

Вопросы ЭКОНОМИКИTM

www.vopreco.ru

В НОМЕРЕ :

Экономическая политика России в 2015 году:
антикризисные меры или структурные реформы?

Денежно-финансовая система
и депрессия российской экономики

Бюджетная децентрализация
и региональный экономический рост

2

2 0 1 6

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

- В. Мау** — Антикризисные меры или структурные реформы: экономическая политика России в 2015 году 5

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

- В. Маневич** — Функционирование денежно-финансовой системы и депрессия российской экономики 34
- С. Моисеев** — Приключения теории оптимальных валютных зон 56
- Э. Джагитян** — Базель III: в поисках критериев и сценариев успеха реформы банковского регулирования 77

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

- А. Юшков** — Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт 94
- Е. Горина** — Общие тенденции и региональная специфика в распоряжении средствами материнского капитала в России 111

ЗАМЕТКИ И ПИСЬМА

- Д. Кадочников** — Теоретико-экономический взгляд на языковую политику ... 128

РАЗМЫШЛЕНИЯ НАД КНИГОЙ

- П. Ореховский** — Структурализм и поиски истины
(О книге «Истоки: качественные сдвиги в экономической реальности и экономической науке») 141
- А. Иванов** — Организация и система (О книге «Эмпирический анализ системы госзакупок в России») 150

-
- Памяти Вячеслава Константиновича Сенчагова 159
- Льготная подписка на журнал «Вопросы экономики» 160

	ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ В СУДАХ: недвижимость, корпоративные споры, интеллектуальные права, банкротство, структурирование сделок с активами WWW.DICEROS.RU
---	--

CONTENTS

ECONOMIC POLICY

- V. Mau** — Anti-crisis measures or structural reforms: Russia's economic policy in 2015..... 5

FINANCIAL ECONOMY

- V. Manevitch** — Functioning of monetary and financial system and the depression of the Russian economy 34
- S. Moiseev** — Adventures of the optimum currency areas theory 56
- E. Dzhagityan** — Basel III: In quest for criteria and scenarios of the banking regulation reform advancement..... 77

REGIONAL ECONOMY

- A. Yushkov** — Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirical studies, and Russian experience 94
- E. Gorina** — General trends and regional specifics in the maternity capital disposal in Russia 111

NOTES AND LETTERS

- D. Kadochnikov** — Language policy: An economics perspective 128

REFLECTIONS ON THE BOOK

- P. Orekhovsky** — Structuralism and the search for truth (*On the book "Origins: Qualitative changes in economic reality and economic science"*) 141
- A. Ivanov** — Organization and system (*On the book "Empirical analysis of public procurement system in Russia"*) 150

-
- In Memory of Vyacheslav Senchagov 159

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

В. Мау

Антикризисные меры или структурные реформы: экономическая политика России в 2015 году*

Статья посвящена итогам социально-экономического развития в России в 2015 г. и задачам экономической политики на предстоящий период. Анализируются современные тенденции глобального кризиса, включая неравномерность восстановления ведущих развитых и развивающихся экономик; формирование новых моделей экономического роста, специфических для разных стран; перспективы глобализации и возникновение «региональной глобализации»; становление валютных конфигураций будущего; влияние динамики цен сырьевых товаров на экономические и политические перспективы отдельных стран; изменения в социальной структуре общества. Современные вызовы обсуждаются в контексте экономического развития России последних 30 лет. Рассматриваются вопросы формирования новой модели роста, структурной трансформации (включая проблемы импортозамещения), экономической динамики, бюджетной и денежной политики, финансового и банковского секторов, социальной политики. На основе проведенного анализа предлагаются приоритеты экономической политики на предстоящие годы.

Ключевые слова: экономическая политика, кризис, структурные реформы, глобальные тренды, Россия.

JEL: O52, P67.

