возник заметный кризис доверия. Растут процентные ставки по всем видам кредитов. Ощутимые проблемы связаны со срывами оплаты заказов, нехваткой оборотных средств, нарастанием задолженности предприятиям-поставщикам и подрядчикам. Высоки ожидания, связанные с сокращением персонала, активно сворачиваются многие нерациональные, а зачастую и рациональные расходы. С другой стороны, важное наблюдение заключается в том, что в этом процессе есть некоторый «перехлест»: многое из того, что говорят о кризисе, на самом деле, преувеличено. «Под шумок» экономические агенты меняют свои обязательства перед партнерами, со ссылкой на кризис придерживают ликвидные ресурсы и средства для

того, чтобы сориентироваться и иметь резервы на трудный период и последующий рост.

Под предлогом финансового кризиса, многие предприятия избавляются от так называемого «кадрового балласта». Руководство предприятий в одностороннем порядке пересматривает коллективные договоры, сокращает социальные гарантии и выплаты стимулирующего характера, оказывает давление на профсоюзных активистов.

Одна, из ключевых проблем – это вопрос инвестиций. В годы высокого экономического роста примерно с той же скоростью росли и цены на инвестиционные товары. Получается, что реального роста инвестиций практически не было. Теперь же тенденция лишь усугубляется.

Экономика последние годы функционировала неэффективно. Эта неэффективность легко финансировалась из притока сырьевой ренты. Поэтому в условиях кризиса нужно больше денег для того, чтобы экономика ожила, восстановилась, либо усилия по повышению ее эффективности (которые необходимы в любом случае, но не могут дать быстрого результата).

Избыточные издержки в реальном секторе оплачивались и стимулировались притоком дешевого капитала. Негативный эффект дешевых денег проявился и в том, что консервировались институты развития среднего и малого бизнеса, институты, связанные с судебной реформой и обеспечением прозрачности их контроля. Кроме того, последние 4–5 лет шло опережающее развитие институтов, поддерживающих экспансию крупного бизнеса в мировую экономику, что стимулировало относительную дискриминацию среднего бизнеса, работающего на внутреннем рынке.

В социально-политической сфере тоже начинает расти напряжение по обязательствам на всех уровнях, в частности, в бюджетной сфере, в трудовых отношениях, между элитами и внутри элит, меняются ожидания и даже ценностные ориентиры разных социальных групп.

Тяжелый финансовый кризис (включая инфляцию и падение курса рубля) вызвал несколько дополнительных негативных эффектов на ранней стадии спада. Это не только свертывание ипотеки, которое шло с 2007 г. и было весьма заметно еще до старта финансового шока в сентябре 2008 г. Речь идет о подрыве потребительского кредита, бегстве от национальной валюты. В частности в России осенью 2008 г. это проявилось в форме **бегства в товары** – потребители сохранили на определенный период времени уровень покупок при явном и значительном снижении дохода. Этот эффект продолжается короткое время, пока семьи пытаются использовать обесценившиеся сбережения для реализации покупок до старта инфляции. В дальнейшем рост безработицы и падение дохода станут более чувствительными. В России эффект «бегства» потребителей в товары длительного пользования, переключение спроса на внутренние источники и государственные вливания создали редкий для мира эффект почти нулевого изменения промышленного производства в декабре 2008 г.

Кризис уже повлиял на бюджеты регионов. Из-за начавшегося спада производства во многих регионах план по доходам не выполняется. С августа началось снижение темпов роста доходов, а в ноябре они резко сократились. Риски неполучения доходов в 2009 году оцениваются в регионах как очень серьезные – до 20–30% от запланированного уровня.

Стала расти безработица, снижается число вакансий, заявленных в службах занятости, но пока работодатели отдают предпочтение переходу на частичную занятость. Начала расти задолженность по зарплате. Предприятия переходят с двух- на односменный режим работы. Работники отправляются в неоплачиваемые или частично-оплачиваемые отпуска, переводятся на сокращенную рабочую неделю, на другие формы неполной занятости. Сократились бонусы и премии. Фирмы отказываются от проведения корпоративных праздников.

Вероятно, экономический кризис приведет к росту нарушений прав в трудовой сфере. При этом надо иметь в виду важную особенность российского рынка труда: здесь гораздо менее наказуема невыплата заработной платы, чем неправильное увольнение.

Ситуация на рынке труда пока еще не стала острой. Предприятия не спешат высвобождать рабочих. Это связано с тем, что у них были очень серьезные проблемы по привлечению рабочих в 2005–2007 гг., т.е. в период устойчивого развития. Сейчас они боятся растерять этот потенциал. Заново собрать коллектив очень трудно, это требует времени и больших затрат; кроме того, по опросам, **руководители предприятий до сих пор считают, что платят своим работникам низкую заработную плату.**

В перспективе возможно сокращение оттока рабочей силы из регионов в связи с напряженностью рынка труда в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске и других городах, притягивавших работников.

Большинство кризисов в мире начинались с ухудшения потребительских ожиданий, с сокращения потребительских расходов, очень часто затем начинал наблюдаться опережаю-

щий рост почасовой оплаты труда по сравнению с ростом почасовой выработки. Это приводило к повышению удельных трудовых издержек, падению доли прибыли в цене. То же самое происходило в нашей экономике в последние годы, – опережающий рост зарплаты в валютном выражении над производительностью труда; удельные трудовые издержки росли беспрецедентными темпами: в евро-долларовом выражении (50/50) – на уровне примерно 20% в год. Такого не было ни в одной стране мира, в том числе в странах СНГ. Очевидно, эта диспропорция будет сейчас устраняться. В этом плане кризис назревал, он был вполне ожидаем.

Здесь также можно выделить причины, связанные с притоком дешевых денег в российскую экономику. Именно благодаря им государство легко наращивало расходные обязательства бюджетов всех уровней, крупный бизнес предъявлял повышенный спрос на внутреннем рынке, что приводило к завышению оплаты труда и ускорению потребительского спроса, опережающий спрос домохозяйств, поддерживался еще и навязчивым предложением кредитов, которое также подогревалось притоком дешевых финансовых ресурсов. Соответственно и максимальный потенциал кризиса в социальной сфере примерно такой же как и в предыдущих пунктах – откат в уровне выполнения социальных обязательств на 4–5 лет.

Для многих **кризис оказался неожиданным и реакция на него получается стихийной**. Поэтому всех сегодня интересует прогноз – что будет дальше, как будут развиваться события, какие существуют варианты.

Поведение всех экономических субъектов – государства, групп бизнеса, домашних хозяйств, региональной власти ныне

строится на понимании высокой неопределенности развития кризиса. Она касается, прежде всего, сроков достижения и уровня «дна» кризиса, неясны пути распространения «цепной реакции» в экономике. У разных субъектов складываются очень разные и быстро меняющиеся ожидания в отношении сценария кризиса. Стратегии и инструменты адаптации контрагентов не просчитываются, что усиливает и без того высокую неопределенность.

Большинство кризисов в мировой экономике были связаны с надуванием «пузырей» на самых разных рынках. Сейчас на глобальных рынках, в частности, на финансовых и сырьевых, тоже выросли «пузыри». Масштабы этих «пузырей» еще не оценены и сами они еще не исчезли. Риск последующих обвалов в глобальной экономике достаточно высок. Это главный фактор неопределенности любых прогнозов.

Глобальный кризис еще только начался, а уже выглядит как системный. **За несколько месяцев произошли более серьезные изменения финансовой системы Запада, чем за предыдущие 20 лет. Ломается тот стационарный режим, в котором работал западный экономический цикл после кризиса 1974–1975 годов – в результате кризиса возникает другой режим, другие финансы.** Неизвестно, удастся ли остановить распространение протекционизма. Какое количество стран пострадает от текущих событий, тоже не ясно. Уже есть примеры перехода кризиса практически в фатальную стадию для некоторых стран. Отрицательный годовой прирост ВВП за 2008 год имеют Исландия, Венгрия, Украина, три прибалтийских республики, Пакистан – и это пока далеко не полный список.

Более того, **сегодня субъекты мировой экономики становятся по сути, не договороспособны в отношении антикризисных действий.** Как бы мы ни заклинали мировую эконо-

номику против протекционизма, финансовые власти крупнейших государств будут стараться выйти из кризиса в одиночку. Как-то координируя свои позиции, но не выстраивая консолидирующих финансовых институтов. Возможные меры, утвержденные на уровне «двадцатки», ООН или МВФ, обесцениваются тем, что отсутствуют механизмы принуждения к реализации таких мер. Нет пока никакого реального плана и в США, поэтому мы не можем рассчитывать на внешние решения по финансовой системе. Любые серьезные проекты реформирования мировой финансовой системы пока будут лишь обсуждаться. **Только когда мировая экономика выйдет из кризиса, могут начаться ее реальные изменения. Таким образом, вероятнее всего, мы, действительно, вступаем в очень тяжелую длительную рецессию, и рассчитывать надо на два тяжелых года.**

В целом есть представление, что «дно» кризиса мы еще не нащупали, поэтому оценки потенциальных убытков и дополнительных расходов пересматриваются. Соответственно с этим растут и бюджетные «дыры».

Пока остаются без ответов следующие принципиальные вопросы:

- Как будет развиваться кризис на Западе? Пройдена ли там низшая точка (как это пытаются иногда представить) или впереди (например, в феврале–марте) очередные падения и обвалы? Каковы будут эпицентры таких падений? Финансовая сфера с перегретыми рынками производных ценных бумаг, американский автопром, фондовые рынки развивающихся стран, что-либо иное?

- Как при этом будут меняться конкурентные преимущества отечественных производств, прежде всего, зависящих от экспорта, а также сопряженных с ними? В какой мере оче-

18

редные обвалы в мировой экономике будут транслироваться в российскую?

- Какие факторы кризиса российской экономики, имеющие не внешнее, а внутреннее «происхождение» еще не проявились – в области социальных и политических обязательств, в сфере регулирования крупного бизнеса, связанные с чрезмерной коррупцией, низкой эффективностью рыночных институтов?

- Как быстро будет достигнуто «дно» кризиса – через 2–3 месяца или ближе к концу 2009 года, и какие силы станут мотором последующей модернизации институтов российской экономики, ее среднего бизнеса, судебной системы, сферы регулирования собственности, государственного сектора экономики?

- Как быстро при этом начнут консолидироваться новые региональные элиты, формироваться новые горизонтальные межрегиональные связи?

2. Вызовы государственному регулированию

2.1 Риски антикризисных мер

В середине января 2009 г. Минэкономразвития РФ скорректировало прогноз на текущий год.

Таблица 1

Прогнозные показатели экономического развития на 2009 год

	2008	2009 прогноз от 19.12.2008	2009 новый прогноз
Среднегодовая цена нефти Urals, \$/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.	469	303	269,4
Импорт, \$ млрд.	292,5	285	245,3
Торговое сальдо, \$ млрд.	176,6	18	24,1
Среднегодовой курс рубля к доллару	24,8	30,8-31,8	35,1

**предварительная оценка Минэкономразвития*

Источник: Минэкономразвития, ЦБ РФ

Особенность прогнозов в условиях кризиса – их т.н. «активный» характер. Речь идет о том, что «сбываемость» заявленных показателей ставится в прямую зависимость от эффективности как уже принятых регулятивных антикризисных мер, так и тех, которые еще предстоит осуществить. При этом, естественно, делается допущение, что все необходимые решения разумны, адекватны потребностям банковской системы и реального сектора и будут иметь хотя бы «средненормативную» результативность.

Сами меры, следует заметить, выглядят пока достаточно абстрактно. По известной российской традиции, это, скорее, направления, а не дороги. Лишь некоторые из предлагаемых мер имеют количественные характеристики. Это, прежде всего, касается снижения темпов роста цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий. 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 с 1 июля. В свою очередь индексация тарифов на тепловую энергию составит 18%.

Поддержанию ликвидности банковского сектора и его капитализации также повезло с размерностью. К концу 2009 г. объем ресурсов, направляемые на субординированные кредиты, беззалоговые аукционы и санацию банков составит 11,2–11,5% ВВП (до 4,7 трлн. рублей).

Установлены лимит на предоставление госгарантий (до 300 млрд. рублей), объем дополнительной поддержки малого бизнеса (госбюджет – 10,5 млрд. рублей и ВЭБ – 30 млрд. рублей), а также дополнительной капитализации Росагролизинга (25 млрд. рублей) и Россельхозбанка (45 млрд. рублей).

Все остальные регулятивные предпосылки годового прогноза сформулированы на «вербальном уровне». Речь идет, к примеру, о налоговых стимулах, поддержке жилищного сектора, повышении таможенных тарифов в целях защиты внутреннего рынка и изменении квот на импорт мяса, увеличении субсидий на экспорт промышленной продукции, кредитов предприятиям АПК, субсидиям оборонным предприятиям. В сфере социальной

защиты предусматриваются «повышение пособий безработным и активные программы поддержки занятости».

Перечень планируемых регулятивных мер крайне обширен. Здесь 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. Порой кажется, что мы имеем дело с оглавлением добротного учебника по госрегулированию.

Некоторая конкретность, правда, содержится в предложении о необходимости «неснижения общего объема расходов». При этом госинвестиции должны стабилизироваться в 2009 г. на уровне около 4% ВВП.

Существенно больше ясности для понимания из чего складывается российская антикризисная программа дает опубликованный Правительством РФ «Перечень первоочередных мер, предпринимаемых по борьбе с последствиями мирового финансового кризиса». Принятые за последние четыре месяца 2008 г. решения сведены здесь в 18 разделов. Шесть из них касаются мер общесистемного характера (курсовая политика, поддержка банковской системы, поддержка финансового рынка и защита российских предприятий от недружественных поглощений, налоговая и бюджетная политики, тарифная политика, содействие занятости населения). Раздел «поддержка деловой активности в реальном секторе экономики» раскрывает структуру и содержание государственной помощи 295 системообразующим предпри-

ятиям¹. Еще один раздел посвящен организационному сопровождению реализации антикризисных мер. Наконец, остальные 10 характеризуют меры отраслевой направленности (жилищное строительство и содействие гражданам на рынке жилья, нефтяная промышленность, автомобилестроение, сельхозмашиностроение, оборонно-промышленный комплекс, малый и средний бизнес, авиационные перевозки, розничная торговля, аграрно-промышленный комплекс, инфраструктурные проекты).

В общей сложности на реализацию антикризисных мер зарезервировано 10 трлн. рублей. Эта сумма формируется из средств федерального бюджета (около 3 трлн. рублей), резервных фондов (более 2 трлн. рублей), Центрального Банка (почти 4,6 трлн. рублей). Подробное перечисление направлений расходования этих средств приводится в следующем разделе.

По оценке премьер-министра В. Путина, «самые неотложные меры приняты... Правительство не намерено бросать в топку кризиса все имеющиеся резервы, не задумываясь о результа-

¹ В перечень из 295 системообразующих организаций, утвержденных Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики входят 36 предприятий электроэнергетики, 30 транспортных компаний, 34 организации АПК и пищевой промышленности, 32 металлургические компании, 7 торговых сетей, 10 структур, представляющих нефтегазовый сектор, 18 предприятий связи, 17 компаний нефтехимической и химической промышленности, почти весь автопром, большинство компаний ракетно-космической промышленности, 6 предприятий жилищного строительства, 7 – радиоэлектронной промышленности, 5 – лесоперерабатывающего комплекса, 11 аптечных сетей и предприятий фармацевтической промышленности. Общий объем зарезервированных средств государственной поддержки (госгарантии, субсидирование процентных ставок, реструктуризация налоговой задолженности, госзаказ, меры таможенно-тарифной политики и др.) оценивается в 3,5 трлн. рублей. Кроме того, при необходимости будут минимизироваться негативные социально-экономические последствия от прекращения деятельности таких предприятий. Вместе с тем попадание в список не является автоматической гарантией финансовой помощи.

тивности их использования... На первый план выходит задача повышения эффективности бюджетных расходов, сохранения макроэкономической стабильности... Общая логика действий заключается в сочетании системных мер и точечных решений».

Обозначенные приоритеты невозможно оспорить. Весьма показательна, например, предварительная оценка платежного баланса РФ за 2008 г., опубликованная в начале января 2009 г. Банком России. *Утечка капитала за IV квартал 2008г. достигла \$130,5 млрд., отток за декабрь – \$50 млрд. С начала публикации данного показателя в 1994 г. это абсолютный максимум.*

С точки зрения привлечения зарубежных капиталов экономика вернулась минимум в 2006 год. В целом по итогам прошлого года банки сократили привлечение капитала в 7,9 раз, нефинансовый сектор – в 1,6 раз. Счет текущих операций пока остается положительным, но его сальдо (8,1 млрд. рублей) – лишь треть от аналогичного показателя 2007 года.

Прямое следствие этого – необходимость корректировки параметров уже принятого бюджета – 2009. Уже этих примеров достаточно для вывода о том, что **в программе намеченных антикризисных регулятивных мер неизбежны изменения.**

На рубеже 2008–2009 гг. в них наметилась «развилка». Система ее «координат»: с одной стороны, **вполне четко обозначившиеся риски госрегулирования**, с другой – **понимание зависимости контуров послекризисной экономики от содержания антикризисной программы.** Оба этих «осевых» обстоятельства имеют принципиальный характер.

