

# Что делать с экономикой после 2018 года?

Если бы в мае 2008-го Владимир Путин ушел со всех официальных постов, ограничившись ролью “российского Дэн Сяопина” (например, став лидером “Единой России”), он бы наверняка вошел в историю как один из наиболее успешных руководителей российского государства, по крайней мере в том, что касается экономического развития.

Период с начала 1999-го и до середины 2008-го стал своеобразным “российским чудом”: средние темпы роста экономики превышали 7% в год, страна решила свои хронические бюджетные проблемы, накопила огромные валютные резервы, стала одним из наиболее привлекательных заемщиков на мировых рынках капитала (причем это касалось не только государства, но и корпоративного сектора). В статье Леонида Григорьева в выпуске журнала Pro et Contra, который назывался “Бремя преемника”, автор писал: “Перспективы экономического роста в стране остаются в основном благоприятными”, “...российский бизнес входит в быстро растущий второй эшелон мировых корпораций, который, пользуясь естественными преимуществами, вторгается в ряды грандов мирового бизнеса”<sup>1</sup>. Многие политики и эксперты готовы были тогда подписаться под этими словами.

Очевидно, что благополучие экономики России того времени в значительно большей мере определялось исключительно благоприятным сочетанием факторов, не зависевших от Владимира Путина (успешный выход из кризиса 1998-го года, рост нефтяных цен), чем его собственными действиями, однако это не

внушало экспертам каких-либо серьезных опасений. Хотя тот же Григорьев справедливо подметил, что “макроэкономическое благополучие страны в последние годы создало ощущение эйфории у политической элиты”, при рассмотрении сценариев будущего он ограничился умеренно-оптимистическим набором из доклада “Коалиции для будущего”<sup>2</sup>. Глядя из сегодняшнего дня, те три сценария, которые в докладе оценивались как ведущие страну в тупик (“рантье”, (нео)мобилизационный и инерционный), смотрятся как вполне прогрессивные по сравнению с тем, что случилось на самом деле.

Владимир Милов в том же выпуске Pro et Contra подчеркивал, что основными препятствиями для экономического развития страны станут инфраструктурные ограничения (в первую очередь возможный дефицит электроэнергии и газа) и что “у нового президента России не будет иного выхода, как вернуться... к политике, основанной на большем уважении к закону, на обеспечении подлинной независимости судебной системы, на неприемлемости использования регуляторной системы в качестве дубинки для отъема собственности” (См. также статью В. Милова “Монополии как тормоз экономического развития” в нынешнем номере “Контрапункта” — Прим. ред.).

Жизнь, однако, пошла по иному сценарию, который десять лет назад мало кто был готов рассматривать как наиболее вероятный: Владимир Путин не расстался с властью (даже в должности премьер-министра

он остался политиком №1 в России); в мире разразился глобальный финансово-экономический кризис, который разрушил многие устоявшиеся тренды и последствия которого мировая экономика до сих пор не преодолела до конца. К началу кризиса 2008 года российская экономика подошла в состоянии сильной перегретости, что обусловило ее падение на 10% с середины 2008 до середины 2009 года — сильнейший спад среди стран членов G-20. Программа преодоления кризиса в России оказалась одной из наиболее дорогих в мире, но далеко не самой эффективной: экономический рост, восстановившийся в 2010–2011 годах, начал затухать уже в 2012-м и практически сошел на нет в 2013 году, задолго до падения цен на нефть и российской агрессии против Украины. Падение мировых цен на нефть вместе с западными санкциями, введенными в отношении России в ответ на эту агрессию, и резким спадом инвестиционной активности в стране столкнули российскую экономику в рецессию, которая продолжается уже полтора года и имеет все шансы перерасти в долгосрочную стагнацию.

В ситуации, когда уровень российского ВВП в 2016-м практически равен уровню 2008-го, справедливо говорить о “потерянных” или “тощих” годах, однако при этом не стоит забывать, что в экономике все еще не сформировался восходящий тренд, а с тех пор институциональных и/или структурных проблем стало еще больше и их тяжесть возросла. Таким в сухом остатке выглядит экономическое наследие, которое Владимир Путин оставляет себе самому как наиболее очевидному победителю следующих президентских выборов.

## Какой хороший был кризис в 2008-м!

К моменту начала глобального кризиса 2008-го года российская экономика подошла внешне в хорошем состоянии: рост не прекращался, валютные резервы были огромны и продолжали расти, повышался уровень жизни населения. Однако при этом Россия демонстрировала полный набор симптомов болезни, которая в науке имеет название

“перегрев”. Экономический рост концентрировался в неторгуемых секторах (финансы, операции с недвижимостью, оптовая торговля); сальдо текущих операций платежного баланса практически обнулилось при ценах на нефть, почти достигших 150 долларов за баррель; корпоративный сектор и банковская система интенсивно накапливали внешний долг, существенная часть которого была краткосрочной; банки откровенно занимались валютными спекуляциями (занимали в долларах, кредитовали в рублях, рассчитывая на стабильность курса), не обращая внимания на усугубляющиеся валютные риски. В сложившейся ситуации вопрос был не в том, развится ли в российской экономике тяжелый кризис или его удастся избежать, — кризис неизбежно должен был начаться при малейшем потрясении, как рушится при неосторожном движении картонный домик.

России, можно сказать, повезло — триггером кризиса стали настолько масштабные потрясения в мировой экономике, что власть с легкостью списала все возникшие проблемы на “внешние факторы”. В этом объяснении была существенная доля правды — мощнейшим двигателем кризиса в России в 2008-м стало резкое падение спроса на сырьевые товары в мировой экономике: объем железнодорожных перевозок к концу 2008-го упал более чем на 20%; экспорт нефти и газа в четвертом квартале 2008 года снизился на 7% и 20% соответственно по сравнению с концом 2007 года, а в первом квартале 2009 года экспорт газа сократился на 60% (!) по сравнению с уровнем 2008 года. Однако спад спроса оказался кратковременным: уже весной 2009 года мировая банковская система ожила, что потянуло вверх всю мировую экономику. Эти импульсы распространились на Россию, экономика которой, пройдя нижнюю точку в апреле 2009 года, тоже начала потихоньку расти.