Глобальные тренды: общее и особенное

Истекший 2015 год стал временем поиска нового глобального равновесия, которое должно сложиться после глобального структурного (или системного) кризиса, начавшегося в 2008 г. Формируется новая макроэкономическая (включая характер денежной политики и потенциал экономического роста) и институциональная модель роста, меняется

Мау Владимир Александрович (rector@gane.ru), д. э. н., проф., ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва).

* Автор выражает признательность В. Гуревичу, С. Дробышевскому, Г. Идрисову, П. Кадочникову, А. Мамедову, М. Хромову за помощь в работе над статьей и ценные комментарии в ходе ее обсуждения.

роль отдельных отраслей экономики, возникает новая модель глобализации и международной торговли, подвергается переосмыслению роль неравенства в экономическом и социальном развитии ведущих стран¹. Ситуация остается неустойчивой, хотя постепенно глобальный кризис подходит к завершению, исчерпывая свой инновационный потенциал.

Впрочем, окончание глобального кризиса не будет означать неременное улучшение ситуации во всех охваченных им странах и регионах мира. Положение в них будет зависеть от способности властей и элиты отдельных стран «воспользоваться кризисом», то есть найти институциональные решения, которые помогут адаптироваться к новым реалиям — технологическим, экономическим, социальным и даже идеологическим. Одни страны могут стать после кризиса обновленными, более конкурентоспособными, другие будут продолжать попытки преодолевать негативные тенденции, но это уже будет не глобальный кризис, а кризис конкретных национальных моделей².

Можно выделить ряд особенностей текущей ситуации в развитии глобального кризиса, которые были характерны для минувшего года и которые сохранят свое значение и в 2016 г.

Первое — стадийность и географическая асинхронность глобального кризиса. Хотя кризис затронул практически все развитые и ведущие развивающиеся экономики, его протекание не синхронизировано по странам и регионам мира. В первое время казалось, что кризис может охватить большинство ведущих стран, поэтому в 2008 г. были сформированы институты глобальной экономической координации — создана «большая двадцатка» (G20) и расширен мандат Совета по финансовой стабильности (Financial Stability Board, FSB).

Затем возникла гипотеза о расхождении (decoupling), то есть об обретении ведущими развивающимися странами некоторой независимости от динамики развитых стран. На этом основана идея, согласно которой именно развивающиеся экономики выведут мир из кризиса. Особые надежды возлагались здесь на страны БРИКС. Однако вскоре кризис начал набирать обороты в Бразилии и России, а затем — и в других крупных развивающихся странах. В 2015 г. стало ясно, что и Китай уязвим для кризиса — впервые за 35 лет (с 1981 г.) его темпы роста оказались ниже 7%. И хотя на фоне большинства других стран КНР демонстрирует высокие темпы роста, которые вносят гораздо более существенный вклад в глобальный ВВП, чем в начале 1980-х годов, их замедление будет иметь глобальные последствия. Отметим и беспрецедентные колебания китайского фондового рынка, сокращение международных резервов на 513 млрд долл., а также агрессивное (по китайским масштабам) изменение валютного курса юаня. Падает экономика Бразилии. И только Индии удалось удержать рост на уровне примерно 7,3%.

¹ Эти вопросы подробно рассматриваются в: Мау, Улюкаев, 2014.

² Собственно, кризис советской системы рубежа 1980–1990-х годов представлял собой, по нашему мнению, именно такой отложенный кризис. Он стал результатом неспособности советской элиты адаптироваться к новым реалиям, сформировавшимся в ходе кризиса 1970-х годов. Тем самым кризис советской системы не был частью структурного кризиса развитых стран, но, несомненно, стал его следствием.

Страны БРИКС в минувшем году проявляли больше политическое единство и все меньше становились источником экономического позитива. Объединение оказалось в большей степени политическим, чем экономическим, каким оно представлялось 15 лет назад, когда было «изобретено» главным экономистом Goldman Sachs Дж. О'Нилом.