В осенние месяцы 2008 года регулятивные меры складывались во многом стихийно, в спонтанном режиме «пожаротушения». По большому счету это закономерно. Практически все известные в экономической истории антикризисные програм-

мы (в т.ч. и «Новый курс» Ф. Рузвельта во время Великой депрессии) формировались сходным образом. Итог этой фазы неоднозначен, но определенный и немаловажный позитив есть – банковская система в целом устояла, сохранив известную работоспособность. Впрочем, непроходимость в ней по-прежнему присутствует, и банки не торопятся отдавать деньги в реальный сектор (наращивая в т.ч. депозиты в ЦБ, выросшие с сентября 2008 г. вчетверо и составляющие уже более 300 млрд. рублей). Нерасширение же кредитов (к тому же малодоступных), усугубляя промышленный спад, спровоцировало т.н. «точечно-списочную» помощь системообразующим предприятиям на федеральном и региональном уровнях. Таким образом, универсальные меры по накачке ликвидности получили продолжение в раздаче индивидуальных пакетов антикризисной защиты.

С конца декабря 2008 г. и особенно в январе 2009 г. началась своего рода консолидация регулятивных мер, их систематизация и упорядочение. Государство приступило к систематическому «отслеживанию» последствий своих действий. Результат оказался ожидаемым. По оценке Президента России Д. Медведева, непосредственно исполняется не более трети принятых решений.

Подобная «эффективность» в кризисные времена, однако, не новость. Роль государства в экономике по определению соткана из противоречий между его многочисленными функциями и конфликтов интересов у субъектов принятия решений в связи с разнокачественностью множества объектов приложения их усилий. Не менее очевидна и инерционность регулятивных мер. Понятно, что самые первые (да, впрочем, и последующие) решения принимаются на основе технологий побед над прежними кризисами.

В нашем случае первые «сто дней» были вчера. Уже есть и новый опыт, и понимание непохожести первого полномасштабного кризиса действительно глобальной экономики ни на что ранее случавшееся в истории мирового хозяйства. Появляется, правда не быстро, и добросовестная сдержанность в отношении собственной самобытности и т.н. национальных особенностей антикризисных мер. Словом, есть все основания для осмысления темпа и направления уже сделанных шагов и более тщательной выверки последующего маршрута. Поводом для этого может служить озабоченность многих участников рынка и экспертов тем, что вместе с национальными резервами (уже сократившимися на треть) **страна теряет время для настройки экономики на новое качество послекризисного роста**. Проблема в том, что содержание антикризисного регулирования, заключая в себе очевидные риски, не нейтрально к перспективе развития. Это, прежде всего, существенная затратность принимаемых мер. Средства, уже направленные в экономику, составляют не менее 15% ВВП, ожидаемого в 2008 году, назначенные же к поддержке банков и реального сектора – как минимум еще столько же. При вероятном дефиците бюджета-2009 в 7–7,6% ВВП потребуется усиленная разборчивость в оказании господдержки. Принципиально важными становятся и условия ее предоставления.

Именно они должны снижать риск неверного распознавания рынком сигналов в виде финансовой помощи государства. Идея о том, что кризис «спишет» любую прошлую неэффективность и ошибки в корпоративном управлении, начинает овладевать «массами». Тем более что на госденьги претендуют и явные «лузеры», и те, кому обстоятельства не позволяют удер-

жаться на гребне достигнутого ранее успеха. Полноценный механизм отбора когда еще сложится, поэтому проси чаще и громче, что-нибудь да получишь.

В итоге (как оборотная сторона мер поддержки) у «реципиентов» формируется своего рода «культура избыточных запросов», когда требовать стремятся с «запасом». Нередко за этим действительно стоит обстоятельный анализ ситуации в тех или иных отраслях и секторах. Аргументы (как, например, у «оборонщиков» и «зерновиков») серьезно обсчитаны. Беда в том, что в искомое «точечное» решение в кризисных обстоятельствах порой «впрессовывается» целая государственная программа стимулирования отрасли (сектора), реализация которой по-хорошему требует нескольких лет и другой логики финансирования. Отсюда и растущий риск для государства потратиться впустую, коль скоро условия для «развертки» решения в осязаемый результат отсутствуют. 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» идти на крупномасштабные затраты и преждевременно, и не рационально.

Снижению указанного риска способствует уже сделанный выбор – поддерживать не отрасли, а предприятия. Но, как раз при этом возникает новая зона неопределенности – критерии отбора в условиях очень высокой (до 20 раз) внутриотраслевой дисперсии показателей эффективности. Наилучший измеритель, однако, существует. Это положительная добавленная стоимость, создаваемая предприятием. Практическое применение его, прав-

да, затруднено большим объемом расчетной работы, однако, надежность вполне способна компенсировать усилия².

Еще одно проявление запросов «с запасом» – лоббирование защитных мер в таможенно-тарифной политике. Протекционистская практика пока еще, и к счастью, носит ограниченный характер. Но риски ее уже обозначились вполне очевидно. Во-первых, это опасность подрыва доверия у основных торговых партнеров³. Декларацию «двадцатки» Россия в ноябре 2008 г. на саммите в Вашингтоне подписала. В ней же ровно об угрозе протекционизма и сказано. Во-вторых, если уж определенные ограничения неизбежны, то им категорически противопоказана консервация технологической отсталости. Пример автотрома, к сожалению, и есть лыко в эту строку. К тому же «замаячили» прямые бюджетные потери: резкое падение спроса на растаможку иномарок уже грозит недополучением бюджетных доходов до \$1 млрд.

Российская антикризисная программа (в том виде как она сложилась к началу 2009 г.) вписывается в общемировой опыт подобных мер. Антикризисное регулирование объективно противоречиво, инерционно (т.е. черпает источник вдохновения *post times*) и структурно детерминировано (определяется эконо-

² В числе других критериев могут быть: положительные сдвиги в корпоративном управлении (за определенный, в т.ч. докризисный период), отсутствие дефолтов, инвестиционная политика, конкурентоспособность (измеряемая динамикой рыночной доли), соотношение темпов роста производительности труда и заработной платы (в т.ч. в сравнении со среднеотраслевой динамикой). Группировка предприятий по этим показателям соответственно 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.)

³ Рассуждения мэра Москвы о том, что нужно защищаться всеми силами – мы же не члены ВТО и поэтому никому и ничем не обязаны – как минимум наивные, но от этого и не менее тяжелые заблуждения

номическими и политическими интересами и мотивациями групп, представляющих звенья уже существующей секторально-отраслевой структуры экономики). Работая исключительно в реактивном режиме скорой помощи, оно усиливает риск структурной иммобилизации, «схлопывания» потенциала необходимых и назревших структурных сдвигов. Принципиально важным свойством антикризисной программы является настройка режима функционирования «регулярных» рыночных институтов. Неоптимальное финансовспоможение ведет к их ослаблению.

Возник риск выхолащивания содержания антикризисных мер. Это уже заметно на фондовом рынке, где доминируют гос-брокеры⁴, и в целом в банковской сфере⁵. Однако наибольшая угроза деинституционализации экономики – в **ограничении конкуренции. Своевременность и оправданность первоначальных антикризисных мер может перейти в свою противоположность.** Долгосрочные договоры между субъектами хозяйственной деятельности, популярные во многих министерских кабинетах, защитные пошлины, «добровольные» ограничения цен, преференции российским поставщикам при госзакупках, неразборчивое поощрение слияний и поглощений, вполне способны повлечь за собой рост монополизации, разгон цен, ослабление конкуренции на ряде отраслевых и локальных рынков.

⁴ На долю ВЭБ в отдельные торговые сессии на российских фондовых биржах приходится до трети всего оборота.

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

В этом же ряду (как оборотная сторона господдержки) неизбежная имущественная экспансия государства и концентрация в его руках на выходе из кризиса значительного объема избыточных активов. **Риск перераспределения собственности** (кстати, вполне естественный в кризисные времена) в наших условиях обретает как бы дополнительную нагрузку – опасность нарушения фундаментального баланса между государством и рыночной экономикой, когда частная собственность становится неравноправной и дискриминируемой по отношению к собственности государственной. И это, увы, не теоретические упражнения, а экстраполяция планов «зайти» в капитал частных компаний напрямую или через покупки их ценных бумаг⁶.

Усиление роли государственной собственности – одна из доминирующих институциональных тенденций 2000-х годов. К началу 2008 г. государство сконцентрировало не менее 40–45% акций российских компаний. По оценкам экспертов, в ходе исполнения антикризисной программы эта доля может возрасти еще на 9–10 процентов.

Главная проблема, однако, даже не в этом, а в нестабильности 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 состоятельности ча-

⁶ Только в первые две недели 2009 г. в публичный оборот вброшены новые планы имущественной экспансии: государство может получить доли в объединенной компании «Норникеля», UC Rusal и «Металлоинвеста». «Базовый элемент» продает банк «Союз» структурам «Газпрома» за символическую сумму. ВТБ получил почти 20% Росбанка в качестве дополнительного обеспечения по кредиту, ранее выданному «Интерросу»

стной и государственной форм собственности своего рода «вертикализацией» их отношений: госсобственность становится «равнее» и выше по значимости. Итог такого «упорядочения» предсказуем – прогрессирующая потеря эффективности в обоих секторах экономики.

Первая оценка рисков, с точки зрения инвесторов (а, стало быть, и послекризисного притока капиталов) уже выставлена снижением долгосрочного и краткосрочного кредитных рейтингов РФ. На первый взгляд, ничего страшного в это нет. Кто смотрит на эти «буковки» с «плюсами» и «минусами»? Ответ прост – кредитор. В случае снижения рейтингов как тенденции он может потребовать досрочного погашения внешних корпоративных займов у собственников. А это для денежных властей не преходящая головная боль, а уже хроническая мигрень.

В антикризисной тактике крайне важно не «смазать» перспективы социально-экономического развития. Политическое руководство страны руку на пульсе держит. 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. Эти шаги разумны и необходимы, поскольку ясное стратегическое целеполагание – испытанное средство общеукрепляющего действия для экономического организма. Одного его, однако, недостаточно. Риски, до поры скрытые в антикризисных решениях, могут «перемонтироваться» из текущей злобы дня в генетический код посткризисной реальности.

В условиях, когда ресурс действий «в режиме пожаротушения» близок к исчерпанию, необходимо по сути дела переформатирование госрегулирования – его настройка на

конструирование условий для будущего экономического роста. Предстоит выстроить своего рода мост из нынешней ситуации в новое качество экономики, которое сложится по выходу из кризиса.

Целей у такого «бридж менеджмента» должно быть не слишком много. В первую очередь, речь идет о переводе российского рыночного хозяйства в новое равновесное состояние, а это, в свою очередь, предполагает поиск внятных ответов на наиболее существенные вызовы экономическому развитию России.

2.2 Вызовы развитию экономики России

Последствия мирового экономического кризиса для российской экономики, которые уже проявились, по всей видимости, будут усугубляться и далее. При этом они могут оказаться серьезнее, чем для развитых западных экономик вследствие высокой зависимости от поведения мировых товарных рынков и рынков капитала. В этих условиях экономика России оказывается перед лицом целого ряда вызовов, с частью из которых ей не приходилось сталкиваться после кризиса 1998 года, а часть в таких масштабах проявляется впервые в новейшей истории.

1) Снижение внутреннего спроса. В условиях резкого затруднения доступа к финансированию значительно сокращаются инвестиционные программы большинства компаний. Для экспортоориентированного бизнеса эта проблема усугубляется ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры. Упавший спрос на продукцию экспортоориентированных компаний также ведет к сокращению промежуточного спроса с их стороны на продукцию других отраслей, что по цепочке влечет

сокращение и там. Одновременно уменьшаются объемы потребительского кредитования, что уже ведет к сокращению спроса на недвижимость и автомобили. В дальнейшем тенденция к падению потребительского спроса усугубится в результате сокращения численности и оплаты труда персонала, вызванного, в свою очередь, спадом производства. Это повлечет за собой дальнейшее сокращение производства и численности занятых. Таким образом, возникает спираль сокращения спроса в экономике, толчком к возникновению которой стал внешний шок.

2) Истощение финансовых ресурсов государства.

Слишком 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 золотовалютных резервов и стабилизационного фонда. Бюджет 2009 года предполагает дефицит, который необходимо будет финансировать. Развитие кризиса по неблагоприятному сценарию приведет к дальнейшему увеличению запросов на получение государственной поддержки и расходованию имеющихся ресурсов. В этом случае государство в определенный момент оказывается перед выбором между резким сокращением расходов, в том числе на социальные нужды, эмиссией значительного объема денежной массы и увеличением объема заимствований.

3) Нарушение баланса межбюджетных отношений.

В условиях сокращения финансовых ресурсов федерального центра возникает опасность обострения отношений с дотационными регионами. Одновременно ухудшение показателей регионов-доноров ведет к их стремлению увеличить долю

финансовых ресурсов, сохраняемых в регионе и не передаваемых в федеральный бюджет. Результатом становится дальнейший рост дефицита федерального бюджета, усиление дифференциации регионов по уровню благосостояния и ослабление влияния федерального центра в регионах.

4) Деинституционализация и огосударствление экономики. Вполне разумные активные меры государства, направленные на поддержку экономики и смягчение последствий кризиса, неизбежно приводят к значительному увеличению роли государства в экономической жизни. Вероятен рост доли предприятий с государственным участием как по количеству, так и по весу в структуре ВВП. Результатом могут стать монополизация рынков, снижение эффективности использования ресурсов, ограничение возможностей для частной инициативы. Под угрозой оказываются многие из ключевых рыночных институтов, создававшихся в России в последние два десятилетия, но не успевших окрепнуть в достаточной степени. Так, фондовый рынок фактически перестал отражать стоимость, создаваемую компаниями, другие институты финансового рынка также в гораздо меньшей степени достигают целей своего функционирования. Возникает риск ослабления даже института денежных отношений.

5) Возникновение социальной нестабильности. В последние годы социальные протесты стали скорее исключением, чем правилом. В настоящий момент появляется опасность резкого осложнения ситуации в обществе. Увеличение безработицы, падение уровня доходов вследствие снижения заработных плат и сохраняющегося высокого уровня инфляции, сложности с выплатами по ранее полученным кредитам ведут к снижению

уровня жизни и социальному протесту, выражающемуся в митингах, забастовках и других формах. Усиление нестабильности повлечет активизацию радикальных политических движений, оттягивание дополнительных ресурсов на решение вопросов правопорядка и еще более усугубит ход развития кризиса в России.

б) Необходимость изменения подходов к управлению и принятию решений в условиях кризиса. Изменившиеся условия функционирования экономики требуют принципиально новых подходов к управлению экономикой, принятию решений и управленческим компетенциям. Использование подходов (с точки зрения целевых задач, темпов принятия решений, прогнозирования результатов и т.д.), успешно работавших в ситуации роста, может быть неэффективным в условиях кризиса. Парадигма, ориентированная на ускорение развития, в том числе экстенсивного, в условиях бурно растущих рынков и значительного объема ресурсов, неприменима для падающих рынков и жесткого рacionamento ресурсных возможностей. Эта проблема характерна как для государственного уровня, так и для уровня бизнеса.

Насколько эти вызовы будут влиять на развитие ситуации, в значительной степени будет определяться моделью и конкретными мерами государственной экономической политики, направленными на минимизацию последствий кризиса.

2.3 Возможные сценарии экономической политики

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

1. Дирижистский сценарий «Прямое ручное управление»

Базовый тезис:

- Прямое государственное «ручное» управление экономическими процессами позволит минимизировать потери для наиболее приоритетных предприятий и секторов экономики.

Примеры действий:

- формирование правительством ограниченного перечня значимых предприятий на основе размера их выручки и численности занятых;
- предоставление кредитов со стороны государственных банков предприятиям, выбранным правительством;
- внешнеторговые 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 в пользу государства от частных собственников, что снижает эффективность управления этими активами;
- длительный период вялотекущего выхода 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, в части затрат, связанных с коррупцией).
- Негативные (риски):
 - массовые банкротства предприятий, в том числе градообразующих, что приводит к резким негативным социальным последствиям;

- прекращение существования некоторых отраслей российской промышленности, что может подрывать экономическую безопасность государства;
- быстрый и сильный спад в промышленности с дальнейшим постепенным восстановлением, длительность которого может быть значительной, хотя, вероятно, и меньше, чем в первом сценарии.

3. Либерально-дирижистский сценарий «Поддержка и развитие возможностей»

Базовый тезис:

- Связанная система мер, направленная 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) позволит пройти кризис наименее болезненно 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 через государственные программы инфраструктурного (в т.ч. дорожного) и жилищно-коммунального строительства;
- госзакупки в ключевых отраслях (в т.ч., возможно, формирование госрезервов некоторых видов товаров).

Ожидаемые результаты:

- Позитивные:
 - поддержание уровня производства и занятости в период кризиса для снижения социальных последствий и избыточных затрат на последующее восстановление производства, а также поддержания промежуточного и конечного спроса;
 - выход из кризиса с более конкурентоспособной экономикой за счет модернизации производственной базы в ключевых отраслях и инфраструктуры.
- Проблемы и риски:
 - наиболее высокие требования к компетенции государственных антикризисных управляющих;
 - риск коррупционности принимаемых решений в случае необеспечения достаточной прозрачности этого процесса.