Кризис 2008-го оказался для российских властей полностью неожиданным, и они долго не хотели признавать, что он действительно начался. Еще в ноябре того года при рассмотрении закона о бюджете в Госдуме министр финансов Алексей Кудрин говорил о России как об “островке стабильности”, хотя

к тому времени Центральный банк потратил \$80 млрд из своих валютных резервов, а Минфин отправил через ВЭБ почти триллион рублей из Фонда национального благосостояния на спасение банков и олигархов<sup>3</sup>. Наличие кризиса было признано в самом начале 2009 года, когда в России приступили к разработке антикризисного плана, который оказался гигантским по своим масштабам. Правительство, которое в то время возглавлял Владимир Путин, тратило десятки и сотни миллиардов рублей по всем возможным направлениям, стремясь оказать поддержку всем пострадавшим от кризиса: были резко повышены пенсии; банки, удержавшиеся на ногах, получили долгосрочные кредиты, а тем, что рухнули, выделили огромные деньги на санацию; был составлен список из 294 «системообразующих предприятий» страны<sup>4</sup>, каждое из которых могло рассчитывать на получение государственной поддержки. Принимались планы субсидирования процентных ставок по ипотечным и автомобильным кредитам; для покупателей сельхозтехники был изменен порядок взимания экспортных пошлин на нефть, что дало «самому пострадавшему сектору» российской экономики сотни миллиардов рублей; были выделены многочисленные дотации государственным и частным компаниям.

## Между двумя кризисами

Итоговая сумма, потраченная российскими властями в тот кризис на поддержку экономики, оценивается почти в 11% ВВП — заметно больше, чем в любой другой стране, входящей в «двадцатку». Можно много рассуждать о том, насколько эффективными и целесообразными оказались такие расходы, но к середине 2009 года спад в российской экономике сменился подъемом. На протяжении 2010–2011 годов многим казалось, что российское чудо может восстановиться, однако основные факторы, которые перед кризисом двигали экономику вперед — растущие цены на нефть и внешние займы, — теперь работали намного слабее.

Хотя к началу 2012 года по уровню ВВП

Россия вышла на докризисный уровень, уже к середине того года стало заметно, что двигатель экономики начал барахлить: темпы роста начали снижаться и, что более важно с точки зрения долгосрочных перспектив, рост инвестиций (без учета двух государственных мегапроектов — Форум АТЭС во Владивостоке и Сочи-2014) сошел на нет. В 2013 году, когда среднегодовая цена нефти составила \$108/барр, темп роста экономики снизился до 1,3%.

Ключевыми факторами замедления экономики России стали два политических решения, принятых осенью 2011 года: Владимир Путин заявил, что он намерен вернуться в Кремль в качестве президента страны, а бывший в тот момент президентом Дмитрий Медведев утвердил рассчитанную до 2020 года новую программу вооружений, на которую государство пообещало потратить 23 трлн рублей.

При всей слабости и непоследовательности президент Медведев на протяжении своего президентского срока все-таки пытался повернуть Россию в сторону модернизации в самых разных сферах жизни, и многие бизнесмены ожидали, что в его правление отношения власти и бизнеса постепенно нормализуются. Для таких бизнесменов решение Владимира Путина перечеркнуло надежды на улучшение ситуации — им стало понятно, что собственность в России по-прежнему не будет защищена законом, а останется зависимой от власти на протяжении еще как минимум 12 лет. Их реакция была вполне естественной: в России резко активизировался отток капитала<sup>5</sup> и были свернуты многие инвестиционные проекты.

Второе политическое решение — резкое наращивание военных расходов — изначально не предвещало обострения отношений с Западом (холодное противостояние сформировалось уже после аннексии Крыма), но означало кардинальные изменения в долгосрочном векторе движения, который выбрал для себя президент Путин. Рост военных расходов предполагалось профинансировать за счет сокращения расходов на все сферы, связанные с развитием человеческого капитала (культура, наука, образование, здравоохранение), что перечеркивало модернизационные

проекты, запущенные во времена президентства Медведева. А поскольку оборонная наука и промышленность в России традиционно изолированы от гражданских секторов, бюджетный мультипликатор военных расходов для экономического роста резко упал, и военные расходы, поддерживая текущие темпы роста промышленности, не вносили никакого вклада в долгосрочный экономический рост. Российская экономика, пусть и не в столь значимых масштабах, как это было в СССР, становилась более милитаризованной, что немедленно привело к снижению ее эффективности.

По сути дела, в этот момент экономика оказалась в крайне неустойчивом положении: любого внешнего шока было достаточно, чтобы перевести маленький плюс (рост) в минус (падение). Таких шоков оказалось сразу два: российская агрессия против Украины (аннексия Крыма и война в Донбассе), которая привела к введению западных санкций против России<sup>6</sup>, и падение цен на нефть, начавшееся летом 2014 года.

## Посткрымский шок

22 февраля 2014 года президент Украины Виктор Янукович, отказавшись подписать принятые Верховной Радой и согласованные с участниками Евромайдана законы, определявшие последовательность шагов по выходу из политического противостояния, бежал из Киева, а потом с помощью российских военных покинул территорию Украины.

На следующий день<sup>7</sup> российский президент отдал приказ “начать работу по возвращению Крыма в состав России”<sup>8</sup> — по сути дела, речь шла о военной операции по захвату Крыма, которая была проведена с шокирующей быстротой и циничностью и завершилась подписанием 18 марта в Кремле договора о присоединении Крыма к России. Вскоре после этого многочисленные вооруженные группировки, состоявшие в значительной степени из отставных российских военных, развернули вооруженное восстание на востоке Украины, которое к июлю переросло в локальную войну с участием регулярных частей

российской армии, отторжение существенной части украинской территории и провозглашение Донецкой и Луганской народных республик; обе республики и сегодня остаются непризнанными.

В ответ на российскую агрессию страны Запада, возглавляемые США и Евросоюзом, ввели политические и экономические санкции против российских физических и юридических лиц. После того, как в июле был сбит малазийский пассажирский “Боинг” рейса МН-17, санкции резко ужесточились. Наиболее сильнодействующими оказались финансовые санкции — запрет на предоставление капитала российским государственным банкам и компаниям (в течение первого года этот запрет фактически распространился на все российские банки и компании). Дело в том, что на последний квартал 2014 года и первый квартал 2015-го приходились рекордные по объему платежи российских компаний в погашение внешнего долга (5% годового ВВП за два квартала), а из-за невозможности рефинансировать внешний долг на российском валютном рынке резко повысилась турбулентность.