Второе — начало выхода развитых экономик из кризиса. Углубление кризиса в развивающихся странах происходит на фоне оздоровления развитых. Прежде всего это касается США, макроэкономические условия в которых (темп роста и низкая безработица) позволили ФРС впервые за девять лет повысить процентные ставки. Осторожность действий ФРС была связана с внутренней ситуацией (динамикой ВВП и безработицы), а не с оценкой влияния этого фактора на другие страны, что вполне укладывается в известный тезис, высказанный министром финансов США Дж. Коннелли в 1971 г. при демонтаже Бреттон-Вудской системы: «Доллар — это наша валюта и ваша проблема». Поворот в денежной политике США закрепляет тенденцию «бегства в качество» (отток капитала с развивающихся рынков) и, по-видимому, дает начало длительному периоду дорогого доллара. Последнее станет фактором смягчения одного из глобальных дисбалансов, сложившихся к началу глобального кризиса.

Постепенно улучшается ситуация в ЕС, что, правда, связано не столько с общими макроэкономическими успехами, сколько с продемонстрированной способностью решать острые проблемы единой валютной системы. В основном разрешен кризис единой европейской валюты, связанный с ситуацией в Греции. Евро устоял, причем на условиях и в парадигме традиционной макроэкономики (подход Германии), основанной на фискальной сдержанности (*austerity*), а не на экзотике безудержного бюджетного стимулирования, на чем настаивали левое греческое правительство и правительства некоторых стран Южной Европы. Вместе с тем Европейский центральный банк (ЕЦБ) продолжает политику мощного денежного стимулирования (*quantitative easing*), причем теперь она оказывается диаметрально противоположной курсу, взятому ФРС в 2015 г. Соответственно евро будет слабеть по отношению к доллару, что может стать дополнительным фактором стимулирования европейской экономики (разумеется, если удастся избежать инфляционной ловушки).

Важным, хотя и менее заметным, событием стал успех Ирландии, где за три квартала 2015 г. экономический рост составил почти 7%, что стало лучшим показателем для стран еврозоны. Это тем более важно, что в 2008–2009 гг. Ирландия пережила очень глубокий кризис, поставивший ее на грань экономической катастрофы. Ее опыт прошедших семи лет свидетельствует о том, что ответственная политика позволяет решать трудные проблемы даже в условиях валютного союза и отсутствия у национального правительства инструментов денежной политики.

Результатом 2015 г. стало фактическое спасение евро, что продемонстрировало устойчивость валютных союзов в современном мире и в известном смысле обеспечило посткризисный мир как минимум второй резервной валютой. Вероятно, этот опыт еще сыграет свою роль при формировании новых интеграционных объединений, значимость которых будет возрастать.

Вместе с тем было бы ошибкой переоценивать тенденции оздоровления в зоне евро. Еще предстоит создать ряд необходимых для ее устойчивого функционирования институтов, включая банковское регулирование и координацию бюджетных систем. Существенное влияние может оказать и подготовка к референдуму в Великобритании об ее участии в ЕС. И по экономическим, и по политическим причинам нельзя считать, что европейский кризис полностью преодолен.

Остается открытым вопрос о среднесрочных перспективах беспрецедентного денежного экспансионизма последних лет. Хотя основной угрозой для развитых стран до сих пор остается дефляция, риски нарастания инфляционных процессов нельзя игнорировать.

С этим тесно связаны перспективы преодоления миграционного кризиса в Европе. Наплыв мигрантов в ЕС порождает серьезные краткосрочные проблемы. Но он же может открыть дополнительные возможности для нейтрализации негативных демографических тенденций, повышения производительности труда.

Третье — поиск и формирование новых моделей экономического роста. Речь должна идти именно о новых моделях, а не об одной универсальной. Даже при некотором сближении развитых и ведущих развивающихся стран на протяжении докризисного (или, точнее, межкризисного) периода проблемы, стоящие перед ними в настоящее время, существенно различаются. Особенностью этого структурного кризиса (в отличие от кризисов 1930-х и 1970-х годов) можно считать разнонаправленность макроэкономических и институциональных реформ, которые необходимо провести, чтобы выйти на траекторию устойчивого роста.