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

До настоящего момента основные меры, принятые и реализуемые правительством, преимущественно были характерны для сценария «прямого ручного управления». Среди них составление перечня предприятий, имеющих социально-экономическое значение (причем критерии такого значения не являются публичными), решения о поддержке отдельных авиакомпаний и системообразующих розничных сетей, селективные меры таможенно-тарифной защиты и т.д.

Большинство из предпринимаемых шагов вполне разумны, но используемая практика «ручного управления» содержит в себе целый ряд рисков. В частности, есть опасность поддер-

жания неэффективных компаний, существовавших ранее только за счет быстро растущего спроса и не жизнеспособных в других условиях. В этой ситуации ограниченные финансовые ресурсы государства расходуются достаточно высокими темпами, при этом результат их использования может не соответствовать ожиданиям. В случае затягивания кризиса (уже сейчас мало, кто ожидает, что восстановление экономики начнется в 2009 году) выбранные предприятия могут требовать все больше средств на поддержание своей деятельности вместо того, чтобы, получив поддержку на короткий период, адаптироваться к новым условиям. Это оттягивает начало восстановления экономики и может увеличить отставание от ведущих развитых стран с более адаптивной экономической системой.

Отдельным риском является отсутствие достаточной системности и исключительно ситуативный подход к принимаемым мерам, что опять же чревато неэффективным расходованием ресурсов. Резкий рост роли государства в экономике и атрофия рыночных институтов из-за привыкания экономических агентов к поддержке государства также грозят снижением эффективности в условиях отсутствия достаточных стимулов.

3. Антикризисная программа – требуется перезагрузка

Многие меры, принятые Правительством России, стали необходимой экспресс-реакцией на события, быстро развивавшиеся в мировой и российской экономике. Однако сегодня уже очевидно, что кризис носит не краткосрочный, а долгосрочный характер, охватывает все сектора экономики, создает для российской экономической системы целый ряд вызовов, и отдельными быстрыми мерами справиться с ним не удастся. Объем принимаемых мер, степень их взаимосвязанности и принципы принятия решений требуют совершенствования. Представляется целесообразным предложить ряд дополнительных мер, реализация которых позволит наиболее адекватным образом противостоять выявленным вызовам.

3.1 Регулятивные меры в финансовой сфере

Большая часть мер, принятых к настоящему времени в рамках государственного антикризисного регулирования, касается поддержки финансового сектора российской экономики. Именно на это направлена львиная доля (свыше 75%) ресурсов, уже выделенных Правительством РФ и Банком России. Именно здесь будет задействована и большая часть зарезервированных средств.

Причины такой расстановки приоритетов очевидны. Во-первых, кризисные процессы начались, прежде всего, в финансовой системе. Первая реакция правительства, осуществлявшаяся в режиме «пожаротушения», – беспрецедентные меры по укреплению банковской ликвидности – была затем дополнена другими решениями, направленными на стабилизацию фондово-

го рынка, защиту вкладов, создание механизмов санации банков, «рассасывание» кредитных «тромбов» и т.п. Во-вторых, существенную роль играет функциональная «нагрузка» самого объекта поддержки: «кровеносная» система экономики – это основа основ. В зависимости от состояния механизмов генерирования и распределения финансовых потоков, последние могут нести с собой как дополнительные кризисные импульсы, так и стимулы к макроэкономической стабилизации. Поэтому в острой фазе кризиса, которая, кстати сказать, вовсе не завершена, поддержание работоспособности финансовой системы – это приоритет, безусловный и оправданный. И доказательство тому – первые результаты антикризисных мер.

В первую очередь, необходимо отметить курсовую политику Центрального банка, 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., с 11 ноября Банк России был вынужден приступить к «плавному» ослаблению национальной валюты путем постепенного расширения коридора допустимых колебаний стоимости бивалютной корзины. В ноябре-декабре 2008 г. этот коридор изменялся 16 раз, в январе 2009 г. – 9 раз. 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 треть по сравнению с рекордной величиной \$598,1 млрд., достигнутой 8 августа 2008 г. По оценке главы Центробанка С.Игнатьева, на 20 января 2009 г. объем международных резервов составил \$397,5 млрд. (из них на национальные фонды приходится \$209,6 млрд., средства банков

на валютных счетах ЦБ составляют \$38,4 млрд., резервные средства Банка России – \$148,5 млрд.).

23 января 2009 г. ЦБ сообщил, что завершает начатую 11 ноября 2008 г. масштабную постепенную корректировку границ технического коридора, определяющего допустимые колебания стоимости бивалютной корзины – операционного ориентира Банка России, используемого при реализации курсовой политики. Необходимость ступенчатой девальвации ЦБ объяснил фундаментальным изменением состояния мировой экономики. Для России оно проявилось, прежде всего, в закрытии для российских банков и компаний возможностей по привлечению новых и рефинансированию ранее полученных займов, в масштабном оттоке капитала и в резком снижении цен на товары российского экспорта. Вместе с тем, постепенность корректировки валютного курса рубля дала субъектам российской экономики возможность отреагировать на проявившиеся валютные риски и таким образом позволила избежать негативных последствий резкого снижения валютного курса рубля для экономики в целом и для ее отдельных секторов.

С 23 января 2009 г. верхняя граница технического коридора установлена на уровне 41 рубль, что при текущем курсе 1,3 доллара США за 1 евро соответствует примерно 36 рублям за доллар США. Указанная величина определена с учетом сохраняющихся рисков ухудшения внешнеторговой конъюнктуры для Российской Федерации, однако Банк России рассматривает данные риски как умеренные и не намерен изменять эту границу в ближайшие месяцы. Как отмечают эксперты, основанием для смены позиции ЦБ может стать лишь серьезное и длительное падение цен на нефть. Нижняя планка коридора, установленная на уровне 26 рублей, в настоящее время не является актуальной.

По расчетам Банка России, сложившийся в настоящее время курс рубля при текущих ценах на нефть и другие значимые товары российского экспорта обеспечит сбалансированность текущего счета платежного баланса Российской Федерации. При этом фактическая стоимость бивалютной корзины будет складываться внутри указанного технического коридора под воздействием как рыночных факторов, так и валютных интервенций Банка России, и может быть существенно ниже его верхней границы. Для обеспечения 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).

Иначе говоря, ЦБ создал для себя возможность управления курсом рубля через контроль за банковской ликвидностью: в случае возобновления спекулятивных атак он просто будет сокращать ее предоставление банкам – в этих условиях продажи валюты будут осуществляться в основном для целей рефинансирования внешних корпоративных займов. Следует отметить, 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 части валютной выручки экспортеров. Еще одна возможная мера – введение норматива резервирования, который автоматически начинает действовать при превышении иностранных активов над иностранными пассивами при чистой валютной позиции. Как отмечают многие участники рынка, подобных ограничений можно избежать, если в качестве инструмента регулирования краткосрочной валютной ликвидности начать начислять хотя

44

бы минимальные проценты на остатки по счетам банков в ЦБ в иностранных валютах. Полезны были бы и аукционы валютных облигаций Банка России.

В целом действия ЦБ оказались восприняты рынком как некий среднесрочный ориентир: попытки спекулятивных атак на рубль будут жестоко пресекаться, риски таких операций с точки зрения доходности существенно возрастают, денежные власти намерены сломать тренд на девальвацию, разворачивая банки к кредитованию реального сектора.

Однако следовать выбранной линии поведения ЦБ придется в непростых обстоятельствах. Во-первых, побочным результатом ступенчатой девальвации стал рост рублевой стоимости внешних корпоративных долгов более чем на 20%, что по программе рефинансирования ВЭБа для российских заемщиков означает дополнительные издержки порядка 250 млрд. рублей⁷. Во-вторых, несмотря на то, что курс рубля, вероятно, будет в течение нескольких месяцев колебаться вокруг нынешних значений без явно выраженной тенденции, нельзя исключить его заметного укрепления. По итогам 2008 г. динамика реального эффективного курса рубля была положительной (4,5% – уровень декабря 2008 г. к декабрю 2007 г.; 5,1% – уровень 2008 г. к 2007 г.). Декабрьское снижение на 3,6%, очевидно, продолжилось в январе, но возникшей «экспортной премией» промышленность воспользоваться еще не успела. Кроме того, потенциал ее не стоит переоценивать: он может быть нивелирован необходимостью для денежных властей противодействовать инфляции.

⁷ Наиболее доступное решение – добровольная конвертация заемщиками валютных обязательств перед ВЭБ в рублевые.

Критики политики ЦБ полагают, что негативных последствий ступенчатой корректировки курса (в частности, сокращения международных резервов и, в результате, понижения суверенного рейтинга РФ), можно было бы избежать, если бы денежные власти пошли на одномоментную девальвацию рубля. Вывод, бесспорно, теоретически допустимый, но в российских обстоятельствах IV квартала 2008 г. неочевидный.

Во-первых, повторить опыт 1998 г. невозможно в принципе хотя бы из-за того, что в российской промышленности отсутствуют свободные мощности. В 1998 г. страна столкнулась с долговым и валютным кризисами – сегодня она имеет дело с глобальной рецессией и «классическим» циклическим перепроизводством в национальных границах. Во-вторых, тактика валютной политики, основанная на применении разовых мер, не дает ровно никаких гарантий от возобновления спекулятивных атак на рубль. Очень вероятно, что за одномоментной девальвацией последовали бы те же «ступени», но куда более крутые (не 1,5%, а 5–10%) и с тяжелыми социальными последствиями. В-третьих, одномоментная девальвация спровоцировала бы серьезное ускорение инфляции (расчеты показывают, что 1% ослабления рубля ведет к дополнительному росту цен на 0,3%), справиться с которым было бы крайне сложно. Инфляционный фон создал бы условия для нового витка девальвационной спирали.

Оценивая в целом положительно тактику ЦБ по определению ориентиров курсообразования, необходимо, однако, констатировать, что денежные власти в своих действиях подошли к нескольким «развилкам».

Первая «развилка». Нынешняя курсовая политика Банка России, приближаясь к режиму так называемого плавающего курса, позволяет решать наиболее острые задачи: дать насе-

лению время относительно спокойно определиться, что ему делать со своими сбережениями, и отладить (на основе перехода к таргетированию) инструментарий денежно-кредитной политики, способный на среднесрочной дистанции (2–3 года) существенно ослабить давление монетарной инфляции (свести ее к уровню 6–7%). Без последовательного снижения роста цен удерживать финансовое равновесие затруднительно.

Поскольку Россия отличается от многих других стран высокой инфляцией, то у нее и другой вектор денежно-кредитной политики (в определенной мере он дал свои плоды: в 2008 г. инфляция вместо ожидаемых 14–15% составила 13,3%). Поддержание высоких процентных ставок, ориентированных на ставку рефинансирования, тем не менее, требует обеспечения в 2009 г. как минимум реальной нулевой (лучше, конечно, хотя бы минимально положительной) доходности по депозитам. Сама по себе эта задача уже не из легких. Сложность ее решения возрастает в условиях серьезного риска установления избыточного контроля за денежным предложением, когда чрезмерное ограничение денежной базы и сдерживание роста денежной массы могут, в конечном счете, привести к тому, что спрос экономики на деньги будет удовлетворяться далеко не полностью. В результате такой демонетаризации фаза выхода из кризиса может значительно растянуться во времени. Денежные власти, таким образом, должны определить, какую «цену» они готовы заплатить за сдерживание инфляции, выход которой из-под контроля способен перечеркнуть промежуточные позитивные итоги курсовой политики.

Привлечение российскими банками средств на мировом рынке капитала позволило им проводить экспансию на кредитном рынке, что привело к повышению доступности денежных

ресурсов и снижению ставок на внутреннем рынке заимствований. Чистая международная инвестиционная позиция кредитных организаций устойчиво ухудшалась. В конце 2005 г. ее значение составило – \$20,827 млрд., а в конце III квартала 2008 г. – \$99,651 млрд.

Снижение цен на нефть с мая прошлого года и ограничение заимствований на внешнем рынке вызвали во втором полугодии 2008 г. существенное ослабление платежного баланса РФ. Чистый приток частного капитала в размере \$83 млрд. в 2007 г. превратился в его чистый отток в размере \$130 млрд. в 2008 г. В IV квартале прошлого года счет текущих операций по сравнению с I кварталом сократился в 4,5 раза – с \$37 млрд. до \$8 млрд., а в целом за год он составил \$99 млрд. (см. табл. 1). В 2009 г. ожидается нулевое сальдо счета текущих операций.

Таблица 2

Платежный баланс Российской Федерации за 2008 г.

(млрд. долл. США)

	I	II	III	IV (оценка)	Год (оценка)
Счет текущих операций	37,4	25,8	27,6	8,1	98,9
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	-24,7	35,4	-9,4	-129,7	-128,4
Финансовый счет (кроме резервных активов)	-24,6	35,2	-9,6	-130,0	-129,0
Изменение валютных резервов («+» – снижение, «-» – рост)	-6,4	-64,2	-15,0	131,0	45,3
Справочно:					
Цены на нефть марки Urals (мировые), долл./барр.	93,4	117,1	113,0	54,2	94,4
Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором	-23,1	41,1	-17,4	-130,5	-129,9

Источник: Банк России, журнал «Вопросы экономики», № 1, 2009.

Прямое следствие этого – необходимость корректировки параметров уже принятого бюджета-2009. Ключевой вопрос, как уже упоминалось ранее, – среднегодовая прогнозная цена на нефть.

Вторая «развилка», перед которой поставлены регуляторы, связана с неизбежным в 2009 г. переходом к новой модели денежного предложения. Сокращение притока капитала, т.е. пополнения чистых международных резервов, и ограниченные возможности использования последних на цели, не связанные с обеспечением бюджетной стабильности, означают, что основным источником формирования денежного предложения должно стать увеличение ЦБ валового кредита банковской системе. По сути дела, такое положение уже сложилось к концу 2008 г.

Эффективность дальнейших шагов денежных властей по пополнению ликвидности будет зависеть, прежде всего, от состояния самих банков, повышения их устойчивости, способности регуляторов к консолидации банковского сектора.

Для поддержания банковской системы Правительство и ЦБ реализовали следующие меры:

- снижены нормативы обязательных резервов (высвобождено около 380 млрд. рублей);
- смягчены условия кредитования с использованием отдельных видов залога (в рамках указанных мер ЦБ сможет разместить в банках до 1,5 трлн. рублей; фактически размещено – около 350 млрд. рублей);
- предоставляются беззалоговые кредиты (потенциальный лимит – до 3,5 трлн. рублей; фактически предоставлено –

свыше 1,7 трлн. рублей), срок кредитования увеличен до 1 года, право на кредиты имеют 143 банка, воспользовались им 124 кредитные организации;

- ЦБ получил право частично компенсировать убытки коммерческих банков от операций на рынке межбанковского кредитования, если они возникли вследствие отзыва лицензии у банка-контрагента (необходимо для восстановления рынка МБК);

- на пополнение капиталов банков выделено 950 млрд. рублей субординированных кредитов, в том числе «Сбербанку» – 500 млрд. рублей, ВТБ – 200 млрд. рублей, «Россельхозбанку» – 25 млрд. рублей, иным банкам – 225 млрд. рублей при условии привлечения эквивалентного софинансирования их акционерами (фактически одобрено кредитов на сумму 17 млрд. рублей для 3 банков);

- на депозиты в коммерческих банках и в ценные бумаги размещены средства ГК «Фонд содействия реформе ЖКХ» (200 млрд. рублей), ГК «Роснано» (130 млрд. рублей), а также федерального бюджета; всего на депозиты в банках размещены средства госкорпораций на сумму 430 млрд. рублей;

- до 700 тыс. рублей (ранее – 400 тыс. рублей) повышена страховая сумма по банковским вкладам граждан; в результате защищены 98,5% вкладов;

- Агентством по страхованию вкладов начата санация банковской системы (переход банков под управление АСВ, поиск инвесторов). На оздоровление таких банков выделено 200 млрд. рублей (фактически израсходовано 60 млрд.). Кроме того, на дополнительную ликвидность таким банкам за счет ЦБ выделено свыше 60 млрд. рублей. Под управление АСВ уже перешли 15 банков, в том числе для 11 найдены новые акционеры, которые завершат санацию;

- ряд банков проходит процедуру оздоровления за счет средств ВЭБа (банки «Глобэкс» и «Связь-банк» – объем расходов 5,7 млрд. долларов) и ВТБ.

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

Не просматривается пока и решение первоочередной структурной проблемы – ликвидации нарастающего разрыва между объемом кредитов и сбережениями нефинансового сектора. По оценке Центра стратегических исследований Банка Москвы, этот структурный дисбаланс составлял: в августе 2007 г. – 2,2 трлн. рублей, на 1 октября 2008 г. – 3,8 трлн. рублей, на 1 ноября 2008 г. – уже 4,6 трлн. рублей (что превышает весь капитал банковской системы на 1,1 трлн. рублей). Инерционный прогноз на 2009 г. дает углубление «кредитной ямы» еще на 3 трлн. рублей. Очевидно, будет увеличиваться и банковская задолженность населения (на 1 ноября 2008 г. она составляла 4,1 трлн. рублей или 78% всех банковских сбережений). Принципиальный вопрос: где взять пассивы для банков, т.е. привлеченные средства, необходимые для последующего кредитования экономики?