“Пришла беда, открывай ворота” — гласит российская пословица. С середины лета 2014 года в мире началось быстрое снижение цен на нефть, которое стало результатом случившейся в США технологической революции в добыче углеводородов: разработка сланцевых месторождений сначала газа, а потом и нефти стала экономически эффективной. Добыча газа в США начала быстро расти с 2006 года, и вскоре Соединенные Штаты обогнали Россию по объемам добычи, став крупнейшим производителем газа в мире<sup>9</sup>. При этом сочетание низкой себестоимости добычи “сланцевого газа” и наличие ограничений на экспорт углеводородов из США привело к формированию цены на газ, которая установилась на уровне ниже европейских цен на 25–30%, а иногда и еще ниже. Вскоре технологии разработки сланцевых месторождений пришли в нефтяную отрасль, и к весне 2015 года добыча нефти в США практически удвоилась<sup>10</sup>, в результате чего страна смогла почти полностью отказаться от импорта нефти<sup>11</sup>.

С августа 2014 года нефтяные цены стре-

нительно полетели вниз и к январю 2015 года упали ниже \$40 за баррель. Это быстро сказало на состоянии внутреннего валютного рынка России: поступления от экспорта нефти и нефтепродуктов в середине 2014 года составляли 56% от российского экспорта товаров и услуг<sup>12</sup>.

Однако, помимо этого, серьезное давление на валютный рынок к концу 2014 года стал оказывать еще один фактор — ошибки денежных властей. Во-первых, новый председатель Банка России Эльвира Набиуллина с начала июня 2013 года, с первых дней своего пребывания в этой должности, санкционировала перманентные продажи валюты для поддержания курса рубля. К середине осени 2014 года Банк России потратил около \$100 млрд<sup>13</sup>, фактически поддерживая завышенный спрос на иностранную валюту и импорт. В результате в экономике сформировался существенный девальвационный потенциал, который начал реализовываться с падением цен на нефть.

Во-вторых, ряд действий Центробанка — продолжение валютных интервенций после объявления о переходе к плавающему курсу рубля, продолжение рублевого кредитования банков и отказ от повышения процентной ставки, а также сомнительная сделка по кредитованию компании “Роснефть” — сильно подорвали доверие к нему со стороны участников финансового рынка.

Все вместе привело к настоящему коллапсу на валютном рынке в середине декабря, когда курс рубля “рухнул в пропасть”. Стремительный обвал национальной валюты вызвал психологический шок в обществе, спровоцировал мощную инфляционную волну, но быстро исчерпал свой потенциал. С одной стороны, Банк России исправил свои ошибки; с другой — в конце января 2015 года мировые цены на нефть начали расти. Но самым главным фактором стабилизации явился рыночный характер российской экономики, а именно сохраняющаяся свобода ценообразования. Резкое удорожание импортных товаров и отказ властей от попыток замораживания цен<sup>14</sup> привели к тому, что экономика достаточно быстро (к лету 2015 года) нашла равновесие при новом уровне нефтяных цен и при новом уровне курса рубля. Платой за это стало рез-

кое падение уровня жизни населения, но дело обошлось без социальных протестов и, что самое главное, без катастрофических последствий для экономики. Более того, новое падение нефтяных цен на рубеже 2015–2016 годов, которое оказалось еще более глубоким, хотя и привело к новому обвалу курса рубля, но не вызвало ни психологических потрясений, ни новой инфляционной волны.

## Чем сердце успокоилось?

К осени 2016 года ситуация в российской экономике заметно успокоилась и даже начала подавать некоторые признаки нормализации. Во втором квартале ВВП даже немного вырос. Инфляция быстро затухает. Эффект западных санкций в результате оказался не таким уж разрушительным, и как только стали снижаться объемы платежей по внешнему долгу, действие санкций стало гораздо менее ощутимым. Более того, российские банки и компании начали выходить на западные рынки капитала и привлекать там новое финансирование<sup>15</sup>. В сентябре Российская Федерация смогла разместить свои еврооблигации среди западных инвесторов, хотя еще в апреле ей это сделать не удалось. Несмотря на то что экспортные цены на российскую нефть в январе-сентябре 2016 года оказались ниже \$40 за баррель, а Минфин повысил налоговую нагрузку на нефтяные компании, это не помешало российским нефтяникам увеличить добычу и экспорт нефти. Рост спроса на уголь на мировом рынке привел к быстрому наращиванию его производства и экспорта из России. Рост экспорта нефти и угля загрузил железную дорогу, которой к тому же помогло строительство Керченского моста с огромными объемами перевозок строительных материалов. Хороший урожай подтолкнул вверх сельское хозяйство. Щедро профинансированный в предыдущие годы оборонно-промышленный комплекс продолжал расти (хотя и медленнее, чем в предыдущие годы), что удержало от резкого падения обрабатывающую промышленность.

Если бы этим список экономических новостей заканчивался, то можно было бы го-

ворить об окончательном выходе российской экономики из кризиса, но... реальные доходы и уровень потребления населения продолжают снижаться. Инвестиции в экономике и банковские кредиты реальному сектору сокращаются. Падение нефтегазовых доходов бюджета не компенсируется ростом прочих поступлений, что заставляет правительство идти на замораживание и/или сокращение бюджетных расходов по многим статьям.

Эта противоречивая картина определенно свидетельствует о том, что спад, связанный с наиболее острой фазой экономического кризиса, закончился, но столь же очевидна безосновательность утверждений, будто российская экономика преодолела сложности, оттолкнулась от дна и начала расти. На пути к устойчивому росту ей предстоит найти решения нескольких серьезнейших проблем, которые будут составлять экономическую повестку дня следующего президентского срока Владимира Путина — независимо от его воли и предпочтений. Или его преемника, если вдруг события примут столь маловероятный оборот.