Для одних стран речь должна идти о большей ориентации экономики на внутренний спрос (причем это касается таких разных стран, как Германия и Китай). Для других — об усилении роли внешнего спроса и его диверсификации (это касается и России). В ряде стран необходимы серьезные институциональные реформы. Для одних стран достижение целевого показателя по инфляции требует обеспечить рост цен, а для других критично ее подавить. Но во всех случаях речь должна идти о мерах, обеспечивающих повышение потенциала экономического роста в условиях новой технологической базы. Практически во всех искомых моделях роста одним из ключевых приоритетов выступает развитие человеческого капитала.

Четвертое — перспективы глобализации. Минувший год продемонстрировал явное усиление политических сил, выступающих в защиту национальных ценностей и идентичности в противовес универсализму и глобализации. Исключительно важный, хотя пока и не вполне ясный, вопрос: что станет политическим мейнстримом? Может быть, маргинальный за последние десятилетия (после окончания Второй мировой войны в Европе) тренд национализма окажется главным на следующие четверть века? Во всяком случае, если говорить о политической жизни.

В экономическом отношении глобализация является одним из ключевых феноменов и, видимо, сохранится таковым и в посткризисном мире. Однако обозначившаяся ранее тенденция к корректи-

ровке модели глобализации становится все более очевидной. Речь идет о переносе центра тяжести с «глобальной глобализации», символом и квинтэссенцией чего выступает ВТО, на «глобализацию по интересам» или регионам. «Регионализация глобализации» получила в последнее время новый импульс.

По-видимому, расширение многосторонней (всеобщей) интеграционной повестки в мире будет переживать долгосрочный застой: ВТО сможет обеспечивать лишь определенный уровень либерализации мировой торговли и задаст границы допустимого протекционизма, за которые мировая экономика уже не будет выходить. В основном архитектура торгово-экономических отношений будет определяться региональными и мегарегиональными блоками, такими как Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство, Транстихоокеанское партнерство (ТТП), Экономический пояс Шелкового пути (ЭПШП), ЕАЭС и другие варианты соглашений о свободной торговле.

Это проявляется в развитии действующих и появлении новых торгово-экономических группировок, усилении интереса к межстрановым зонам свободной торговли. В 2015 г. новый импульс получило движение по формированию ЭПШП, углублялись экономические и политические связи в рамках ШОС и БРИКС. В октябре завершились переговоры о формировании ТТП между США, Японией, Канадой, Мексикой, Австралией, Новой Зеландией, Сингапуром, Брунеем, Чили, Перу, Малайзией и Вьетнамом.

В этом же контексте следует рассматривать и расширение ЕАЭС за счет присоединения к нему Армении и Кыргызстана. Надо признать, что произошедшая примерно пять лет назад активизация процессов постсоветской интеграции и движение к единому экономическому пространству оказались исключительно своевременными. Причем ход дальнейших событий показал ошибочность интерпретации этой политики как «взгляд назад», то есть как попытку восстановить Советский Союз. Даже признавая наличие у определенной части российской элиты ностальгии по СССР, отметим, что создание ЕАЭС отвечает не на вопросы прошлого, а на вызовы будущего, отражая новый тренд на «регионализацию глобализации».

Пятое — становление валютных конфигураций будущего. Ожидания скорого краха доллара, одно время популярные в российской околоэкономической публицистике, не оправдались, и доллар, очевидно, продолжит играть роль мировой резервной валюты. Итоги европейского кризиса 2015 г. свидетельствуют, что евро скорее всего также сохранит статус международной валюты. В пользу этого говорит преодоление кризиса в Греции. Однако странам еврозоны предстоит принять ряд непростых институциональных решений в бюджетной и финансовой сферах, позволяющих евро стать полноценной международной валютой.