Определенные шаги в поисках ответа делаются. Перенесены на три месяца сроки увеличения нормативов отчислений в фонд обязательного резервирования, изменен порядок формирования резервов на возможные потери по судам. ЦБ получил от

законодателей право предоставлять банкам ликвидность на беззалоговых аукционах сроком до 1 года. В таком же временном интервале Банком России могут проводиться операции прямого репо и ломбардного кредитования. 19 января 2009 г. Банк России принял решение об увеличении срока кредитования банков под залог активов до 365 календарных дней по ставке 13%. Минфин готовится выдавать регионам трехлетние бюджетные кредиты, принято решение о размещении в 2009 г. гособлигаций на сумму более 500 млрд. рублей на срок от 10 до 15 лет, вносятся поправки, расширяющие возможность инвестирования на финансовом рынке средств пенсионных накоплений. Очевидно, что усилия по «производству» длинных денег (в том числе на основе коротких обязательств) должны быть продолжены и умножены.

Государство планирует выделить \$40 млрд. на докапитализацию системообразующих банков (как с госучастием, так и частных). В Госдуме РФ рассматривается законопроект, согласно которому к 1 января 2010 г. банки должны будут довести свой капитал до 90 млн. рублей, а к 1 января 2012 г. – до 180 млн. рублей. Эта мера направлена на повышение устойчивости и консолидации банковской системы.

Не менее актуальным остается и формирование устойчивой ресурсной базы банков (длинных пассивов) на основе стимулирования граждан к долгосрочным сбережениям. Решение этой проблемы за счет, например, развития накопительных пенсионных систем, формирования новых страховых продуктов, выпуска «инфраструктурных облигаций» и т.п., предстоит найти в течение ближайших месяцев⁸.

⁸ Формированию длинных пассивов может способствовать и стимулирование граждан к конвертации валютных депозитов в рублевые со ставкой выше ставки рефинансирования, не облагаемой налогом на физических лиц.

Исключительно масштабная и сложная задача – обеспечение комфортных условий трансферта зафиксированных доходов граждан от операций на финансовом (фондовом) рынке в накопительную пенсионную систему (НПС). При этом у таких инвесторов не должно быть никаких ограничений по объемам средств, переводимым в НПС. Равным образом должен быть исключен какой-либо дискриминационный отбор участников по возрастному признаку.

В тоже время сами институты НПС должны действовать в системе определенных ограничений. Во-первых, это гарантированная минимальная доходность инвестиций (2–4% сверх уровня инфляции), что предопределяет ряд требований к структуре «инвестпортфелей». Во-вторых, пенсионные резервы НПС должны быть застрахованы. В приоритетном порядке требуется законодательное закрепление предложения Ассоциации негосударственных пенсионных фондов, поддержанного Минздравсоцразвития РФ, о создании Фонда обязательного страхования пенсионных накоплений, переданных гражданами в НПФ⁹. В-третьих, для НПФ должны быть установлены нормативы по обязательному инвестированию в отдельные рыночные активы. Прежде всего, это может касаться новых видов государственных ценных бумаг, сопоставимых по срочности с «длиной» пенсионных обязательств (например, инфраструктурных облигаций).

⁹ Предусматривается срочный возврат из Фонда сумм до 400 тыс. рублей на каждое застрахованное лицо в Пенсионный фонд РФ. Управление средствами Фонда предполагается передать специальной госкорпорации по аналогии с Агентством по страхованию вкладов. Одновременно предлагается увеличить требования к размеру имущества для обеспечения условий деятельности НПФ до 100 млн. рублей и ввести норму о постоянном поддержании всеми НПФ соотношения имущества и привлеченных средств пенсионных резервов и накоплений, включая начисленный инвестиционный доход, в соотношении 1:10.

Для поддержания высокой интенсивности трансферта доходов граждан от операций на финансовом рынке в НПС необходимо ускорить законодательные решения по налоговому стимулированию.

По своему экономическому смыслу НПС должны стать катализаторами внутреннего инвестиционного спроса. Для этого целесообразно вернуться к уточнению порядка формирования налоговой базы для физических лиц и УК НПФ и возможности применения нулевой ставки налога на доходы от инвестиций в ценные бумаги. Напомним, что Министерство финансов выступило с предложением ввести льготу в виде нулевой ставки подоходного налога при продаже ценных бумаг, находящихся в собственности физических лиц не менее года. Размер дохода при этом ограничен суммой до 1 млн. рублей. В условиях выхода из кризиса это нерационально, поскольку дестимулирует крайне необходимое в это время интенсивное инвестиционное поведение населения. Полезней была бы временная (до достижения финансовым рынком определенных параметров) отмена НДФЛ на операции такого рода. Возможен и другой вариант – увеличение размера налогового вычета из подоходного налога с доходов от инвестиций на финансовом рынке до 300 тысяч рублей в год, если средства, направлены в НПФ (для справки: в США сумма такого годового вычета – 30 тысяч долларов).

Стоило бы также предусмотреть возможность уменьшения налоговой базы по налогам на прибыль УК НПФ и доходы физических лиц на сумму убытков от операций с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами. Необходимо пересмотреть принципы сохранности и доходности средств пенсионных резервов и накоплений при инвестировании в «длинные активы». Действующее законодательство фактически

блокирует эту возможность, обрекая НПФ на убытки, особенно в условиях кризиса.

Минфин РФ планировал с 01.01.2009 г. отменить ЕСН на те средства, которые работодатель будет переводить в НПФ. Представляется, что эта мера могла бы быть дополнена освобождением от налога на прибыль средств, направляемых корпорациями на выплату дивидендов населению.

Граждане должны быть наделены правом снимать средства для (самостоятельных) инвестиций с индивидуальных пенсионных счетов. Такие операции, по-видимому, должны стать предметом закона «О порядке выплаты накопительной части трудовой пенсии». При этом важно предусмотреть освобождение от НДС перевода средств из НПФ гражданам (социальная услуга).

Поскольку по своей экономической сути НПС – это, прежде всего, часть национальной финансовой системы, генерирующая потоки «длинных денег», то представляется целесообразным вообще вывести ее за пределы обязательного социального пенсионного страхования. При таком подходе развитие НПС как сугубо добровольной системы является производной от трансформации финансового рынка в ходе формирования в России международного финансового центра.

Естественно, что конкретный набор инструментов, разрешенных к инвестированию резервов НПФ, исторически изменчив и зависит от развития глобальных финансовых рынков и распределения на них рисков. Общей «якорной привязкой» должен быть состав «ломбардного списка» Банка России, применяемый им при рефинансировании банковской системы. Расширение списка Банком России означало бы автоматическое изменение набора инструментов инвестирования НПФ.

*В условиях радикального усиления роли банковской системы в формировании денежного предложения регуляторы поставлены перед необходимостью преодолеть **третью «развилку»**: сохранять статус-кво, полагаясь на естественное развитие событий по ходу кризиса и санируя наиболее слабых участников, либо переходить к реформе банковского сектора как важнейшего условия создания конкурентоспособной национальной финансовой системы.*

Кроме того, перенос центра тяжести в действиях регуляторов на ликвидацию дефицита «длинных денег» потребует ответа на вопрос о том, в какой мере возможно сочетать предоставление долгосрочной ликвидности через финансовую систему с оставлением аналогичных ресурсов в экономике посредством снижения налоговой нагрузки. Быстрота и содержание такого ответа принципиальны: бизнес должен получить ясный сигнал (вплоть до «расписания действий» денежных властей) для определения границ собственного маневра.

Следует подчеркнуть, что 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 разборчивости в выделении средств господдержки и значительного повышения эффективности их использования.

По оценке Минфина РФ, в 2009 г. экономика в рамках налогово-бюджетных мер может получить чуть более 2 трлн. рублей.

Таблица 3

**Мероприятия налогово-бюджетной политики,
направленные на преодоление последствий мирового
финансового кризиса**

	млрд. руб.	эквива- лент в млрд. долл. США	% ВВП
1. Мероприятия налогово-бюджетной политики, всего	2045,3– 2145,3	61,2– 64,2	5,2– 5,4
2. Мероприятия налоговой политики, всего	900– 1000	26,9– 29,9	2,3– 2,5
Снижение налога на прибыль на 4 пункта	400–500	12–15	1,0–1,3
Увеличение амортизационных отчислений с 10 до 30%	150,0	4,5	0,40
Изменение порядка взимания вывозной пошлины на нефть	250,0	7,5	0,60
Прочие, в том числе увеличение имущественного вычета для граждан при приобретении жилья, снижение ставки налога на малый бизнес, поддержка рыболовства	100,0	3,0	0,30
3. Мероприятия бюджетной политики, всего	1145,43	34,3	2,90
Пополнение уставных капиталов, всего	439,0	13,1	1,10
увеличение уставного капитала «Россельхозбанка»	75,0	2,2	0,20
увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг»	29,0	0,9	0,10
увеличение уставного капитала ОАО АИЖК	60,0	1,8	0,20
увеличение уставного капитала «Внешэкономбанка»	75,0	2,2	0,20
имущественный взнос в ГКО «Агентство по страхованию вкладов»	200,0	6,0	0,50

Продолжение таблицы 3

Субординированные кредиты, предоставленные:	450,0	13,5	1,13
«Внешторгбанку»	200,0	6,0	0,50
«Россельхозбанку»	25,0	0,7	0,06
иным банкам	225,0	6,7	0,57
Субсидирование процентных ставок для предприятий агропромышленного комплекса	18,07	0,5	0,05
Поддержка авиакомпаний	32,0	1,0	0,08
Поддержка отрасли автомобилестроения	39,0	1,2	0,10
Поддержка экспорта промышленной продукции	6,0	0,2	0,02
Развитие малого и среднего бизнеса	6,2	0,2	0,02
На проведение активной политики на рынке труда и содействие занятости	43,7	1,3	0,11
Увеличение пособия по безработице	35,0	1,0	0,09
Оборонно-промышленный комплекс	50,0	1,5	0,13
Предоставление возможности использования средств материнского капитала на погашение основного долга и уплату процентов по кредитам или займам, в том числе ипотечным, на приобретение или строительство жилья	26,3	0,8	0,07

Источник: Министерство финансов РФ, журнал «Вопросы экономики», № 1, 2009.

Кроме того, принято решение о предоставлении в 2009 г. государственных гарантий предприятиям реального сектора экономики в размере 300 млрд. рублей. Меры налогово-бюджетной политики предполагается осуществить в сумме 175 млрд. рублей за счет остатков бюджета на начало 2009 г., остальные – за счет перераспределения расходов внутри уста-

новленных параметров бюджета. При этом, как считает А. Кудрин, расходы бюджета 2009 г. снижаться не будут, часть их будет перенесена на 2010 г. Часть же, соответствующая антикризисной программе, будет реализована ускоренно.

Фундаментальный принцип антикризисного регулирования заключается в том, что, если можно оставлять средства предприятиям и не перераспределять их через бюджетную систему, то это надо делать. Наглядный пример тому – обсуждаемый в Госдуме законопроект, согласно которому крайний срок переоформления прав на землю под промышленными объектами (без угрозы штрафов) может быть сдвинут с 2009 г. на 2013 г. Цена вопроса – экономия реальным сектором десятков, если не сотен миллиардов рублей.

В числе других обсуждаемых мер – изменение объемов залога, под который госбанки могли бы предоставлять кредиты системообразующим предприятиям: не собственность заемщика, а госконтракты, специально выпущенные облигации, выручка. Помогут реальному сектору и предлагаемые Минпромторгом РФ 50% авансирования компаний, работающих на федеральные целевые программы, и госзаказ. *В определенной степени эти средства могут стать субститутотом «длинных» кредитных денег. Как уже было отмечено, генерирование финансово-банковской системой «длинных денег» и оставление денег (которыми может поступиться бюджет) в экономике – две стороны одной медали.*

При всех ограниченных возможностях инструментов налоговой политики для их применения в условиях кризиса есть определенные резервы. Обременение бизнеса (особенно с учетом рецессии в промышленности и спада инвестиционного и потребительского спроса) остается высоким: с каждого рубля

предприниматели отдают государству 29 копеек, а нефтяники – до 63 копеек. Более устойчивый эффект, например, для стимулирования инвестиций должны дать введение института «консолидированного налогоплательщика» и решение тесно связанного с этим вопроса о трансфертном ценообразовании. Это уже не столько антикризисное регулирование, сколько поддержка развития. Ожидается, что соответствующий законопроект будет рассмотрен Федеральным Собранием весной 2009 г.

Планируется сделать более либеральными правила освобождения от налогообложения дивидендов, полученных материнскими компаниями от дочерних организаций. Предполагается снизить или даже отменить абсолютный размер участия материнской компании (сейчас «порог» составляет 500 млн. рублей) при сохранении ограничений в отношении размера ее доли (не менее 50%). В 2009 г. российские компании получат право обратиться за налоговой рассрочкой на сумму свыше 10 млрд. рублей на срок 5 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 принимать предварительные заключения о возмещении НДС и уточнять его размер, когда будут собраны необходимые документы. Не исключено также сокращение в 3 раза – до 1 месяца с момента подачи налоговой декларации – срока возврата НДС.

Все эти меры, безусловно, благотворно повлияют на положение бизнеса в условиях кризиса, создадут определенные стимулы для роста деловой активности и инвестиций. Они, однако, не являются достаточными и не исчерпывают налоговой повестки 2009 года.

Крайне актуальными остаются задачи реформирования ЕСН (в частности, переноса на более поздний срок – например, на 2012 г. – введения страховых платежей, если не будет найден иной компромиссный вариант), дифференциации ставок НДС (в зависимости от срока ввода в действие и разработки месторождений), определения периода применения 30-процентной амортизационной премии (Минфин не исключает ее обратного снижения через 3–4 года).

Требуется определенность относительно возможности предоставления налоговых каникул. Так, предпринимательские ассоциации предлагают предоставить предприятиям налоговый кредит по уплате НДС и налога на прибыль с рассрочкой платежей, начисленных за III и IV квартал 2008 г., сроком на 2 года под ставку рефинансирования Банка России. Другой вариант – получение кредита от государства на 7–10 лет при ставке 10–12% в форме возврата компаниям до 30% налогов на прибыль и НДС, уплаченных ими в бюджеты всех уровней за 2 последних года. Заслуживает внимания и предложение создать в рамках резервных фондов специальный субфонд, из которого могли бы быть покрыты выпадающие доходы бюджета в случае введения временного налогового моратория, хотя бы для предприятий малого бизнеса.

Целесообразно освободить от НДФЛ и ЕСН дотации на питание сотрудников (как минимум, по 100 рублей в день на человека). Концепция соответствующего законопроекта подготовлена специалистами юридической компании «Пепеляев, Гольцблат и партнеры». В условиях кризиса предоставление компаниям налоговых стимулов (возможно, временных) по формированию социального пакета для работников – мера оправданная и справедливая. Целесообразно также введение до-

полнительных льгот, помимо уже действующих, в отношении добровольного медицинского страхования, компенсации проектов по ипотечным кредитам, обучения сотрудников, пенсионных программ.

Бюджетные ограничения 2009 г. и последующих 2010–2011 гг. предопределяют необходимость пройти еще через одну – четвертую «развилку»: либо направлять ресурсы, по большей части, на финансирование дефицита бюджета, либо на рефинансирование внешнего корпоративного долга (в 2009 г. не менее \$120 млрд.)¹⁰. Очевидно, что в реальной политической практике будет выбрано решение, направленное на достижение обеих целей.

Однако при любом решении фактически безальтернативным оказывается выдвижение частного бизнеса на роль главной движущей силы в преодолении рецессии. Готовность государства активно действовать на этом генеральном направлении для участников рынка, впрочем, до сих пор не очевидна. Между тем, это центральный вопрос доверия, укреплению которого способствовали бы четкие ориентиры на демонтаж в послекризисной финансовой системе избыточной доли государственных активов. Крайне важны акцентированные меры по укреплению конкуренции и защите частной собственности. Прежде всего, они необходимы для формирования делового климата, стимулирующего собственные усилия частного бизнеса по адаптации к кризису.

¹⁰ За 2007 г. внешний долг негосударственного сектора увеличился почти в 4 раза: со \$108 млрд. до \$417,2 млрд.

3.2 Поддержка реального сектора

С точки зрения компаний реального сектора экономики, воздействие кризиса может отличаться в зависимости от их ориентированности на внешний или внутренний рынок, финансовой модели, применяемой для привлечения оборотного капитала, величины и структуры долговой нагрузки, но в целом проблемы компаний реального сектора достаточно похожи и сводятся к снижению спроса на их продукцию, падению цен (для экспортоориентированных компаний) и резкому ограничению доступа к источникам финансирования.

В настоящий момент, как уже отмечалось, осуществляется экономическая политика, соответствующая, в целом, первому из описанных сценариев с некоторыми элементами сценария 2. При этом основной акцент до сих пор делался на решение проблем накопленной задолженности предприятий и предотвращения их банкротства в результате выплат по долговым обязательствам. В то же время важно, чтобы политика была направлена на одновременное решение проблем, возникающих в результате кризиса. Второй задачей, помимо решения долговой проблемы, является стимулирование спроса на продукцию компаний, риск значительного сокращения которого нарастает. При этом важно, чтобы принципы использования тех или иных мер были понятны и не позволяли компаниям использовать свои лоббистские ресурсы для получения преимуществ над конкурентами.