## Повестка дня

### **Бюджетный кризис, или как жить без резервов**

Если российская экономика в целом быстро, пусть и дорогой ценой (падением импорта на 50% и уровня жизни населения на 15%), приспособилась к резко упавшим ценам на нефть, то бюджетная система этого сделать не смогла. Это, впрочем, не удивительно: до середины 2014 года, когда началось снижение нефтяных цен, нефтегазовые доходы в федеральном бюджете составляли более половины, и компенсировать эти потери в условиях сжимающейся экономики просто невозможно.

За десятилетие бурного роста нефтяных цен (2003–2014, с перерывом на кризис 2008–2009 годов) российский бюджет в прямом смысле слова “подсел на нефтяную иглу”. Хотя какая-то часть нефтегазовых доходов направлялась на погашение внешних долгов

и формирование резервных фондов, значительная их доля шла на финансирование повышения зарплат и пенсий в бюджетной сфере, реализацию гигантских инвестиционных программ (Сочи-2014, Владивосток-2012), а также на создание и капитализацию госкорпораций (Банк развития, “Роснано”, “Росатом”, Двигателестроительная, Судостроительная, Авиационная и др.). Когда власти принимали решения о механизмах индексации по инфляции пенсий и зарплат бюджетников или о реализации гигантской программы перевооружения армии, вера в то, что нефтегазовые потоки не иссякнут, не подвергалась ни малейшему сомнению.

Падение нефтяных цен оказалось настолько сильным, что бюджетные потери от него не удалось компенсировать ни постоянно растущим экспортом нефти и нефтепродуктов, ни двукратной девальвацией рубля — за первые девять месяцев 2016 года нефтегазовые доходы федерального бюджета оказались на 37,5% ниже, чем за девять месяцев 2014 года, а их доля в общей сумме бюджетных доходов снизилась с 51,6% до 36,8%.

В таких условиях единственно возможной в краткосрочной перспективе реакцией властей было увеличить дефицит бюджета и финансировать его за счет средств Резервного фонда. Однако со временем стало понятно, что снижение цен на нефть — это всерьез и надолго, так же как и санкции Запада. Кроме того, в отличие от кризиса 2008–2009 годов, падение нефтегазовых доходов бюджета на этот раз оказалось не кратковременным, а значит, политику финансирования дефицита бюджета за счет резервов невозможно проводить бесконечно долго — резервы рано или поздно закончатся. Следовательно, для того, кто окажется в Кремле на период следующего президентского срока, вопрос о том, что делать, когда будут исчерпаны финансовые резервы Минфина, становится более чем актуальным.

Надо отдать должное Минфину, который в 2015–2016 годах с успехом (опираясь на поддержку Кремля) оборонял свои позиции в проведении жесткой бюджетной политики. Основными компонентами этой политики являются: перераспределение доходов от нефте-

газовых компаний в бюджет; конфискация пенсионных накоплений в 2015–2017 годах и в конечном итоге ликвидация обязательной накопительной части пенсий с увеличением доходов Пенсионного фонда; замораживание бюджетных расходов в номинальном выражении; резкое снижение уровня индексации пенсий и зарплат бюджетников; сокращение инвестиционных расходов и ограничение дефицита бюджета<sup>16</sup>. Благодаря такому подходу Минфин может с высокой степенью уверенности прогнозировать, что имеющихся у него резервов хватит на финансирование расходов бюджета в 2016–2018 годах.

А вот что делать дальше, после 2018 года? На этот вопрос никто ни в правительстве, ни в Кремле пока даже не пытается ответить. Перспективы роста экономики, который мог бы наполнить доходы бюджета, весьма призрачны. Успехи Банка России в подавлении инфляции убедительны, а значит, не следует надеяться на рост номинальных доходов бюджета за счет роста цен. Изменений во внешнеполитической линии Кремля не просматривается, следовательно, вопрос об отмене санкций и о доступе на западные рынки капитала с целью привлечения средств для финансирования дефицита бюджета повисает в воздухе. После ликвидации накопительной составляющей пенсионной системы емкость российского финансового рынка резко сожмется, и рассчитывать на финансирование дефицита за счет внутренних источников не стоит. Замораживание номинальных расходов бюджета, с одной стороны, приводит к их сокращению в реальном выражении; с другой — механизмы индексации социальных пособий, пенсий и зарплат будут продолжать работать (хотя и с перерывами), тем самым социальные расходы будут неизбежно расти в номинальном выражении, заставляя сокращать все остальные расходы бюджета.

Последовательное сокращение расходов бюджета, продолжающееся в течение нескольких лет, в реальном выражении неизбежно будет тормозить экономический рост, потенциал которого в России и так не очень велик; в этих условиях неизбежны деградация бюджетной сферы и снижение уровня жизни населения. Звучит не вдохновляюще...

Но альтернативой этому является еще менее привлекательный сценарий: власти отказываются от жесткой денежно-бюджетной политики; соглашаются на увеличение (на первом этапе, временное, на два-три года) размеров бюджетного дефицита (включая квазибюджетные расходы — например инвестиционные проекты, которые реализуются по решению властей и полностью или частично гарантируются бюджетом) и на его финансирование прямо или косвенно за счет эмиссии Центрального банка. Если бы аппетит властей удалось ограничить двумя-тремя годами, то можно было бы надеяться, что макроэкономические последствия такой политики будут не слишком разрушительными: конечно, инфляция вновь поднимется до 8-10%, но ведь и не такую переживали! Зато экономический рост удастся слегка подтолкнуть!

Но хорошо известно, что нет ничего более постоянного, чем временное, а ускорение роста явно будет слабым и неустойчивым. Оно не приведет к росту доходов бюджета и оживлению частного бизнеса — следовательно, такая политика будет продолжена, в результате чего макроэкономическая стабильность в России будет разрушена.

Нынешний экономический блок правительства хорошо понимает изложенную логику и всеми силами пытается удержать Кремль в рамках первого сценария, пусть и со всеми его негативными сторонами. Нынешний Кремль пока себя сдерживает, но никто не может гарантировать, что эта сдержанность сохранится и после президентских выборов. В любом случае придется внятно ответить на вопрос: по какому бюджетному сценарию Россия пойдет в следующие шесть лет?