Несмотря на девальвацию 2015 г., а может быть, и благодаря ей, юань движется в направлении получения статуса резервной валюты. Этому способствует и его включение в «корзину валют» МВФ. Более слабая валюта дает конкурентные преимущества экономике, что важно для устойчивости экономического развития страны, в значительной мере ориентированной на экспорт.

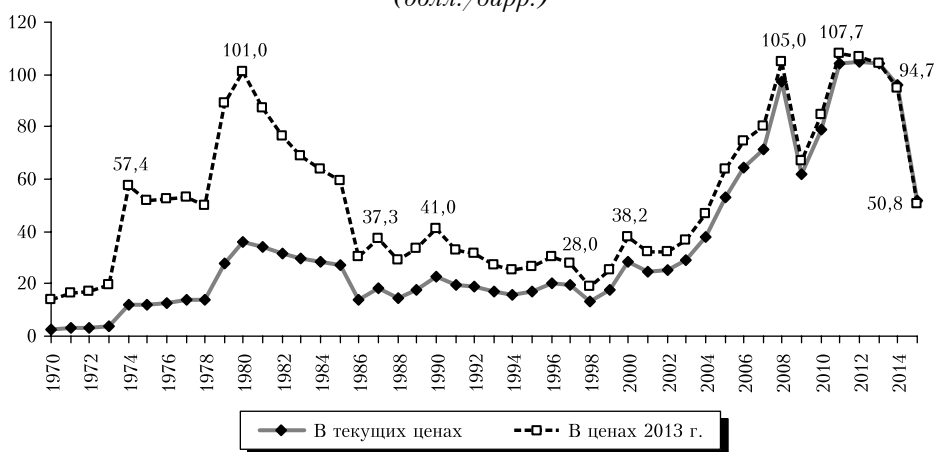
Невзирая на исключительно высокую волатильность, рубль в принципе мог бы рассматриваться как вариант региональной резервной валюты. Стабилизируя рубль и не используя элементы валютного

контроля, российские денежные власти создают основу для усиления в будущем его международных позиций. Важно сохранить эту задачу в качестве одной из важнейших, хотя ее практическая реализация откладывается на будущее и также неотделима от серьезных структурных и институциональных реформ в стране.

Шестое — падение цен на сырьевые товары, особенно на продукцию топливно-энергетического сектора. Цена на нефть в среднегодовом исчислении снизилась по сравнению с 2014 г. вдвое. Падение такого масштаба за один год почти не имеет precedентов в новейшей истории — за последние 50 лет такое происходило только в 1986 и 2009 гг. (рис. 1–2). В первом случае это было предвестником начала длинного

Мировая цена на нефть, 1970–2015 гг.

(долл./барр.)

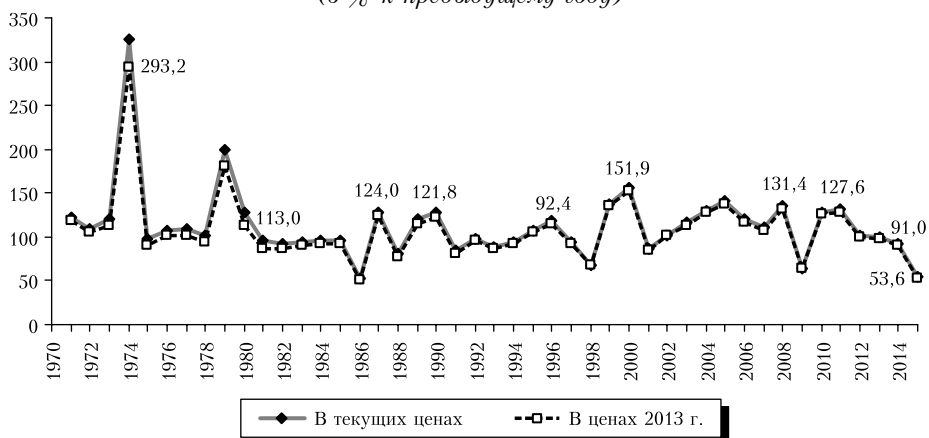


Источник: МВФ.