Важно отметить неопределенность места текущего кризиса в динамике развития мировой экономики. Существуют две принципиально различающиеся альтернативы в описании происходящих процессов. Более распространенный подход предполагает, что нынешний экономический кризис является ча-

стью регулярного циклического развития экономики, при этом нынешняя фаза рецессии оказывается более глубокой и более длительной, чем обычно. В этом случае активная политика по поддержанию спроса и предотвращению необратимых потерь в промышленности (полная остановка производства, нарушение производственного цикла, демонтаж оборудования) позволит в полной мере сохранить производственный потенциал.

Альтернативная точка зрения исходит из долгосрочного характера кризиса, изменяющего характер и структуру потребления во всей мировой экономике с переходом на более экономную потребительскую модель. В этом случае любые попытки мерами государственного регулирования сохранить спрос на прежних уровнях могут дать только кратковременный эффект, приводя в долгосрочной перспективе к расходованию ограниченных ресурсов. В этом случае основной акцент должен делаться на «смягчение посадки» экономики и ускорение ее адаптации к новым условиям. Тем не менее, ряд действий имеют, по всей видимости, характер, инвариантный к модели развития событий. Речь идет о дальнейшем повышении эффективности предприятий, конкурентоспособных или потенциально конкурентоспособных даже в условиях сокращающегося спроса, о модернизации устаревшей инфраструктуры, об обеспечении развития жизнеобеспечивающих отраслей промышленности и о предотвращении избыточного спада производства, возникающего в результате ожиданий дальнейшего ухудшения ситуации.

Представляется целесообразным дополнить и/или уточнить уже осуществляющиеся меры:

1. Стимулирование спроса посредством более активной реализации инфраструктурных проектов. Расширение

заказа на различные инфраструктурные проекты по цепочке приведет к росту спроса на продукцию целого ряда других отраслей. Таким путем одновременно решаются задачи повышения внутреннего спроса на продукцию различных отраслей и обеспечения занятости в этих отраслях, с одной стороны, и улучшения состояния инфраструктуры, влияющей на конкурентоспособность российских предприятий, – с другой. При ограниченности финансовых ресурсов, в условиях отсутствия ясного представления о длительности кризиса и перспективах возврата мировой экономики к прежним уровням потребления и производства, представляется, что акценты необходимо сделать, в первую очередь, не столько на увеличении объемов инфраструктуры в расчете на рост потребностей в будущем, сколько на доведении ее объемов до уровня, соответствующего текущим потребностям (автодороги, жилье, энергетика) и на улучшении ее качественных характеристик (ЖКХ, энергетика, автодороги). *Предлагается сформировать сводную программу реализации инфраструктурных проектов в различных отраслях с определением критериев выбора тех или иных проектов.*

2. Изменение критериев выбора приоритетных компаний для получения доступа к государственному финансированию (гарантиям, субсидиям на процентные ставки). Основными критериями могут быть не размер предприятия или число занятых, как это происходит сейчас (поддержка предприятий по этим критериям может быть целесообразна только в отдельных случаях и должна быть преимущественно направлена на снижение негативных социальных последствий в случае их банкротства), а его эффективность и потенциал конкурентоспособности на мировом или внутреннем рынке. Критериями эффективности могут служить, например, созда-

ние положительной экономической добавленной стоимости, рост отношения производительности труда к заработной плате (при неснижении уровня зарплаты), положительная динамика объемов частных инвестиций в компанию, рост доли предприятия на рынках производимых товаров и услуг, опережающая среднеотраслевые показатели динамика рентабельности и т.д. Это позволит избежать поддержки крупных, но неэффективных предприятий, которые даже в условиях благоприятной конъюнктуры и наличия возможностей не занимались повышением своей конкурентоспособности и в долгосрочной перспективе все равно проиграют конкурентную борьбу, при этом часть ресурсов государства будет затрачена на их поддержку и не достанется более эффективным и жизнеспособным компаниям.

3. Стимулирование инвестиционного спроса посредством предоставления доступа к государственному финансированию (гарантиям, субсидиям на процентные ставки). Предоставление компаниям государственного финансирования должно носить преимущественно «связанный» характер, то есть идти на реализацию инвестиционных программ, направленных на модернизацию производства. Эта мера позволит одновременно создавать спрос на различные группы инвестиционных товаров и далее по всей производственной цепочке (хотя часть инвестиционного спроса будет неизбежно обращена к западным производителям более эффективного или не производящегося в России оборудования) и дальнейшее повышение эффективности и конкурентоспособности на посткризисный период. При этом актуальным представляется смещение акцентов от инвестиций в экстенсивное развитие, направленное исключительно на рост объемов производства, наблюдавшееся в предыдущие годы, к инвестициям в повышение эффективности производства.

4. Обеспечение спроса на продукцию отдельных отраслей. В некоторых случаях может существовать целесообразность госзаказа на продукцию отдельных отраслей для временной поддержки отрасли 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. К таким критериям могут, в частности, относиться:

- наибольшие трудности в восстановлении производства после его спада (невозможность временной консервации оборудования);
- создание отраслью наибольшей цепочки взаимосвязей в экономике по другим ключевым отраслям;
- жизнеобеспечивающие отрасли (сельское хозяйство, пищевая и фармацевтическая отрасли).

При этом спрос, создаваемый через госзаказ, должен быть обращен не к отдельным заранее определенным предприятиям, а *к отрасли в целом через прозрачные механизмы проведения закупочных процедур*. Этот механизм должен использоваться ограниченно с учетом неопределенности сценария развития мировой экономики.

Возможен и целый ряд других мер, направленных на решение описанных задач – поддержание и стимулирование внутреннего спроса, а также повышение эффективности экономики. Принципиально важно, чтобы создаваемая система антикризисных мер была взаимосвязана с долгосрочными целями развития экономики страны. Задача состоит не только в скорейшем выводе экономики из кризиса, но и в том, чтобы принимаемые для этого меры одновременно позволили повысить ее конкурентоспособность и кризис был использован для оздоровления всей структуры экономики.

3.3 Противодействие негативным социальным последствиям

Социальные последствия экономического кризиса в начале 2009 г. имеют пока слабо выраженный и фрагментарный характер. Это связано с тем, что кризис проходит последовательные фазы, непосредственно не связанные с социальным положением: падение фондового рынка, дефицит банковской ликвидности, падение цен на экспортную российскую продукцию. И лишь при вхождении кризиса в фазу остановки или снижения производства товаров или услуг, а также возникновения серьезных дефицитов региональных бюджетов, появляются *прямые* социальные последствия в виде снижения занятости и доходов работников, а затем и снижения уровня социальных гарантий.

Пока наибольшее внимание сосредоточено на **ситуации вокруг безработицы**. На 1 января 2009 г. в государственных центрах занятости было зарегистрировано 1,5 млн. человек. Общая безработица (по методологии МОТ) составила 5 млн. человек или 6,6% от экономически активного населения.

Указанные показатели в своих абсолютных значениях невелики как с общемировых, так и среднероссийских позиций (в конце 1990-х годов они были существенно выше). Однако беспокойство вызывает динамика и, главное, быстрая концентрация проблемы в отдельных отраслях, регионах и городах. Так, весьма значительное снижение занятости (в том числе в форме перехода на сокращенную рабочую неделю, перевод работников в административные отпуска) отмечается в металлургии, химии, угольной промышленности, машиностроении, строительстве, а также в так называемой сервисной экономике (финансовый сектор, консал-

тинг и т.п.). Среди регионов в наиболее тревожном положении оказались Челябинская, Свердловская, Новосибирская, Самарская, Воронежская, Вологодская области, Пермский и Приморский края. В случае, если складывающиеся тенденции будут развиваться, именно в этих отраслях и регионах уровень общей безработицы может достигнуть 40–50%, а в некоторых моногородах – и более высоких показателей.

Правительство сформировало и реализует комплекс мер по смягчению ситуации с безработицей. В их числе:

- организация и ведение еженедельного мониторинга ситуации;
- выделение дополнительных средств на финансирование курсов переподготовки безработных;
- стимулирование переезда в другую местность в поисках работы;
- повышение размера и облегчение доступа к пособию по безработице.

В целом на мероприятия по поддержке занятости в федеральном бюджете на 2009 г. выделено 54 млрд. рублей – это очень небольшие средства. Для такого вывода достаточно произвести простой расчет: 54 млрд. рублей / 12 месяцев / 4900 руб. (максимальный размер пособия по безработице с 1.1.2009 г.) = 918 тыс. человек, для которых хватит денег на ежемесячную выплату максимально возможного пособия по безработице в течение года. Очевидно, следует сделать поправку на то, что дополнительное число безработных будет появляться в течение всего года, и не каждый сможет претендовать на выплату ему пособия в максимальном размере. Тем не менее, известно, что 2009 г. встретили 1,5 млн. зарегистрированных безработных, из которых большинство уже получает пособие. Кроме того, в рамках выде-

ленных 54 млрд. рублей необходимо профинансировать расходы на курсы переподготовки безработных. Тем самым уже сейчас можно сделать вывод о том, что даже при самых оптимистических прогнозах роста числа зарегистрированных безработных (по оценкам Минздравсоцразвития, эта цифра в течение года возрастет до 2–2,5 млн. человек) выделенных ресурсов не хватит.

Выделяемые государством средства распределяются по регионам, исходя из представленных «снизу» программ поддержки занятости. При этом возникает проблема точности прогноза, которая практически неразрешима из-за быстро меняющейся экономической ситуации. Поэтому часть регионов неизбежно получит избыточные средства, в то время как другим их явно не хватит. Что избежать этих перекосов, можно предложить создать в составе федерального бюджета специализированный Фонд занятости, средства которого будут использоваться для покрытия регионам стоимости произведенных ими услуг и выплат в отношении безработных *по факту*.

Возвращаясь к намеченным Правительством и перечисленным выше мерам по поддержке занятости, отметим необходимость резкого повышения эффективности использования ресурсов, выделяемых на профессиональную переподготовку. Для этого целесообразно использовать механизм, состоящий из следующих взаимодополняющих звеньев: переподготовка только с гарантией получения рабочего места и с подписанием претендентом на переобучение специального договора, согласно которому он обязуется отработать на рабочем месте, предоставленном ему после окончания курсов, не менее 1–2 лет.

Что касается стимулирования переезда в другую местность, то пока предполагается, что речь идет о переезде на

постоянное место жительства. На самом же деле наиболее востребованным в ближайшее время будет работа на временной или вахтовой основе. Это потребует со стороны государства помощи в обеспечении комфортных условий временного проживания (современные общежития, доставка к месту работы, организация полноценного питания и т.д.). Кроме того, государственные центры занятости должны быть готовы к оказанию информационной поддержки небольшим артелям, которые будут формироваться в моно- и малых городах, а также в сельской местности, для поиска временной работы в крупных городах и их пригородах.

Наконец, что касается повышения максимального размера пособия по безработице до 4900 рублей и расширения возможностей доступа к нему, то это решение, наряду с положительными, будет потенциально иметь и негативные последствия. В частности, в местностях с относительно низкой стоимостью жизни на 4900 рублей можно прожить (конечно, весьма скромно) от полугода до года, не пытаясь найти работу или имея неформальную занятость. Учитывая нестраховой характер пособия по безработице более эффективным было бы введение адресного порядка его предоставления (в зависимости от уровня дохода семьи, а также наличия недвижимости), не увязанного с размером утерянного заработка, тем более что документы об этом заработке во многих случаях не вызывают доверия.

Для решения проблем занятости следует также использовать потенциал взаимодействия с частными кадровыми агентствами и риэлтерскими фирмами. Так, например, частным кадровым агентствам государственные центры занятости могли бы платить за каждого трудоустроенного из числа зарегистрированных безработных. Услуги риэлтерских фирм можно было

бы использовать (с соответствующим покрытием их услуг из бюджетных денег) для организации междугороднего переезда зарегистрированных безработных, которые, в свою очередь, обязаны будут отработать на новом рабочем месте определенный минимальный срок.

На российском рынке труда в ближайший год возможны два сценария:

1) незначительное увеличение безработицы (с нынешних 6,6 до 8–10% от экономически активного населения) при значительном снижении заработных плат (не менее 15–20%), т.е. повтор ситуации 1990-х годов;

2) значительное увеличение безработицы (до 12–15%) с относительно небольшим снижением зарплат занятых (5–10%).

Какой из них будет реализован – покажет развитие событий в экономике и политике уже в первом полугодии 2009 г.

3.4 Антикризисное регулирование на региональном уровне

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 были построены на системе растущих финансовых обязательств, исполнение которых мотивировало экономических агентов, но по мере развития кризиса источники покрытия таких обязательств стремительно сокращаются, что постепенно ведет к растущему конфликту интересов различных групп элит, бизнеса, населения.

Кроме того, быстро истощаются финансовые резервы. Надо также ясно сознавать, что во время кризисов все экономические агенты – и бюджет, и предприятия, и население – несут колоссальные потери, распределяемые крайне неравномерно и по регионам, и по предприятиям, и по людям. Масштабы таких потерь намного выше любого компенсирующего эффекта государственной помощи.

В силу влияния обозначенных факторов уже к лету 2009 г. станет очевидным **кризис социального контракта**, основанного на стабильности. Конфликтные линии такого кризиса будут проявляться по мере секвестра социальных трансфертов, роста числа безработных, маргинализации населения, усиления недовольства коррупцией, других аналогичных процессов.

Во-вторых, в условиях растущей неопределенности предстоящего развития событий утрачивается понимание приоритетов и задач на текущую и среднесрочную перспективу. Более того, в зависимости от того, как разворачиваются кризисные явления, представления о приоритетах и способах решения среднесрочных задач меняются в довольно широком диапазоне. Представление о приоритетах у разных групп общества также становится все более различным. **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. Создается впечатление их несвоевременности, недальновидности, непоследовательности.

В-третьих, растет цена управленческих ошибок, поскольку, как это бывает в условиях любого кризиса, перестают работать институты, растет потребность в «ручном управлении», но ни опыта такого управления, ни эффективных инструментов его реализации пока не накоплено. И, наоборот, само смещение от институтов к «ручному управлению» порождает оппортунистическое поведение экономических агентов и усиливает спонтанность и хаотичность во всей системе государственного регулирования. Зачастую в дефиците оказываются нормальные координирующие меры. Выясняется, что существующая институциональная среда абсолютно не приспособлена к «ручному управлению» по той простой причине, что нет людей, способных самостоятельно и рационально мотивированно принимать решения. Бюрократический аппарат не способен быстро реагировать на изменение ситуации, очень иерархичен, легко меняет свои позиции, а служащие не готовы к принятию самостоятельных решений и ориентированы на сохранение своего места.

Сегодня главная проблема в экономической политике состоит в отсутствии единой антикризисной политики. Однако ее выработка затруднена как в силу объективной неопределенности разворачивания мирового кризиса, так и субъективного накладывания происходящих событий на воспоминания о кризисе 1998 г. Россия отлично подготовилась к кризису типа 1998 г., но текущий кризис для многих оказался неожиданным и непонятным – совершенно другим. Однако, хотя привычные аналогии плохо способствуют его пониманию, из сопоставления текущей ситуации с 1998 г. можно извлечь некоторые актуальные уроки.

Формальным стартом кризиса 1998 г. стало 17 августа 1998 г. – известное заявление С.Кириенко, объявившего дефолт.

Однако приближение кризиса ощущалось и до этого. В частности, известно, что «Сбербанк» и «СБС-Агро» перестали проводить налоговые платежи уже 1 августа. Строго говоря, конец сложившейся бюджетной системы, рынка ГКО наступил до 17 августа. Совещание МВФ в Стамбуле, на котором обсуждалась проблема России, ее возможная неспособность обслуживать долги, проходило еще в начале мая, и там прозвучали негативные прогнозы развития экономической ситуации в стране, послужившие западным банкам основанием для принятия решений о выведении капиталов из России. При этом еще летом 1998 г. звучали достаточно оптимистичные заявления и Президента, и Правительства России, принимались решения, рассчитанные на стабильную ситуацию. В частности, буквально за две недели до кризиса Правительство РФ приняло концепцию реформирования межбюджетных отношений – первую в нашей стране.

Ситуация с пониманием того кризиса была хуже, чем сейчас. В 1998 г. даже региональная статистика была еще очень слабой. А говорить о мониторинге, который хоть как-то проводится – и совершенно необходим – в современных условиях, тогда было почти невозможно. Даже первый выпуск статистического сборника «Регионы России» появился именно в 1998 г.; тогда же в Министерстве региональной политики был создан департамент регионального мониторинга.

Последствия кризиса в 1998 г. проявились в разных плоскостях.

Во-первых, кризис сразу стал политическим. Было отправлено в отставку Правительство, дважды не проходила через Государственную думу кандидатура В. Черномырдина на пост премьер-министра, и еще до середины сентября новый ка-

бинет возглавил Е. Примаков. На должность председателя Центробанка был возвращен В. Геращенко. Между тем в регионах без подобных последствий обошлось, хотя уже через 2–3 дня региональные правительства вслед за центральным Правительством начали объявлять о дефолте по региональным или муниципальным облигациям.