### ***Пенсионная реформа: ждать больше нельзя***

Демография, в отличие от экономического роста, конъюнктурно не зависит от решения властей. Меры правительства могут повысить рождаемость, но в ближайшую пару десятилетий это никак не скажется на соотношении работающего и неработающего населения в

России. Возможно, власть решится изменить подход к миграционной политике, “распахнет двери” и создаст привлекательные условия для молодежи из других стран, чтобы та приезжала в Россию и получала российское гражданство. Но такой поворот маловероятен, а тем временем в демографической ситуации в Средней Азии, которая является основным поставщиком рабочей силы в Россию, происходят изменения, и ресурсы свободной рабочей силы там будут заметно сокращаться.

Демографические прогнозы предсказывают, что в ближайшую пару десятилетий Россию ждет быстрый рост отношения количества тех, кто вышел из трудоспособного возраста, к количеству работающего населения, и к этим прогнозам нужно относиться очень серьезно. Поскольку Россия ликвидировала обязательную накопительную составляющую и окончательно вернула свою пенсионную систему к солидарной схеме<sup>17</sup>, в ближайшие годы именно указанное выше соотношение пенсионеров и работающих будет определять пенсионную нагрузку на бюджет.

С 2000 года Россия несколько раз “реформировала” свою пенсионную систему, но раз за разом делала одну и ту же ошибку — все вносимые изменения были направлены на решение краткосрочных задач, главным образом на снижение нагрузки на бюджетную систему. То есть Россия несколько раз совершала такие тактические шаги, которые категорически не рекомендуют делать международные эксперты. Кроме того, ликвидировав накопительную часть пенсионной системы, российские власти совершили огромную стратегическую ошибку: уже хорошо понятно, что солидарная система не в состоянии обеспечить одновременно и устойчивость бюджетной конструкции, и приемлемый уровень жизни пенсионеров, и справедливость в межпоколенческих отношениях — то есть не приближает к осуществлению классических целей пенсионной реформы. Согласно демографическим прогнозам Росстата, быстрый рост пенсионной нагрузки на бюджетную систему начнется в самое ближайшее время и конфискация пенсионных накоплений не сможет решить имеющиеся проблемы. Россия вплотную подошла к развилке, где нужно

выбирать между повышением пенсионного возраста, повышением налоговой нагрузки или снижением уровня пенсионных выплат. Конечно, этот выбор еще можно отложить на год-другой-третий, но нужно хорошо понимать, что все это время нагрузка на бюджетную систему в виде дотаций Пенсионному фонду будет медленно возрастать, а бюджет, как мы видим, и сам находится в плачевном положении.

### **Непосильная ноша**

Резкое охлаждение отношений России с Западом в 2005–2006 годах спровоцировало новый виток милитаризации политического мышления в Кремле и подтолкнуло новый виток наращивания военных расходов. С 2005 по 2011 годы военный бюджет России вырос в 4,5 раза при том, что общие расходы федерального бюджета выросли в 3,6 раза. В 2011 году президент Медведев утвердил гигантскую программу перевооружения армии, стоимость которой составила 20 трлн рублей<sup>18</sup> на период 2012–2020 годов<sup>19</sup>. В результате за 2012–2015 годы военный бюджет России более чем удвоился, при общем росте расходов федерального бюджета на 13,6%. Доля военных расходов в федеральном бюджете выросла с 10,9% в 2005 году до 25% в 2015–2016 годах<sup>20</sup>, хотя по-прежнему в эти ассигнования не включаются многие расходы, связанные с социальным обеспечением военнослужащих и членов их семей, с пенсионным обеспечением, с поддержанием мобилизационных мощностей<sup>21</sup>.

Уже в 2011 году, когда российские власти одобрили размеры финансирования Государственной программы вооружений до 2020 года (ГПВ-2020) — 20 трлн рублей на закупку вооружений и еще 3 трлн рублей на модернизацию предприятий ВПК, многие эксперты говорили о том, что такая нагрузка окажется слишком тяжелой для государственных финансов и потребует заморозить или даже сократить средства, выделяемые на развитие человеческого капитала (здравоохранение, образование, наука, культура). За прошедшие годы положение дел в федеральном бюджете сильно ухудшилось и объем доступных для



властей финансовых ресурсов сократился. Одновременно с этим агрессивная внешняя политика России привела к резкой милитаризации общественного сознания и повысила влияние военного лобби на распределение бюджетных ресурсов.

Это противоречие проявилось при планировании бюджета 2016 года, когда Минфин настоял на сокращении на 5% военных расходов, но уже осенью при внесении изменений в бюджет военные отыграли все сполна: оборонные статьи не только получили компенсацию сокращенных расходов, но и были резко увеличены.

К осени 2016 года при реализации ГПВ-2020 выявилось несколько проблем, которые окажут серьезное влияние на объем военных расходов в ближайшие годы:

- при планировании закупок Минобороны настолько сильно зажимало производителей по цене (минимальная рентабельность, отсутствие индексации по инфляции, отказ от авансирования, отказ от включения процентов по кредитам в состав себестоимости), что многие из них оказались не способны произвести заказанные объемы;

- в начале реализации ГПВ-2020 Минфин принял решение отказаться от авансирования оборонных расходов и пошел по пути предоставления гарантий банкам, которые будут кредитовать производителей, причем погашение кредитов будет осуществлено за счет ассигнований в тот год, когда будет осуществлена поставка продукции. С одной стороны, банки такой подход совершенно устраивал: они могли спокойно, без рисков, в больших объемах кредитовать оборонные предприятия. С другой стороны, Минфин с его краткосрочным видением ситуации попадал в ловушку неопределенности: любые изменения в позиции Минобороны относительно закупаемой в текущем году номенклатуры могли столкнуться с отсутствием в бюджете необходимых средств. Такая ситуация возникла в конце 2016 года, когда заказ Минобороны изменился по сравнению с первоначальными планами и одновременно ряд производителей не смогли справиться с изготовлением заказанной продукции.

- российская агрессия против Украины

привела к введению технологических санкций против предприятий российского ВПК и к разрыву кооперационных поставок от украинских предприятий. На первый взгляд зависимость российского ВПК от импорта из стран Запад невелика, 8–10%<sup>22</sup>, но она сконцентрирована в наиболее технологичных позициях. Хотя Кремль уже поставил задачу свести на нет такую зависимость, на ее решение понадобится лет десять, а может, и больше<sup>23</sup>. От украинских предприятий российский ВПК был зависим гораздо сильнее<sup>24</sup>, и разрыв кооперационных связей привел к срывам в производстве многих типов вооружений и к необходимости менять “на марше” планы финансирования производства и закупки вооружений.