Рис. 1

Изменение мировой цены на нефть, 1970–2015 гг.

(в % к предыдущему году)



Источник: МВФ.

Рис. 2

периода низких цен на нефть, хотя в краткосрочном периоде они несколько возросли. Не исключено, что ситуация 2008–2009 гг. также свидетельствовала о будущем изменении тренда, что стало более явным уже в 2014–2015 гг. Впрочем, однозначные выводы делать невозможно: история цикла нефтяных цен очень короткая и на основании двух волн нельзя строить ответственные прогнозы.

Более того, мы не знаем пока, волнообразны ли в принципе колебания нефтяной конъюнктуры. Потребность в нефти как в товаре формируется под воздействием технологического прогресса, и совершенно не очевидно, что нефть как топливо всегда будет востребована на фазе экономического подъема. Возможно, что «нефтяной суперцикл», о котором пишут в последние годы, выступает феноменом лишь определенной фазы технологического прогресса второй половины XX — начала XXI в. (зрелого индустриального общества и его перерастания в постиндустриальное). Именно эта востребованность нефти сделала ее цену показателем не только экономического, но и политического благополучия многих стран — как ее производителей, так и потребителей, когда от динамики цен на нефть зависела судьба политических режимов и даже общественной системы. При смене технологической модели не исключено возвращение нефти к роли обычного биржевого товара, нужного для энергетики и химии, но более не имеющего того политического значения, какое мы привыкли придавать нефти в последние 40 лет.

Низкие цены на сырье могут стать результатом мощных технологических сдвигов, которые снижают потребности (удельный вес) в металлах и топливе для производства современных изделий. Спрос на новые продукты (новые металлы, новые виды топлива) возникает под воздействием новых технологий. Если это предположение окажется справедливым, то очередного циклического подъема цен на традиционные сырьевые товары может не произойти.

Пока это только предположения. Практический вывод состоит в следующем: экономическая политика не может основываться ни на ожидании восстановления высоких цен на нефть, ни на предположении об их стабильно низком уровне. Единственное, что мы можем предположить: цены на нефть колеблются, причем с различной амплитудой, зависящей от взаимодействия множества труднопрогнозируемых параметров. И чем меньше экономика страны зависит от конъюнктурных колебаний, не контролируемых национальным правительством, тем лучше для устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе. Наиболее очевидный пример такой политики — Норвегия, где нефтяная рента концентрируется в суверенном фонде. Противоположный пример дает Венесуэла, которая активно расходовала доходы от нефтяной ренты: ее ВВП упал в 2015 г. на 10% (табл. 1). Вообще итоги 2015 г. наглядно показывают, что динамика цен на сырьевые товары не выступает доминирующим фактором роста даже в странах со значительной долей сырьевых отраслей — гораздо важнее качество институтов.

Низкие цены на сырьевые товары будут способствовать углублению дивергенции ведущих стран — как развитых, так и развиваю-