В политической реакции региональных властей наблюдалось определенное дистанцирование от политики, проводимой федеральным центром, выразившееся в таких популистских решениях, как, например, принятие постановления «О мерах по защите населения от необоснованного роста цен на товары народного потребления», создание межрегиональных барьеров, аккумуляция финансовых ресурсов особым образом. В Кемеровской области было даже принято постановление законодательного собрания о том, что нужно законодательную власть вообще передать регионам, т.е. изменить Конституцию страны. И, наконец, были сделаны заявления о прекращении перечисления региональных налогов (точнее, налогов, собранных в регионах) в федеральный центр и даже предприняты некоторые действия в этом направлении. Тогда еще не было системы казначейства, действовала система уполномоченных банков, и подобные заявления регионы могли делать. Впрочем, до практических действий дошли только в Калмыкии: по распоряжению президента К. Илюмжинова сентябрьские перечисления в федеральный бюджет не были осуществлены. В ответ решением Центробанка был ликвидирован национальный банк Калмыкии как структурное подразделение Центрального банка, а его функции переданы в главное управление Центрального банка по Волгоградской области. Минфин России, в свою очередь, прекратил финанси-

вание всех федеральных целевых программ на территории Калмыкии, и к октябрю порядок был восстановлен.

Из других политических последствий кризиса 1998 г. следует упомянуть всероссийскую акцию протеста 7 октября, ставшую достаточно массовым действием. Сама акция протеста была запланирована еще до кризиса, но в итоге приобрела несколько большие масштабы, чем планировалось изначально.

Во-вторых, кризис 1998 г. быстро приобрел черты банковского кризиса. Наиболее громким событием в этом плане стал развал группы «СБС-Агро». В то время «СБС-Агро» обладал самой широкой региональной сетью в России (за исключением «Сбербанка»), куда входили порядка 1,5 тыс. филиалов, представлявших собой бывшие структуры «Россельхозбанка» или «Агропромбанка» (его название менялось). К началу кризиса этими филиалами было заключено порядка 40 соглашений с регионами о совместных действиях. Серьезно пострадали и другие банки, занимавшие первые 10–20 позиций в банковских рейтингах.

Поскольку казначейской системы исполнения бюджета еще не было, счета региональных бюджетов были сосредоточены в так называемых уполномоченных банках. Это было время активизации московских банковских структур в регионах, и как раз в 1998 г. многие региональные администрации переводили свои счета в филиалы московских банков, от чего и пострадали. В связи с этим в сентябре 1998 г. многие регионы выступили с инициативой создания губернских, региональных банков или специальных банковских пулов, которые могли бы решить проблему задержек по платежам. Самый большой такой пул был создан в Санкт-Петербурге во главе с петербургским «Промстройбанком».

В-третьих, в регионах активно проводилось антикризисное управление. На протяжении одного-двух месяцев во многих регионах создавались антикризисные комитеты; принимались особые постановления, в которых констатировалось чрезвычайное положение или чрезвычайное экономическое положение; были случаи, когда решения такого рода принимались даже муниципальными органами власти. Создавались специальные комиссии по контролю за ценообразованием. Цены стали жестко регулироваться во многих регионах, торговая надбавка составляла, как правило, от 10 до 40% на все группы товаров, относившиеся к предметам первой необходимости или к прожиточному минимуму.

Принимались ограничения на запрет вывоза товаров первой необходимости за пределы отдельных субъектов Федерации. Иногда доходило до абсурда, поскольку был сентябрь, и некоторые сельхозпроизводители прямо заявляли, что такие запреты вредят местному хозяйству. Так, в Краснодарском крае был запрещен вывоз подсолнечного масла, хотя именно в этот период нужно было осуществлять его поставки, в том числе в другие регионы. Якутия заявила о запрете на вывоз золота из республики. Были разработаны разного рода региональные антикризисные программы. Наиболее сильным в этом отношении стал национальный план антикризисных действий, принятый на ассоциации «Большой Урал» и подписанный всеми губернаторами уральского экономического района. Однако в целом антикризисные действия носили довольно хаотичный характер.

Несомненно, ситуация 1998 г. во многих отношениях сильно отличалась от современной. Доверие к власти было крайне низким, тогда как сегодня рейтинги первых лиц государства стабильно высоки. Кризис 1998 г. наступил после десяти-

тилетия переходного периода, а не после восьмилетия подъема; с одной стороны, были накоплены огромные долги предприятий по налогам и пеням, и, с другой – высокие долги государства, как перед населением, так и перед предприятиями. Проблема необеспеченных мандатов была настолько острой, что ее даже обсуждать было трудно. И тем не менее, опыт того времени не забыт и должен быть конструктивно использован.

Сопоставление с кризисом 1998 г. показывает, что при всей специфике нынешней ситуации ключевой проблемой в сфере государственного управления становятся отношения федерального центра с регионами. Дело не столько в политических обязательствах уровней власти, сколько в возможностях перераспределения социальных и экономических обязательств перед группами населения и бизнеса для нивелирования, минимизирования возникающих угроз, очень неравномерно распределенных по регионам страны.

В отличие от 1998 г. центральная власть подготовилась к кризису лучше региональных. Федеральный бюджет, в отличие от региональных, сегодня застрахован многомиллиардными резервами и еще не испытывает тех трудностей, которые проявились на региональном уровне.

Антикризисные меры регионов и действия федерального центра

18 ноября 2008 г. в Ижевске под председательством Президента РФ Д.Медведева прошло заседание Госсовета, посвященное мерам по развитию национальной конкурентоспособности в условиях мирового финансового кризиса, на котором глава государства поручил каждому региону разработать соб-

ственный план борьбы с кризисом. В большинстве (если не во всех) регионах сегодня создаются антикризисные комиссии, комитеты, штабы, разрабатываются соответствующие стратегии или планы. Аналогичные рекомендации даются органам местного самоуправления. Антикризисные центры создаются и в федеральных округах (например, в Уральском). Многие предприятия будут работать в рамках принятых ими антикризисных программ.

Арсенал предлагаемых в этих планах и стратегиях мер пока не очень разнообразен и включает примерно следующие позиции:

Сокращение расходов:

- обсуждается возможность секвестра расходов;
- ряд инвестиционных проектов останавливается и консервируется, а в отношении некоторых из них утверждается, что они должны реализовываться во что бы то ни стало (в частности, речь идет о проектах, имеющих высокую социальную значимость и финансирующихся совместно с федеральным бюджетом);
- сокращение непроизводительных расходов (сокращаются расходы на хозяйственные нужды, командировки, ГСМ, финансирование спортивных клубов и команд);
- в Иркутской области прекращаются выплаты дотаций сельхозпроизводителям на реализованное мясо и молоко;
- сокращаются расходы на государственное управление; предусматривается сокращение численности госслужащих; в Архангельской области откладывается на неопределенный срок переход на новую систему оплаты труда бюджетников;
- правительство Калининградской области заморозило проект масштабной рекламной кампании туристического потенциала области;
- правительство Калининградской области заявило об отмене с 2009 г. увеличений социальных выплат ветеранам труда, труженикам тыла, жертвам политических репрессий и многодетным семьям.

Государственное стимулирование:

- создание региональных стабилизационных фондов (например, на Сахалине размер фонда составляет 5 млрд. рублей, в Республике Алтай – 304 млн. рублей, в Кемеровской области – 16,5 млрд. рублей, в Новосибирской области – 11,3 млрд. рублей);
- создание гарантийных фондов, системы поручительств (в Свердловской области предусматривается возможность предоставления государственных гарантий области по обязательствам банков, связанным с привлечением межбанковских кредитов);
 - увеличение государственной поддержки лизингового фонда;
 - субсидирование банковской процентной ставки;
 - в Магаданской области предусматривается увеличение предельного размера субсидий на погашение процентов по кредитам и увеличения одновременно погашаемых кредитов с компенсацией части процентной ставки от одного субъекта малого предпринимательства;
- принятие программ поддержки отдельных отраслей экономики (в Сахалинской области может появиться резервный фонд для поддержки банков, его средства составят 500–700 млн. рублей);
- в Омской области в 2009 г. закладываются расходы на развитие региональной ипотечной программы в размере 312 млн. рублей;
- принято решение не повышать арендную плату малым предприятиям и индивидуальным предпринимателям-арендаторам помещений, находящихся в областной собственности, до 1 июля 2010 года.

Налоговые меры:

- в Еврейской автономной области предполагается принять решение о снижении налоговой нагрузки на предприятия, работающие по упрощенной системе налогообложения (ставка будет снижена с 15 до 10%);
- в Оренбургской области для предприятий, работающих на экспорт, введен ускоренный возврат НДС;
- в Томской области сохранится режим налоговых преференций для бизнеса, ведущего активную инвестиционную деятельность, а также механизмы предоставления государственных гарантий для предприятий, реализующих приоритетные проекты.

Регулирование рынка труда:

- будет регулярно проводиться мониторинг рынка труда в целях своевременного предупреждения последствий возможного массового высвобождения работников; безработным будет предложено пройти переквалификацию за счет федеральных средств, чтобы получить профессию, востребованную на рынке труда;
- открываются консультационные пункты и создаются «горячие линии» для граждан, подлежащих увольнению;
- обсуждается такая мера, как сокращение квоты для привлечения иностранных работников (однако замещения российскими работниками трудовых мигрантов на низкооплачиваемых рабочих местах пока не происходит и не очень-то ожидается);
- усиливается контроль за выплатой заработных плат, чтобы предупредить возвращение «серых» схем или выплаты «в конвертах»;
- создание в муниципалитетах перечней общественных работ;
- руководство Карелии потребовало от промышленников согласования их планов по сокращению производства и персонала, а в обмен пообещало заморозить арендную плату за пользование государственным имуществом, ввести льготы по налогам на имущество и на прибыль, увеличить объем бюджетных субсидий на компенсацию процентных ставок по кредитам, взятым на реализацию инвестиционных проектов.

Другие меры:

- в Курганской области с опережением начали выплачивать зарплату бюджетникам, чтобы вернуть НДСЛ в казну уже в этом году и сократить дефицит;
- меняется поквартальная доля выплат из регионального бюджета трансфертов муниципалитетам (сокращается доля первого и второго кварталов);
- откладывается разработка генпланов в муниципалитетах;
- предлагается снизить активность контролирующих органов;
- руководство Карелии в условиях кризиса намерено заморозить процесс оптимизации сети учреждений социальной сферы;
- организован мониторинг расходования субординированных кредитов и других видов государственной поддержки банкам, мониторинг состояния корреспондентских счетов и субсчетов кредитных организаций области с целью выявления негативных тенденций;

- между администрацией Архангельской области, профсоюзами и предприятиями подписано трехстороннее соглашение. Власть взяла на себя обязательство оказывать экспортерам содействие в ускорении возврата НДС, субсидировании из федерального бюджета процентных ставок по кредитам, полученным в российских банках. Перенесен на май 2009 г. срок выплаты арендной платы. Будет рассматриваться возможность предоставления гарантий обладминистрации в качестве дополнительного обеспечения по кредитам. Областной профсоюз работников лесных отраслей, со своей стороны, обязуется проводить разъяснительную работу в трудовых коллективах, не выдвигать новых требований по коллективным договорам и воздержаться от коллективных акций и выступлений протеста. Лесопромышленники, в свою очередь, обязуются принять меры по предотвращению массовых увольнений работников – применять сокращенный рабочий день и сокращенную рабочую неделю, оплачивать в размере 2/3 периоды вынужденного простоя, предоставлять отпуска по инициативе работника без сохранения зарплаты, а увольнять работников по инициативе администрации только за виновные действия. Также лесопромышленные предприятия обязуются не допускать наращивания задолженности по налоговым и другим платежам в консолидированный бюджет области, согласно календарному плану реализовывать инвестиционные проекты, включенные в перечень приоритетных, в производстве максимально использовать сырье из Архангельской области, а потребности предприятия обеспечивать местными товарами и услугами;

- пройдут проверки целевого расходования бюджетных средств, выделяемых муниципальным образованиям в виде субвенций.

Естественно, в ходе развития кризиса в разных регионах будет складываться абсолютно разное положение. Прежде всего, пострадают все те, кто успел увязнуть в крупных расходах: они могут оказаться перед начатыми и незавершенными проектами, возникнут проблемы остановившихся строек. Очень многое будет зависеть от концепции помощи регионам, которую примет федеральный центр. Скорее всего, пострадают сильные регионы, поскольку у них отнимут деньги, чтобы платить слабым.

И, наконец, непонятно, как именно федеральный центр будет перераспределять деньги между регионами, поскольку отрегулировать из центра выживание во всех регионах физически невозможно. **Режим «кризисного управления» должен будет странным образом сочетаться с предоставлением регионам максимума свободы в решении задач по выживанию.**

Внутри регионов кризис тоже будет проявляться по-разному. Прежде всего, следует выделить региональные столицы и еще десяток крупных городов, где сосредоточено 92% всей банковской сферы в России и 84% того, что принято называть «офисным планктоном». Там же сосредоточено 84% всех мощностей строительных организаций страны. Сегодня эти города (всего их около 100) являются собой самые активные точки проявления кризисных явлений и самые вероятные точки оживления и выхода из кризиса, потому что для этого есть предпосылки. Высвобождение работников в этих городах и в абсолютном, и в относительном выражении в несколько раз выше, чем в окружающих областях, но и возможностей найти работу там пока тоже больше.

В крупных городах сегодня начинают разрабатывать собственные программы демпфирования кризиса. Известны инициативы Кургана, Владимира, Краснодара, Магадана, Хабаровска – в общей сложности не менее 20 таких примеров городских программ. Где-то начинают выкупать жилье, что, конечно, недальновидно, где-то заранее предупреждают людей о возможности снижения определенных социальных предпочтений на следующий год. Это одна из важнейших антикризисных мер – снятие неопределенности и панических настроений. В каких-то городах начинают, как в Хабаровске,

заниматься предварительной реструктуризацией бюджетных расходов на социальную и не только социальную сферы.

*Очень серьезные проблемы могут возникнуть в **моно-профильных городах**. Это почти 700 городов, имеющих 1–2 градообразующих предприятия, у жителей которых будет крайне мало возможностей сменить работу, если у этих предприятий возникнут проблемы.*

В сельской местности, по крайней мере, в Нечерноземье, ситуация пока мало меняется.

Различия между регионами могут определяться и субъективными причинами, прежде всего, степенью понимания происходящего руководителями местных администраций. Одни региональные администрации еще в конце 2008 г. оценили перспективы и сложности будущей экономической ситуации и начали активно предпринимать корректирующие действия, другие – только-только спохватились. Ситуация усугублялась тем, что бюджетный процесс в момент явного проявления кризиса уже находился в завершающей стадии. Лишь те, кто вовремя осознали кризисный характер ситуации, смогли оперативно отреагировать – отозвать бюджет из первого чтения или вернуть его в первое чтение (надо отметить также инициативу федерального центра в лице Минфина России, который проводил своевременную политику корректировки/пересогласования региональных бюджетов практически со всеми регионами). В результате, по меньшей мере, 10 регионов уже к концу 2008 г. имели абсолютно новые – **антикризисные бюджеты**. Многие из руководителей регионов уже поняли, что кризис означает переход на иной, более низкий уровень общественного потребления, а в связи с этим надо пересматривать не только долгосрочные бюджеты, но и другие системные решения.

Растет неопределенность и по чисто объективным причинам. При планировании расходов нет понимания того, в каких коридорах будут изменяться цены на товары, работы, услуги, приобретаемые для государственных нужд. Все сильнее меняются и внутренние цены, и курс доллара. Как оказалось, в рамках механизмов восполнения бюджета, распределения госконтрактов, приобретения товаров для государственных нужд не до конца проработаны вопросы, связанные с меняющейся ситуацией на рынке: у госзаказчика нет инструментов, которые позволяли бы ему не ставить завышенные цены на те товары, работы или услуги, которые в течение бюджетного года можно будет купить дешевле, и не нести дополнительные убытки в случае ухудшения ситуации.

Губернаторы оказываются зажатыми, с одной стороны, пониманием неизбежных социальных последствий кризиса, и, с другой, – региональной общественностью, местными законодательными собраниями. Более того, кое-где ситуация усугубляется еще и приближением выборов (например, в Архангельске). Балансировка на грани возможного на региональном уровне оказывается очень тяжелой работой.

Быстро решить перечисленные проблемы невозможно, тем более до того, как кризис пройдет свою кульминацию. Однако и центральная, и региональные власти должны сформулировать внятную позицию по ряду ключевых вопросов:

1. Субъекты РФ нуждаются в четкой информации о позиции федерального центра по вопросам:

- ожидаемого увеличения общего объема дотаций на стабилизацию доходной базы, механизмов и сроков распределения данных дотаций (Минфин России);

- изменения (сокращения) видов субсидий из федерального бюджета, предполагающих софинансирование со стороны субъектов РФ (Минрегион России);

- возможности (и условий при ее наличии) авансового получения дотаций из федерального бюджета (Минфин и Минрегион);

- возможности получения федеральных бюджетных кредитов (или рефинансирования под федеральные гарантии) регионами с существенной долговой нагрузкой, неспособными рефинансировать долговые обязательства на рынке (Минфин России).