- уже в 2015 году ГПВ-2020 должна была плавно перерасти в ГПВ-2025, но изменившаяся бюджетная ситуация затормозила этот процесс. По появившейся в СМИ информации, к октябрю 2016 года различие в позициях Минфина и Минобороны было настолько существенным — 12 трлн рублей против 22 трлн рублей<sup>25</sup>, — что свести их к единому знаменателю путем простых межведомственных согласований будет просто невозможно.

Вопрос об объеме предстоящих военных расходов важен с точки зрения самого бюджета, то есть того, в какой мере Минфину предстоит сокращать или замораживать финансирование всех остальных направлений; но последствия милитаризации бюджета не менее существенны и для будущей экономической динамики. Традиционно советская — и нынешняя российская — статистика тщательно скрывает любые показатели деятельности оборонного комплекса, но экспертные оценки говорят о том, что относительная стабильность российской промышленности в ходе кризиса 2014–2016 годов в значительной мере объясняется ростом производства вооружений. Очевидно, что резкое сокращение военных расходов приведет к падению объемов промышленного производства и ухудшению многих макроэкономических показателей.

Сколько средств Россия может позволить себе потратить на военные нужды? Насколько политики готовы пожертвовать невоенными

интересами страны ради сохранения статуса “великой военной державы”? Такие нетривиальные вопросы уже легли на главный кремлевский стол.

### **Курс на самоизоляцию**

Как говорилось выше, экономические санкции Запада к середине 2016 года практически перестали оказывать заметное влияние на российскую экономику. Ограничение на доступ к рынкам капитала стало малоэффективным — с одной стороны, оттого, что по сравнению с концом 2014 — началом 2015 года в несколько раз снизились суммы платежей российских банков и компаний в погашение внешнего долга; а с другой стороны, Запад к осени 2016 года значительно смягчил подход к предоставлению кредитов российским банкам и компаниям, не входящим в санкционные списки, и многие из них осенью 2016 года смогли успешно выйти на рынки заимствований. Технологические санкции в нефтяной отрасли касаются исключительно месторождений, где при сегодняшнем уровне цен на нефть ее добыча является экономически неэффективной, и тем самым эта мера не мешает российским нефтяникам наращивать добычу и экспорт нефти.

Вместе с тем у введенных против России санкций есть еще одна, неформальная составляющая: санкции резко повысили для западного бизнеса политические риски работы в России, что иссушило поток иностранных инвестиций, приходящих в нашу страну. В современном мире ни одна страна не может себе позволить производить все — на это требуются огромные финансовые и организационные ресурсы. Кроме того, международная конкуренция привела к тому, что в разных отраслях и сегментах экономики появились свои лидеры, которые задают наиболее передовые стандарты качества, и конкурировать с этими лидерами с каждым годом становится все сложнее и сложнее. Поэтому в современном мире международное разделение труда и международная кооперация являются основой успешного бизнеса.

Взяв курс на резкое обострение политиче-

ских отношений, Россия в качестве ответной меры получила экономические санкции, которые стали изолировать отдельные сектора российской экономики от международного сотрудничества. Не найдя ничего лучшего, российские власти фактически провозгласили курс на экономическую самоизоляцию, заявив о масштабных программах импортозамещения во многих отраслях и секторах.

В истории последнего полувека можно найти множество подобных попыток, которые были реализованы в разных странах. Ни одна из них не привела к долговременному ускорению роста и экономическому процветанию. Напротив, наиболее впечатляющих успехов в развитии добились страны, которые пошли на максимальное открытие своих экономик, на активное вовлечение своих предприятий в мировые кооперационные связи.

Попытка масштабного создания в России импортозамещающих производств имеет множество “врожденных” дефектов: долгие сроки реализации и отсутствие необходимых технологий; копирование товаров, производимых за пределами России сегодня, при отсутствии компетенций для создания принципиально новых образцов; нежелание частного бизнеса идти в сектора с неочевидными перспективами и, соответственно, растущая потребность в государственных деньгах (бюджетные дотации, льготы и инвестиции, кредиты госбанков).

Результаты этой политики предсказать трудно: бессмысленное и малоэффективное использование ограниченных финансовых ресурсов государства, растущее технологическое отставание российской экономики, неконкурентоспособность российских товаров на мировом рынке. Сегодня для многих эти результаты не очевидны — но через несколько лет указанные процессы станут заметным явлением в экономике и, с высокой степенью вероятности, уже к 2020 году проявятся в полный рост.

По старой привычке многие эксперты и политики продолжают говорить о больших конкурентных преимуществах российской экономики, при этом имея в виду исключительно наличие природных ресурсов. Однако по многим другим параметрам — квалифика-

ции и стоимости рабочей силы, покупательной способности населения и объему внутреннего рынка — российская экономика давно не числится в передовиках у иностранных инвесторов. Сохранение на среднесрочную перспективу (пять-семь лет) западных санкций в сочетании с курсом российских властей на экономическую самоизоляцию может окончательно вычеркнуть Россию из того списка стран, которые рассматриваются инвесторами как потенциальное место для вложения своего капитала. Несомненным побочным эффектом этого станет снижение эффективности российской экономики и еще бо́льшая зависимость от конъюнктуры цен на сырье.

### **Хватит кошмарить бизнес!**

Хотя этот тезис был выдвинут еще в 2008 году президентом Медведевым, который тогда стал временным преемником Владимира Путина, за прошедшие годы он не только не был реализован, но и, напротив, стал только актуальнее. Тяжесть сложившейся ситуации произвела сильное впечатление, похоже, даже на далеко не слаонервного президента Путина: в 2014 году в послании Федеральному собранию он привел удручающую статистику:

*“За 2014 год следственными органами возбуждено почти 200 тыс. уголовных дел по так называемым экономическим составам. До суда дошли 46 тыс. из 200 тыс., ещё 15 тыс. дел развалилось в суде. Получается, если посчитать, что приговором закончились лишь 15% дел. При этом абсолютное большинство, около 80–83% предпринимателей, на которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес”<sup>26</sup>.*

Но за этим заявлением не последовали сколько-нибудь существенные меры, и вряд ли последуют.