**Макроэкономические показатели ряда стран
в 2014–2015 гг.**

Страна/ группа стран	Темп роста ВВП, %		Инфляция, %		Госдолг, % ВВП		Баланс бюджета, % ВВП	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Мир в целом	3,4	3,1	3,2	3,6	79,8	80,7	–3,1	–3,6
Развитые экономики	1,8	1,9	0,7	0,8	104,6	104,5	–3,4	–3,1
Развивающиеся экономики	4,6	4,0	5,1	5,7	41,4	44,4	–2,6	–4,3
G7	1,7	1,9	0,8	0,7	118,6	117,4	–4,0	–3,5
ЕС	1,5	1,9	0,0	0,6	88,1	87,7	–2,9	–2,5
Великобритания	2,9	2,2	0,9	0,3	89,4	88,9	–5,7	–4,2
Франция	0,2	1,1	0,0	0,1	95,6	97,1	–4,0	–3,8
Германия	1,6	1,5	0,2	0,2	74,6	70,7	0,3	0,5
Италия	–0,4	0,8	–0,1	1,9	132,1	133,1	–3,0	–2,7
Испания	1,4	3,2	–1,0	0,7	97,7	98,6	–5,8	–4,4
Ирландия	5,2	4,8	0,2	0,2	107,6	100,6	–4,0	–2,0
Польша	3,4	3,5	–1,0	0,1	50,1	51,1	–3,2	–2,8
Греция	0,8	–2,3	–2,6	1,5	177,1	197,0	–3,9	–4,2
Норвегия	2,2	0,9	2,1	2,3	28,1	28,1	8,8	6,0
Швейцария	1,9	1,0	–0,3	–1,2	46,3	46,2	–0,1	–0,2
США	2,4	2,5	0,6	0,9	104,8	104,9	–4,1	–3,8
Канада	2,5	1,2	1,9	1,1	87,9	90,4	–1,6	–1,7
Австралия	2,7	2,4	1,6	2,4	33,9	36,0	–2,8	–2,4
Саудовская Аравия	3,6	3,4	2,4	2,1	1,6	6,7	–3,4	–21,6
БРИКС	5,7	4,7			44,7	47,3	–2,6	–3,8
Бразилия	0,1	–3,8	6,4	9,3	65,2	69,9	–6,2	–7,7
Индия	7,3	7,3	5,3	5,4	66,1	65,3	–7,0	–7,2
Китай	7,3	6,9	1,5	1,8	41,1	43,2	–1,2	–1,9
ЮАР	1,5	1,3	5,8	5,5	46,0	48,4	–3,8	–4,1
Аргентина	0,5	0,4	23,9	19,3	45,3	52,1	–2,7	–4,9
Венесуэла	–4,0	–10,0	68,5	190,0	51,8	53,0	–15,0	–24,4
ЕАЭС	1,0	–3,1			18,4	21,2	–0,8	–5,3
Россия	0,6	–3,7	11,4	12,9	17,8	20,4	–1,2	–5,7
Белоруссия	1,6	–3,6	16,2	16,9	40,5	40,4	0,2	–2,4
Казахстан	4,3	1,5	7,4	9,0	14,9	18,3	1,8	–3,2
Украина	–6,8	–9,0	24,9	45,8	71,2	94,4	–4,5	–4,2

Источник: World economic outlook database, October 2015.

щихся. Для импортеров сырья это станет фактором экономического роста, для экспортеров — источником кризиса, на который надо будет отвечать структурными реформами, часть из них будут болезненными в социальном и политическом отношениях. Вполне вероятно, что их будут откладывать, но цена более позднего начала реформ может оказаться очень высокой с точки зрения политической и экономической стабильности, что наглядно показал опыт СССР.

Седьмое — перспективы социальной структуры развитых стран и проблема неравенства. Исследования показывают наличие социальных подвижек, ведущих к поляризации общества и вымыванию среднего класса. О среднем классе в условиях трансформационного кризиса в России написано немало, а в минувшем году уже началась дискуссия

о влиянии на него спада 2014–2015 гг. Однако в более широком плане эта проблема связана с глубокими структурными трансформациями, которые несет с собой глобальный кризис. Если в ведущих развивающихся странах формируется мощный средний слой, то в развитых странах обращают внимание на его размывание и увеличение доли более богатых слоев, с одной стороны, и более бедных — с другой. В значительной мере это связано с глубоким изменением технологической структуры, с поляризацией профессий на более передовые и финансово привлекательные (финансы, ИКТ, биотехнологии) и традиционные, доходы в которых не увеличиваются.