2. Субъекты РФ для оценки правильности собственных действий нуждаются в информации о ситуации в других регионах относительно:

- величины снижения уровня оплаты труда в бюджетном секторе по сравнению с заявленным осенью 2008 г. ее 30-процентным повышением в регионах (региональные власти опасаются как «недосократить», так и «пересократить» уровни оплаты труда по сравнению с соседями во избежание политических и социальных проблем);

- сокращения работников бюджетного сектора (масштабы, механизмы проведения, борьба с последствиями);

- величины планируемого сокращения доходов бюджета;

- приемлемых механизмов привлечения средств для финансирования дефицита бюджета (взаимодействия с кредитными организациями, уровня процентных ставок, сроков заимствований и т.п.).

3. Субъекты РФ могут интересоваться следующие вопросы методологического характера:

- методология (критерии) распределения дотаций на стабилизацию доходной базы местных бюджетов;
- набор субсидий, предоставление которых следует сохранять муниципальным образованиям (подходы к выбору субсидий, которые следует сохранить и от которых следует отказаться);
- набор критериев, по которым возможно отслеживать ситуацию в муниципалитетах.

4. Узкие места, на которые целесообразно обратить внимание при организации работы в регионах в 2009 г. (предложения к антикризисным планам).

4.1 Недопущение возникновения кредиторской задолженности регионального бюджета по заработной плате, по оплате приобретаемых товаров, работ, услуг.

Можно предложить следующие меры:

- установление дополнительных процедур контроля за принятием обязательств государственными учреждениями субъекта РФ (с применением мер административного и дисциплинарного характера в случае необходимости);
- введение мониторинга состояния кредиторской задолженности учреждений, просроченной кредиторской задолженности, принятие мер по устранению просроченной кредиторской задолженности (реструктуризация, списание).

4.2 Предупреждение возникновения просроченной кредиторской задолженности местных бюджетов по заработной плате, оплате товаров, работ, услуг.

Предлагается:

- создать механизмы распределения межбюджетных трансфертов, адаптированных к новым условиям, в т.ч.:
 - ввести в правовых актах возможность предоставления дотаций на стабилизацию доходной базы местных бюджетов (либо аналогичных дотаций), распределяемых с учетом фактического изменения доходной базы местных бюджетов; разработать методологию распределения дотаций (возможность по ряду субъектов закреплена в законах о МБО);
 - сократить число субсидий из регионального бюджета, предполагающих софинансирование из местного бюджета; снизить требования к уровню софинансирования из местных бюджетов; ввести адекватные потребностям времени условия предоставления субсидий (своевременность выплаты заработной платы, использование процедур, работа с кредиторской задолженностью);
- регулярно проводить разъяснительную работу со специалистами органов местного самоуправления о ходе происходящего, способах правильного реагирования, механизмах взаимодействия с предпринимателями и населением.

4.3 Четкие приоритеты финансирования:

- инвестиционных проектов;
- проектов по развитию инфраструктуры;
- мероприятий социально-культурного назначения, направленных на стабилизацию социальной обстановки в регионе.

4.4 Стимулирование экономии бюджетных средств органами государственной власти и государственными учреждениями субъекта РФ.

Предлагается следующий набор мер:

- в связи с отсутствием ясности относительно коридора изменения цен на приобретаемые товары, работы, услуги целесообразно при размещении государственного заказа на приобретение товаров, работ, услуг отслеживать снижение средних рыночных цен на приобретаемые товары, работы, услуги и изменять начальную стоимость закупок;

- стимулировать учреждения к экономии потребляемых товаров, работ, услуг, в т.ч. коммунальных услуг (в случае, если такая экономия приводит к экономии бюджетных средств), например, путем оставления части сэкономленных средств в распоряжении учреждения;

- взаимодействие с поставщиками товаров, работ, услуг, направленное на сокращение их ожиданий относительно объемов оплаты из бюджета приобретаемых товаров, работ, услуг (в рамках, допускаемых законодательством о государственном заказе).

4.5 Внутрорегиональный мониторинг ситуации в сферах, прямо или косвенно связанных с состоянием региональных финансов.

Для мониторинга необходимо формирование:

- перечня показателей и проблемных вопросов (например, факты массовых взаимных неплатежей организаций, действующих в регионе);

- определение возможных источников и периодичности их получения:

- официальная статистическая информация;

- сбор дополнительных данных с организаций, действующих на территории субъекта РФ (в рамках взаимодействия с отраслевыми общественными органи-

зациями, профсоюзами, региональными отделениями ОПОРЫ);

- опросы организаций и населения.

5. Субъекты РФ нуждаются в четкой информации о позиции федерального центра по вопросам:

- экономически и научно обоснованных приоритетов пространственного развития территорий РФ в новых условиях;
- определения отраслей, развитие в которых будет считаться наиболее важным в средне- и долгосрочной перспективе;
- механизмов и объемов государственной поддержки организаций коммерческого сектора, действующих на территориях субъектов РФ.

6. Субъекты РФ могут интересоваться следующие вопросы методологического характера:

- критерии выбора предприятий, сфер, отраслей негосударственного сектора, которым следует оказывать поддержку (перспективных, а не социально значимых);
- формы и методы нефинансовой поддержки (содействие оформлению собственности, земли, организация подготовки кадров, содействие взаимодействию с кредитными организациями и т.п.)

Нарушение баланса межбюджетных отношений

Система распределения межбюджетных налоговых источников и обязательств, сложившаяся в России в течение истекшего десятилетия, принципиально не настроена на работу в условиях серьезных макроэкономических кризисов.

Ключевым источником дохода местных бюджетов являются два налога, весьма чувствительные к кризисным ситуации-

ям. Во-первых, это налог на прибыль, формирующий 30–40% доходной части региональных бюджетов, поступления от которого резко сократились еще в 2008 г. и, вероятно, еще сократятся в течение 2009 г. Во-вторых, это подоходный налог, также сократившийся в реальном выражении; поступления от него в 2009 г. упадут еще сильнее, поскольку можно ожидать более глубокого падения доходов населения и заработной платы, чем валового внутреннего продукта Российской Федерации.

Соответственно, федеральный бюджет находится в более выигрышной ситуации по сравнению с бюджетами регионов: он располагает резервами, составляющими порядка 13% ВВП, в нем аккумулируются поступления по НДС, у него практически нет государственного долга. В субъектах Федерации ситуация обратная: падающие налоги на прибыль и подоходный налог, большие долги и, наконец, отсутствие резервов, аналогичных стабилизационному фонду или фонду будущих поколений.

При этом, согласно существующему распределению полномочий, будут возрастать именно те расходы субъектов Федерации, которые непосредственно связаны с кризисом: расходы на безработных в значительной мере финансируются за счет субъектов Федерации, расходы на социальную помощь практически полностью финансируются за их счет, равно как и все, что связано с социальными услугами, которые и будут востребованы, особенно там, где кризис примет самые острые формы.

Кризис идет по стране неравномерно. Уже в 2008 г. наметился огромный спад производства в узкой группе из 5–6 регионов, на которые приходится большая часть спада в промышленности. У этих регионов наиболее резко падают доходы, и у них же возрастают обязательства, которые они сами должны финансировать.

В регионах налицо симптомы грядущих бюджетных дефицитов. Так, например, в Вологодской области обсуждают снижение социальных льгот на следующий год, в Московской области жалуются на то, что муниципалитеты не возвращают кредиты, выданные им на кассовые разрывы по причине снижения поступления доходов в местные бюджеты (это понятно, поскольку в Московской области останавливается строительство и сокращается приток доходов в бюджет). В Нижнем Новгороде также имеет место сокращение доходов, останавливается «ГАЗ».

«Богатые» регионы сталкиваются сегодня с более сложным набором проблем. Все регионы, которые были высокодоходными, в основном в течение года довольно активно занимали и погашали, занимаясь рефинансированием на большие объемы. Иной раз размер кредита, который пытался получить тот или иной активно занимающий регион, достигал 20–30% расходов его бюджета 2008 г.; половина или три четверти этих средств должно было пойти на рефинансирование других долгов. Если такое заимствование прекратится, возникнет соответствующая «дыра» в бюджете. Порядка 20 субъектов Федерации сейчас находятся в очень серьезной долговой ситуации; около 10 регионов вступили в настоящий долговой кризис.

Более того, в России сложилась практика, при которой источником финансирования дефицита и тех регионов, которые занимают, и тех, которые не занимают, зачастую являются остатки средств на счетах. Иногда они бывают сопоставимы с десятками процентов расходов бюджета. По итогам 2008 г. остатков средств на счетах, скорее всего, не окажется, и глубину проблем падения в регионах можно будет наблюдать в конце первого квартала 2009 г.

Как уже отмечалось, серьезные проблемы возникнут с финансированием объектов федеральной адресной инвестиционной программы. В условиях секвестирования расходов это первые «претенденты» на сокращение. Конечно, возникнут какие-то процедуры их селекции по приоритетам и социальной значимости, но в целом доля таких расходов в бюджетах была выше у более благополучных регионов.

Все это означает, что от кризиса пострадают, прежде всего, сильные, «богатые» регионы – те, которые получили условное название «доноров». В меньшей степени пострадают регионы дотационные – просто потому, что дотации как раз и призваны компенсировать их невысокие доходы.

В то же время, *методика распределения финансовой помощи в России не приспособлена к условиям кризиса*. По этой методике количество доноров будет расти.

Во-первых, в период стабильного роста количество доноров в РФ уменьшалось потому, что единицы, самые передовые регионы, вырывались вперед, поднимали средние показатели, и, соответственно, все остальные, кто до этих показателей не дотягивал, получали дотации. В условиях же кризиса самые богатые «просядут», выровняется «индекс Джинни», средние показатели снизятся, и большее количество регионов чисто статистически перейдет в разряд доноров.

Во-вторых, методика распределения финансовой помощи предусматривает стимулирование развития налоговой базы, доходной базы тем, что, прежде всего, доходный потенциал оценивается как средняя величина за последние три года и, соответственно, стимулируются те, кто растет. В условиях кризиса показатели будут снижаться, и если в предыдущем случае налоговый потенциал недооценивался, то теперь он у всех бу-

94

дет, фактически, переоцениваться, и нуждающиеся недополучат субсидии и дотации. Получается, что сама методика не может компенсировать выпадение бюджетных доходов регионов. Встает вопрос: каким образом федеральное правительство сможет гарантировать выполнение своих социальных обязательств? Можно предположить, что изменение формулы может оказаться недостаточно результативным, однако в условиях неопределенности экономических изменений трудно не ошибиться и подгадать так, чтобы она что-то стимулировала.

Остается использовать инструмент, с которым в условиях экономического роста долгое время боролись, – дотации на сбалансированность. Видимо, именно этот инструмент и должен сыграть основную роль во взаимоотношениях между федеральным центром и регионами. Фактически, это означает уход от жесткости бюджетных взаимоотношений. Все опять станет оцениваться достаточно субъективно.

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

В таких условиях особую роль могут сыграть минимальные социальные стандарты, или стандарты предоставления бюджетных услуг, которые разрабатывают регионы в соответствии с требованием реформирования региональных финансов. Эти стандарты, которые принимались только ради получения субсидий из фонда реформирования и мало где реализуются, в условиях кризиса, вероятно, тем более не будут исполняться. Не говоря уже о том, что на федеральном уровне, несмотря на настойчивые требования депутатов, минимальные социальные

стандарты не разрабатываются, и в обозримой перспективе этот процесс вряд ли будет запущен. Но в условиях необходимости секвестирования бюджета – а это секвестирование будет производиться достаточно субъективно и, безусловно, на основе лоббирования бюджетополучателей, – минимальные социальные стандарты могут сыграть положительную роль. Они все-таки могли бы гарантировать уровень финансирования бюджетных учреждений либо относительно пропорциональное его снижение.

Для поддержки регионов во время кризиса федеральная власть, пусть и с опозданием, может реализовать комплекс мер, обсужденных на Госсовете. В частности, нужно разрешить создавать резервные фонды (хотя сейчас уже отсутствуют источники его наполнения). Другое дело, что даже те регионы, которые пытались создавать резервные фонды под какими-то другими именами, столкнулись с проблемой его сохранения. Так, например, средства одного из субъектов Федерации размещались в далеко не самые ликвидные активы, такие, как гостиницы в Санкт-Петербурге или шедевры живописи, которые сейчас вряд ли можно реализовать.

У регионов есть большой потенциал по сокращению расходов. В последние годы эти расходы быстро росли, и стимулом к их росту являлось, прежде всего, увеличение доходов. Здесь, конечно, возможно падение качества оказания бюджетных услуг, но для регионов другого пути нет, потому что нельзя допустить рост кредиторской задолженности при риске существенного сокращения доходов. Субъекты Федерации должны срочно пересматривать свои расходы, вводить прогрессивные формы оплаты труда, именно с целью удержания лучших сотрудников, выявления других приоритетных расходов.

Должна быть пересмотрена система межбюджетных отношений с муниципалитетами. Те механизмы, которые действуют сейчас, для оказания быстрой помощи муниципальным образованиям на региональном уровне не столь эффективны, как на федеральном. На федеральном уровне есть, например, дотации на сбалансированность, размер которых не ограничен бюджетным кодексом. На региональном же уровне финансовая помощь в виде дотаций, нецелевых финансовых средств ограничена. Всё, что субъект распределяет между муниципалитетами в нецелевой форме, ограничено примерно 10% бюджета, и этот механизм не позволяет в значительной степени решить проблемы муниципальных образований. Регионы должны разрабатывать альтернативные механизмы, например, субсидии для поддержания приоритетных направлений расходов муниципальных образований.

При управлении государственными и муниципальными финансами действует правило: «можно то, что разрешено, а не то, что не запрещено». И выделенные финансовые ресурсы регион (муниципалитет) вряд ли сможет истратить, обходя закон о закупках продукции для государственных нужд: он должен тратить средства по определенным правилам и процедурам. Поэтому сейчас очень актуальным становится вопрос формализации правил поддержки регионов и муниципалитетов, установления жестких правил, по которым должна выделяться финансовая помощь.

Потребуется еще большая формализация этих правил игры и усиление общественного контроля в части расходования бюджетных средств.

Необходимость корректировки региональных стратегий

Большинство озвученных на сегодняшний день антикризисных мер направлено на сглаживание факторов кризиса, смягчение его воздействий; региональные антикризисные стратегии носят «защитный» характер. Однако растет понимание того, что экономика после кризиса должна стать другой и главная сегодняшняя задача – способствовать ее росту.

Это означает, что **стратегии регионального развития необходимо существенно пересматривать**. Такая работа должна не просто включать пересмотр показателей выпуска продукции, инвестиционных проектов, других экономических показателей. Она должна вестись на более глубоком концептуальном уровне, включающем анализ (коррекцию) **целей и задач развития региона, его конкурентных преимуществ** в разрезе региона, страны, глобальной экономики, с учетом вариантов их изменения при том или ином сценарии разворачивания кризиса. Региональные цели и задачи должны быть выстроены так, чтобы **минимизировать межрегиональную конкуренцию** за трудовые, инвестиционные и иные ограниченные ресурсы, и **обеспечить взаимодополняемость стратегий различных регионов**, направлений специализации их развития. **Возможности межрегионального взаимодействия должны быть максимально использованы**.

В какой-то мере именно благодаря кризису появляется возможность оптимизировать такую работу, поскольку **коррекция стратегий понадобилась всем регионам одновременно и может реализовываться на единых принципах, с выделением сквозных тем, с серьезным анализом межрегиональных «цепных реакций» распространения кризиса**.

Главный вопрос, который волнует всех: как должны быть перераспределены убытки от кризиса, и какую выгоду можно из него извлечь. При общем понимании того, что все уже плохо, дальше будет еще хуже, а потом постепенно начнет улучшаться, пора начинать оптимизировать среднесрочные стратегии. Это особенно важно для сильных регионов. Одного универсального решения быть не может. Использовать это время можно и для перестройки инфраструктуры, и для перестройки управления, и для выработки тех мер, которые позволят взять хороший старт, когда сложная ситуация пройдет.

Все страны Европы, Азии, Латинской Америки переходят сегодня от чисто финансовых мер защиты от кризиса к проектам экономического развития, которые наиболее актуальны в кризисе.

В этом смысле нужно быть готовым и к изменению приоритетов в инвестициях, и к изменению самих механизмов их привлечения в регионы. Необходимо отказаться от масштабных проектов, которые не ведут к улучшению структуры экономики, росту производительности труда. Важными критериями для руководителей всех уровней должны быть такие показатели, как число вновь создаваемых рабочих мест, рост налоговой базы, доходов населения.

В любом случае для повышения инвестиционной привлекательности регионов должна модернизироваться его экономика. Уже сейчас нужно четко говорить о целях среднесрочного и долгосрочного развития регионов и страны в целом, об ответственности региональных властей за поиск эффективных механизмов реализации экономической политики и за ее результаты.