Взаимоотношения власти и бизнеса в России давно переросли в системную проблему — сложившийся политический режим не только фактически лишил граждан страны многих конституционных прав и свобод, не только вывел бюрократию из-под контроля

общества, но и разрушил механизм защиты прав собственности. Политическая конкуренция, независимый суд, независимые СМИ, добросовестно выполняющие свою работу, правоохранительные органы — вот элементы этого механизма, которые отсутствуют в России. Результатом стало резкое снижение инвестиционной активности частного бизнеса, который не видит смысла в новых инвестициях, поскольку не уверен, что результат инвестиций достанется ему, а не пришедшему с очередной проверкой или профилактической беседой государственному чиновнику или его родственнику.

Снижение частных инвестиций в России началось еще в 2012 году, но какое-то время этот процесс компенсировался наращиванием государственных и квазигосударственных инвестиций в рамках мегапроектов (Сочи, Владивосток, ЧМ-2018). Однако по мере их завершения начал снижаться и общий объем инвестиций. Этот процесс получил дополнительные негативные импульсы в 2014 году после двукратной девальвации рубля, которая резко повысила стоимость импортного оборудования, а также после введения против России западных санкций, которые заблокировали многие инвестиционные проекты.

Нельзя сказать, чтобы снижение инвестиционной активности в экономике не привлекло внимания российских властей. Конечно, они его видят и понимают его негативные последствия. Более того, они пытаются изменить ситуацию — в частности, придумывая все новые и новые формы государственного стимулирования инвестиций<sup>27</sup> или расчищая бюрократические завалы в сфере регулирования бизнеса, отчего Россия последовательно продвигается вверх в рейтинге Всемирного банка “Doing business”. Однако, как справедливо говорится, рынок можно ввести в заблуждение, но его нельзя обмануть: то, что делают власти, например в части улучшения бюрократических процедур, безусловно правильно и нужно. Но при этом нужно помнить, что, как и любой другой рейтинг, “Doing business” имеет свои ограничения и условности. Так, сравнение его показателей — например, количества дней, необходимых для получения разрешения, количества процедур

или их стоимости для бизнесменов — хорошо работает в том случае, если в сравниваемых странах качество институтов находится примерно на одном уровне. В то же время попытка использования тех же самых критериев при сопоставлении стран с существенно разным качеством институтов может привести к парадоксальным результатам. Так, согласно рейтингу “Doing business-2015”, по качеству судебной системы с точки зрения защищенности контрактов Россия находится на 5 месте, а США — на 21-м<sup>28</sup>. Такой вывод делается лишь на основе того, что на судебные процедуры в России требуется меньше времени, а уровень судебных издержек ниже.

По мере того как российская экономика будет все сильнее отставать от развитых стран, проблема отношений власти и бизнеса, проблема защиты прав собственности неизбежно будет становиться все более острой для российских властей. При этом Владимир Путин вряд ли пойдет на радикальное решение в этой сфере и на проведение необходимых политических реформ — это привело бы к немедленному разрушению всей созданной им политической конструкции, и российский президент это хорошо понимает. В какой-то мере альтернативой в рамках следующего президентского цикла мог бы стать курс на реальную приватизацию, на быстрый выход государства из экономики, на реальную борьбу с коррупцией — что, по крайней мере, создавало бы пространство для развития частного бизнеса. Но будут ли готовы обитатели Кремля к столь серьезным решениям — например к тому, чтобы пожертвовать интересами своих коллег, которые превратили частный бизнес в собственную “дойную корову” и успешно контролируют и направляют в нужную им сторону финансовые потоки госкомпаний и госкорпораций?

## Подводя итоги

Я далек от мысли, что смог показать все проблемы, которые будут стоять перед российским президентом в следующем цикле. Этот список гораздо шире, а проблемы зачастую намного глубже — даже самой большой ста-

ты не хватит, чтобы подробно описать их все. Я сконцентрировал свое внимание главным образом на двух компонентах экономической политики — бюджетных проблемах и проблемах зависимости экономического развития от политического выбора.

По большому счету, от того, каким образом в течение следующего президентского срока руководство страны будет отвечать на эти вызовы, будет зависеть и то, какими темпами будет расти экономика и уровень жизни населения, насколько успешно будет функционировать бюджетная сфера и как быстро страна будет уходить от униженной нефтяной зависимости.

Следующий президентский срок неизбежно станет точкой бифуркации для нашей страны и для ее экономики: в той или иной форме предстоит решить, будет ли Россия продолжать курс на военно-политическое противостояние с Западом и экономическую самоизоляцию — или российское руководство найдет пути снижения политической напряженности, перейдет к строительству если не дружественных, то хотя бы не враждебных отношений с Западом и проведет серьезную либерализацию внутреннего политического режима, тем самым открыв простор для частной инициативы и технологического сотрудничества с остальным миром.

Если Россия сделает выбор в пользу первого сценария, то в течение предстоящих семи-восьми лет (до конца следующего президентского цикла) отставание в технологическом развитии, в уровне и качестве жизни населения может стать столь значительным, что страна уже не сможет его преодолеть — ей просто не хватит для этого финансовых ресурсов. Более того, курс на экономическую самоизоляцию сделает российскую экономику настолько непривлекательной, что через те же самые семи-восьми лет она утратит остатки тех конкурентных преимуществ, которыми обладает сегодня.