4. Общественный диалог в условиях кризиса – повестка дня

Российский кризис проявился не только в экономической и социальной сферах, но и в информационной. Потребность в информации растет, а ее доступность снижается. Процесс этот сродни «тромбированию» финансовых каналов.оборот информации замедляется, качество ее ухудшается, и происходит это повсеместно – в информационных потоках между государственными ведомствами, экономическими агентами, СМИ, населением.

Информационный кризис усиливается и тем, что сведения о происходящем становятся все более противоречивыми. Даже в правительстве и в околоправительственных структурах даются разные оценки возможной экономической политики, принимаемых решений и их последствий. Попытка давать только выверенную и последовательную информацию сразу воспринимается как ее «дозирование» и цензура. Отсутствие контроля, наоборот, провоцирует страхи и негативные ожидания. В результате, ощущения по поводу кризиса у наблюдателей сильно различаются. С одной стороны, достаточно распространена недооценка серьезности положения, с другой, – ожидания ухудшения ситуации «обгоняют» реальное развитие событий.

В этих условиях крайне важна информационная политика, проводимая государственными (или контролируруемыми государством) СМИ. Сейчас эта политика направлена на замалчивание растущих проблем или перекладывание ответственности за них на внешние силы (США, Украина и т.д.). Однако нарастающие экономические проблемы на уровне регионов и отдельных семей (потеря работы и/или заработка) рано или поздно создадут контраст с официальным информационным фоном.

В период кризиса информация становится еще более важным ресурсом для граждан, чем в спокойные периоды, однако сейчас они сталкиваются с ее колоссальным дефицитом. Ведь основным источником для них выступают центральные телеканалы, которые стали заметно дозировать информацию. Социологи уже отмечают снижение доверия граждан к тому, что транслируют федеральные телеканалы.

Можно ожидать, что граждане в большей степени будут доверять региональным СМИ. Во-первых, самоцензура в региональных СМИ касается, по преимуществу, 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 наблюдению кризиса. Статистический мониторинг начинает выстраиваться, но пока нет ясности, как и за какими факторами нужно наблюдать. Сейчас и аппаратом президента, и правительством разработана система мониторинга, в соответствии с которой еженедельно или ежедекадно регионами представляется определенная информация¹¹. Но регионы не получают обратной связи – не знают как она обрабатывается, не видят картинку в целом, свою позицию в ней и ситуацию у соседей, хотя потребность в оперативной информации как раз выросла. Такая потребность удовлетворяется «по старинке» – телефонными звонками коллегам из соседнего региона или руководителям крупных предприятий.

¹¹ Следует отметить, что большинство ключевых федеральных министерств также ввели собственную систему мониторинга, что, помимо прочего, серьезно увеличило объем «бумажной» работы для региональных чиновников. Огромной проблемой является «множественность» запрашивающих инстанций, и, зачастую, полная несогласованность запрашиваемой информации, как по ее источникам, так и по срокам.

Предприятия дают не всю информацию министерствам, потому что у них есть право ее не сообщать. Местные статистические органы тоже не предоставляют всех сведений региональным администрациям, более того, они не имеют права сообщать соответствующую информацию правительствам регионов. Одни региональные министерства не делятся информацией с другими министерствами. В результате, мы **получили пирамиду запретов на информацию**. Практически **потеряна информационная база управления регионом**.

У самих регионов и отдельных экономических субъектов появляется заинтересованность в снижении информационной прозрачности по отношению к федеральному центру. Угроза разворачивания кризиса превращается в сильный аргумент в отношениях с федеральной властью и другими контрагентами по изменению своих обязательств, например, что касается бюджетных средств и иных, распределяемых из центра ресурсов. Уже не секрет, что последовательная политика федерального центра в отношении межбюджетных трансфертов – это лишь лозунг. Многие надеются: «сейчас мы покажем дефицит, и тут нас спасут».

Мониторинг разворачивания кризиса начали выстраивать не только федеральные и региональные органы исполнительной власти, но и многие экспертные центры, однако целостной картины пока нет. Действительно, легко строить систему мониторинга за процессами, происходящими в стабильном режиме, когда понятен устойчивый ряд показателей, которые нужно отслеживать. В сложной кризисной ситуации сам перечень индикаторов «плывет», поскольку последствия кризиса могут проявиться в самых неожиданных формах. Отслеживать их нужно по очень широкому кругу фактов и показателей.

Между тем, в условиях кризиса становится очевидной необходимость изменения подходов к управлению и принятию решений.

1. Важна **быстрая реакция на происходящее** с тем, чтобы управленческие воздействия не запаздывали, то есть не были реакцией на ситуацию, которая уже успела измениться. Так, например, меры по поддержке фондового рынка неоправданны в условиях, когда становится ясно, что кризис носит затяжной характер и уже перешел в реальный сектор, и ведут к потере финансовых ресурсов, усиливая спекулятивную активность на рынке. Необходимо существенно упростить механизмы межведомственных согласований.

2. Требуется новый подход к определению оптимальных действий в экономике с переходом от развития в условиях избытка финансовых ресурсов к **поиску наиболее эффективных путей расходования ресурсов в условиях их жесткого рационализации**. Для этого необходимо включать в состав органов, принимающих решения, людей, имеющих опыт работы в кризисных условиях, проведения реформ как на корпоративном, так и на государственном уровне.

3. В условиях неопределенности относительно развития ситуации в мировой и российской экономике, идущих во всем мире дискуссий вокруг выбора тех или иных мер государственной политики, **принципиально важно налаживание общественного диалога между государством, бизнесом и населением**. Наличие такого диалога и обратной реакции на действия государства позволит решить несколько задач, включая обеспечение лиц, принимающих решения достоверной информацией о процессах, происходящих в экономике, верификацию результативности принимаемых решений и реализуемых

мер, а также формирование эффективной коммуникационной политики, снижающей социальную напряженность.

Кризисы всегда и везде приводят к снижению уровня жизни, рискам безработицы, маргинализации отдельных групп населения. Это простая аксиома, и здесь она не обсуждается. Важно лишь подчеркнуть, что разные группы населения и разные регионы в разной степени будут этим затронуты.

К концу 2008 г. замеры социологов (далее приводятся данные ВЦИОМ) демонстрируют заметное снижение индикаторов социального самочувствия. При этом разные показатели демонстрируют разную динамику, свидетельствуя о постепенном «освоении» обществом кризисной ситуации.

- Показатели политической стабильности (доверие руководителям государства и институтам власти, оценка политической ситуации в стране) на протяжении последних месяцев оставались практически неизменными. **Страхи и негативные ожидания от кризиса пока не побудили граждан поставить под сомнение свое доверие власти.**

- Умеренное падение (на 13 пунктов) с начала осени по конец года демонстрируют рейтинги «удовлетворенности жизнью, которую вы ведете» и текущего материального положения семьи. **Значительная часть общества ощутила влияние кризиса на себе, но эти оценки изменились относительно умеренно.** Рейтинги «вернулись» на уровень двухлетней давности, но не опустились даже до отметки 2006 года, т.е. точки, с которой начался линейный рост социального оптимизма.

- Наибольшее падение демонстрируют оценки, связанные скорее с будущим, а не текущим состоянием дел. Максимальный спад (на 29 пунктов с начала осени) наблюдается в оценках экономической ситуации в стране (т.е. перспектив поддержа-

104

ния/повышения уровня жизни), прогноза материального положения семьи через год (падение на 25 пунктов) и согласия, что «дела идут в правильном направлении» (падение на 23 пункта).

Таким образом, в обществе заметно снижаются ожидания от государства и экономики, что по прошлому опыту можно трактовать как настрой общества на адаптацию и выживание в кризисе.

Следствия из нынешнего – явно промежуточного – положения с ощущениями в обществе многоплановы. Очевидны падение оптимизма не только в целом, но и в области потребительского поведения (что необходимо учитывать в планировании антициклической политики). Снижение ожиданий от государства – сильный ограничитель протестных настроений (во всех формах), однако нельзя исключать постепенной эрозии доверия к государству. Пока наблюдается скорее желание большинства граждан «спрятаться под зонтик» государственной опеки, но любое сомнение в способности государства выполнить свои социальные обязательства может вызывать непредсказуемые реакции.

Исследования августовского кризиса 1998 года позволили выявить закономерность адаптации населения к резкому снижению уровня жизни. Многих он заставил признать падение уровня жизни и смириться с ним. Однако, большинство в течение примерно года все-таки старается уровень жизни восстановить. Этот мотив первое время остается очень сильным, и население реализует активные модели поведения. Пусть доходы прирастут не так ощутимо, но человек лучше будет работать, нежели экономить. Технология экономии и признания более низкого стандарта жизни вполне осваивается этими людьми только через 3 года. А через 7 лет уже практически невозможно реанимировать рынок труда.

Все сказанное выше относится к первоначальной реакции на кризис российского общества в целом. Однако уже сейчас социологи выделяют здесь несколько типовых реакций:

1. Группы населения, которые воспринимают происходящее только как фактор социальной опасности. Для них кризис – большая концепция угроз. Люди так и описывают его, он «окрашен» для них почти исключительно негативными эмоциями, они пока не видят будущие возможности. Эта категория людей ждет очень много от правительства. 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 востребованы концепция социальной экологии, борьба с правовым нигилизмом, беззаконием, несправедным судом, рейдерством, продажностью, коррупцией. Такие группы, по сути, являются социальной опорой модернизации институтов российской экономики.

3. Группы населения, востребованные и в докризисной, и в послекризисной жизни. Как правило, это малые и средние бизнесмены, инициативные, образованные работники. Для них происходящее ставит задачу, скорее, адаптации, а не смены моделей поведения. Они в любом случае будут вести себя инновационно и созидательно – повышать производительность, продуктивность, конкурентоспособность, нормализовать рынки, создавать и осваивать высокие технологии.

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. Серьезной проблемой также остается отсутствие традиций исполнения обязательств и контроля за этим в трудовой сфере, в финансовых отношениях, в органах государственной власти, особенно на местах.

Если исходить из необходимости диверсификации экономики, всемерного развития частной (предпринимательской) инициативы, малого и среднего бизнеса, то предпочтительно стимулирование «либерального» сценария государственного регулирования. При этом очевидно, что отказ от препятствования массовым высвобождениям в рамках санации экономики создает массу непростых социальных проблем для государства и общества. На этот вызов адекватно можно ответить только эффективной финансово-экономической политикой, которая в свою очередь невозможна без перехода к другому типу антикризисного управления: от «ручного режима» к транспарентному и равноправному диалогу государства и общества.

Консервация ситуации в рамках «ручного управления» может дать, с точки зрения накопления социальных проблем, кратковременный эффект, но по мере развития экономического кризиса и исчерпания накопленных резервов стихийное развитие событий всё равно пойдет по второму сценарию. Однако будет потеряно драгоценное время и ресурсы, которыми государство могло бы целенаправленно воздействовать на ситуацию. Политические последствия в этом случае труднопредсказуемы.

Тем более что **непрямые, гуманитарные** социальные последствия начавшегося кризиса уже налицо. Речь идет о том, что, как уже упоминалось, фактически прекращает свое действие неформальный общественный договор последних лет, когда люди закрывали глаза на всё большее ограничение предпринимательской инициативы и политических свобод в обмен на повышение собственного благосостояния. Как известно, официальная статистика зафиксировала снижение реальных доходов населения уже в последнем квартале 2008 года.

Восстановление общественного договора как залога развития событий в конституционных рамках требует, как отмечено выше, начала **диалога между государством, бизнесом и всеми (в т.ч. «неудобными») политическими и общественными силами страны**. Характер такого диалога – прозрачный и гласный – предопределяет переход к новой информационной политике.

Повестка дня для предлагаемого диалога 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, таких как

- **политическая система (выборы, условия регистрации и функционирования партий);**
- **НКО и саморегулируемые организации;**
- **федерализм и местное самоуправление;**
- **судебная система;**
- **участие государства в экономике.**

Лишь на этой основе можно приступить к выработке общенациональной (а не номенклатурной) программы выхода из финансово-экономического кризиса, имеющей сколько-нибудь реальные шансы на успех.

Приложение

Перечень круглых столов по кризисной проблематике в ИНСОРе в ноябре–декабре 2008 года

1. Влияние мирового финансового кризиса на финансовый сектор России;
2. Влияние мирового финансового кризиса на реальный сектор экономики России;
3. Влияние мирового финансового кризиса на ситуацию России: региональный аспект;
4. Влияние мирового финансового кризиса на макроэкономическую ситуацию в России. Обсуждение доклада Мирового банка;
5. Налоговая политика в условиях кризиса;
6. Прогноз развития экономики России на 2009 год. Есть ли выход из кризиса?

Участники круглых столов по кризисной проблематике в ИНСОРе в ноябре–декабре 2008 года

Афанасьев Георгий Эдгардович	Директор Экспертного клуба промышленности и энергетики
Бараховский Артем Сергеевич	Генеральный директор Центра исследований бюджетных отношений
Белова Анна Григорьевна	Заместитель генерального директора, директор по стратегии и корпоративному развитию «СУЭК»
Белоусов Дмитрий Рэмович	Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования
Беляков Сергей Юрьевич	Советник Министра экономического развития России
Блохин Андрей Алексеевич	Советник ИНСОРа
Богетич Желько	Главный экономист Всемирного банка по России
Борисов Иван Алексеевич	Центр организационного развития и проектного управления ГК Росатом
Ведев Алексей Леонидович	Директор Центра стратегических исследований Банка Москвы

Глазова Елена Семеновна	Зав. сектором анализа ценообразования, инфляции и налогообложения ИМЭМО РАН
Гонтмахер Евгений Шлемович	Директор Дирекции ИНСОП
Горленко Андрей Анатольевич	Заместитель генерального директора Независимой транспортной компании
Григорьев Леонид Маркович	Президент фонда «Институт энергетики и финансов»
Гурвич Евсей Томович	Руководитель Экономической экспертной группы
Данилов Юрий Алексеевич	Директор Фонда «Центр развития фондового рынка»
Данилов-Данильян Антон Викторович	Председатель Экспертного совета ООО «Деловая Россия»
Дмитриев Михаил Эгонович	Президент Центра стратегических разработок
Зарипов Вадим Маратович	Руководитель аналитической службы налоговой практики компании Пепеляев, Гольцблат и партнеры
Зубаревич Наталья Васильевна	Директор региональной программы Независимого института социальной политики
Изотова Галина Сергеевна	первый заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политики Государственной Думы ФС Российской Федерации
Йогман Леонид Геннадьевич	Первый заместитель губернатора Вологодской области, начальник департамента экономики Правительства Вологодской области
Калинин Алексей Андреевич	Центр организационного развития и проектного управления ГК Росатом
Климанов Владимир Викторович	директор Института реформирования общественных финансов
Клишина Марина Александровна	Первый заместитель генерального директора ЦИБО
Королев Иван Сергеевич	Заместитель директора ИМЭМО РАН
Котелевская Ирина Васильевна	Директор Департамента РСПП
Курляндская Галина Витальевна	генеральный директор Центра фискальной политики
Лексин Владимир Николаевич	Заведующий отделом Института системного анализа РАН
Лешуков Игорь Евгеньевич	Советник генерального директора ГК «Росатом»
Макаренко Борис Игоревич	Директор дирекции ИНСОП
Масленников Никита Иванович	Советник ИНСОП

Мачавариани Гиви Ираклиевич	Руководитель сектора ИМЭМО РАН
Миронов Валерий Викторович	Главный экономист, Центр развития
Николаев Максим Евгеньевич	Сотрудник ФБК
Овчарова Лилия Николаевна	Заместитель директора независимого института социальной политики
Орлов Михаил Юрьевич	Председатель экспертного совета Комитета ГД по бюджетам и налогам
Перелыгин Юрий Александрович	Научный руководитель фонда «Центр стратегических разработок Северо-Запад»
Перцовский Олег Евгеньевич	Советник директора по стратегии и корпоративному развитию ОАО «СУЭК»
Плаксин Сергей Михайлович	Консультант ИНСОП
Притупов Владимир Геннадьевич	Заместитель губернатора Алтайского края
Решетников Максим Геннадьевич	Директор Департамента мониторинга и оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ Минрегиона
Роланд Клаус	Директор Всемирного банка по России
Сальников Владимир Алексеевич	Заместитель генерального директора Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования
Сафиуллин Марат Рашитович	Министр экономики Республики Татарстан
Симачев Юрий Вячеславович	Заместитель Генерального директора Межведомственного аналитического центра
Синельников-Мурылев Сергей Германович	Научный руководитель Института экономики переходного периода
Тимофеев Алексей Викторович	Председатель Правления НАУФОР
Урожаева Юлия Валерьевна	Начальник отдела Внешэкономбанка
Уткин Виктор Борисович	Директор Департамента федеральных целевых программ, развития Северных территорий и оперативного реагирования Министерства регионального развития РФ
Цухло Сергей Владимирович	Заведующий лабораторией конъюнктурных опросов Научного направления «Реальный сектор» ИЭПП
Шаститко Андрей Евгеньевич	Генеральный директор фонда «Бюро экономического анализа»

ISBN 978-5-9506-0382-2



Подписано в печать 12.02.2009 г. Формат 60х90 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 7,0. Заказ 1259. Тираж 1000 экз.

Отпечатано ЗАО «Экон-Информ»
129329, Москва, ул. Ивовая 2. Тел. (499) 180-9305