## Примечания

- 1 Григорьев Л. Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007. Июль-август. №4 (53). URL: [http://www.intelros.ru/pdf/pro\\_et\\_contra\\_38/grigoriev-104-117.pdf](http://www.intelros.ru/pdf/pro_et_contra_38/grigoriev-104-117.pdf) (доступ 26.11.2016).
- 2 Доклад был подготовлен в 2007 году независимыми экономистами, назвавшими себя группой “Сигма”. См. Григорьев Л. М., Аузан А. А., Афонцев С., Гонтмахер Е. Ш., Гурвич Е. Т., Кузнецов Б. В., Плаксин С. М., Тамбовцев В. Л., Шаститко А. Е. *Коалиции для будущего. Сценарии развития России в 2008–2016 гг.* М.: РИО, 2007. URL: <https://www.hse.ru/data/216/061/1237/16.05.07.pdf> (доступ 26.11.2016).
- 3 Федеральный закон “О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации” // Президент России. 2008. 13 октября. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/1719> (доступ 26.11.2016).
- 4 В списке была еще 295-я строчка — “Оборонно-промышленный комплекс”, — что делало этот список поистине безразмерным.
- 5 За четыре квартала 2011 года-1 квартал 2012 года отток капитала из России составил \$68 млрд.
- 6 Юридически Россия не стала объектом введенных западными странами санкций, все санкции были направлены против конкретных людей или компаний. Однако для целей настоящего они будут называться “санкциями против России”.
- 7 И даже раньше: на оборотной стороне медали Минобороны России “За возвращение Крыма” датами операции указаны 20 февраля — 18 марта 2014 года.
- 8 “Крым. Путь на Родину” (Фильм Андрея Кондрашова) // Россия 1. URL: [http://russia.tv/brand/show/brand\\_id/59195](http://russia.tv/brand/show/brand_id/59195) (доступ 26.11.2016).
- 9 *U.S. Natural Gas Marketed Production* // U.S. Energy Information Administration. URL: <https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9050us2M.htm> (доступ 26.11.2016).
- 10 *U.S. Field Production of Crude Oil* // U.S. Energy Information Administration. URL: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRFPUS1&f=M> (доступ 26.11.2016).
- 11 США полностью перестали импортировать нефть из стран Персидского залива, а импорт нефти из Канады “компенсировался” экспортом нефтепродуктов. Законодательный запрет на экспорт сырой нефти из США, введенный в 1975 году, не распространяется на продукты переработки нефти.
- 12 *Платежный баланс Российской Федерации за 2014 год. Аналитическое представление* // Центральный банк Российской Федерации. URL: [http://cbr.ru/statistics/credit\\_statistics/bop/bop\\_ap\\_2014.xlsx](http://cbr.ru/statistics/credit_statistics/bop/bop_ap_2014.xlsx) (доступ 26.11.2016).
- 13 *Международные резервы Российской Федерации* // Центральный банк Российской Федерации. URL: [http://cbr.ru/hd\\_base/default.aspx?Prtid=mrif\\_m](http://cbr.ru/hd_base/default.aspx?Prtid=mrif_m) (доступ 26.11.2016).
- 14 Хотя президент Путин обсуждал с председателем Банка России Набиуллиной целесообразность введения в России валютных ограничений в острой фазе валютного кризиса. См. PISMENNAYA E., ARKHIPOV I. *The Central Banker Who Saved the Russian Economy From the Abyss* // Bloomberg. 2015. March 26th. URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-25/with-hotline-to-kremlin-nabiullina-turns-from-ruble-to-economy> (доступ 26.11.2016).
- 15 Юридически в санкционном режиме ничего не изменилось, однако, похоже, переход конфликта на востоке Украины в замороженную фазу привел к смягчению позиций западных стран в вопросе о возможностях привлечения капитала банками и компаниями, не попавшими в санкционные списки.
- 16 В начале октября 2016 года правительство приняло поправки к федеральному бюджету на 2016 год, резко наращивающие его дефицит, который может превысить 4,5% ВВП. Является ли это знаком того, что власть решила отказаться от жесткой бюджетной конструкции, судить пока рано.
- 17 Так называется классическая пенсионная система, в которой пенсии сегодняшним пенсионерам выплачиваются за счет взносов (налогов), уплачиваемых сегодняшними работниками.

- 18 Эта сумма представляла треть ВВП России 2011 года; общие расходы федерального бюджета в 2011 году составляли 11,1 трлн рублей.
- 19 Еще 3 трлн рублей было выделено на технологическое перевооружение оборонных предприятий.
- 20 Несомненной частью милитаризации политического сознания в России в 2008–2015 годы стал резкий рост расходов на внутреннюю безопасность и правоохранительные органы, доля которых в расходах федерального бюджета выросла с 10,3% в 2005 году до 15,6% в 2015 году.
- 21 *Расходы: по разделам/подразделам* // Федеральное казначейство. URL: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/rashody/rashody-po-razdelam-podrazdelam/rashody-po-razdelam-i-podrazdelam/?paramPeriod=2014> (доступ 26.11.2016).
- 22 Староверкина М. *ВПК без НАТО. Российская оборона уходит от импорта* // Росинформбюро. 2015. 14 января. URL: <http://www.rosinform.ru/mic/370255-vpk-bez-nato-rossiya-ukhodit-ot-importa/> (доступ 26.11.2016).
- 23 Заместитель министра обороны России Юрий Борисов сообщил, что к 2025 году “мы планируем заменить импортные комплектующие в 826 видах вооружений и военной техники”. См. *Минобороны РФ: более 800 образцов вооружения с Украины, из стран НАТО и ЕС будет замещено* // ТАСС. 2015. 16 июля. URL: <http://tass.ru/armiya-i-opk/2124418> (доступ 26.11.2016).
- 24 Ракеты СС-18, системы управления для многих других видов ракет, системы прицеливания для ракетного комплекса “Тополь-М”, газотурбинные двигатели для морских судов, вертолетные двигатели, двигатели для транспортных, учебных и противолодочных самолетов. См. Воронов В. *Импортозамещение для Rogozina* // Радио Свобода. 2016. 10 января. URL: <http://www.svoboda.org/content/article/27477140.html> (доступ 26.11.2016).
- 25 Гордеев В. “Коммерсантъ” узнал о споре Силуанова и Шойгу за 10 трлн на вооружения // РБК. 2016. 17 сентября. URL: <http://www.rbc.ru/politics/17/09/2016/57dc86ab9a7947c0921e6abb> (доступ 26.11.2016).
- 26 *Послание Президента Федеральному Собранию* // Президент России. 2015. 3 декабря. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (доступ 26.11.2016).
- 27 Фонд поддержки промышленности, программы финансирования импортозамещения, прямое кредитование Центральным банком инвестиционных проектов, гарантируемых правительством, и т.д.
- 28 *Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency*. URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf> (доступ 26.11.2016).