В начале XXI в. и особенно в первые годы глобального кризиса исследователи стремились выделить верхний 1% населения, концентрирующий в своих руках богатство³. В последнее время все больше говорят о формировании достаточно широких слоев более богатых и более бедных при размывании середины. Дж. Фурман, руководитель группы экономических советников Б. Обамы, отметил в 2015 г.: «Мы наблюдаем вымывание середины доходного распределения, но объяснить данную тенденцию одной причиной или дать один ответ нельзя. Это большая проблема, которая накапливалась в течение десятилетий, и она потребует много различных решений»⁴. Такой сдвиг отчасти подтверждается и структурой рынка труда: в современных США гораздо проще найти низкооплачиваемую работу человеку с невысоким уровнем образования или высокооплачиваемую работу выпускникам лучших университетов, чем работу среднего уровня, более всего отвечающую понятию среднего класса⁵.

Социальное расслоение, неравенство и его влияние на перспективы экономического роста в развитых странах станут, по-видимому, одними из ключевых тем экономико-политической дискуссии в предстоящие годы. Эти вопросы важны с точки зрения не только формирования современной модели экономического роста, но и выяснения более общих перспектив сохранения общественно-экономической системы, называемой в настоящее время капиталистической. Некоторые ведущие современные социологи рассматривают вымывание среднего класса как отложенную реализацию прогноза К. Маркса о вымывании работников из трудового процесса, лежащую в основе его вывода об обреченности системы общественных отношений, основанной на товарном производстве (см.: Коллинз, 2015. С. 61–62).

Восьмое, но отнюдь не менее важное обстоятельство 2015 г. — существенное *нарастание международной напряженности, особенно повышение роли военных действий в разрешении конфликтов*. В некотором смысле это стало политическим продолжением глобального кризиса. Пока трудно в полной мере оценить реальные перспективы вооруженных столкновений как неотъемлемого фактора социально-экономической и политической жизни.

³ См., например: Alvaredo et al., 2013; Mankiw, 2013.

⁴ Financial Times. 2015. December 9. <http://www.ft.com/cms/s/2/98ce14ee-99a6-11e5-95c7-d47aa298f769.html#axzz3xzaG1l1l>.

⁵ <http://www.theatlantic.com/business/archive/2010/09/the-hollowing-out-of-americas-middle-class/62330/>.

Подводя итоги сказанного, сделаем два вывода о развитии глобальной ситуации. С чисто экономической точки зрения она развивается позитивно. Глобальный кризис подходит к завершению, темпы роста мировой экономики и большинства ведущих регионов мира восстанавливаются, правда, достаточно медленно и неравномерно по странам и регионам. Если не будет серьезных потрясений в Китае (такие риски связаны как с экономической, так и с политической сферами), то постепенно произойдет возврат к обычной, некризисной экономикополитической повестке. Проблемы отдельных стран (например, России, Бразилии или Венесуэлы), где будут происходить процессы опаздывающей структурной модернизации, не станут существенно препятствовать выходу мира из структурного кризиса.

Однако на эти вполне мирные перспективы наслаивается дестабилизирующий военно-политический фактор. Правительства ведущих стран стали все активнее прибегать к силовым (военным) методам решения стоящих перед ними задач. Это, в свою очередь, резко повышает риски, причем не только экономические. Иными словами, риски неконтролируемого развития событий возрастают, что еще больше усиливает роль внеэкономических факторов в реализации и эффективности экономической политики. На практике она не имеет преимуществ перед решением военных, а иногда и внешнеполитических, задач.

Экономическая ситуация в России: отложенный кризис в условиях рентной модели

В 2015 г. экономическая ситуация в России определялась двумя группами факторов. С одной стороны, продолжалось действие внешних шоков, к которым относятся санкции (особенно в финансовой сфере) и падение цен на основные продукты российского экспорта. С другой стороны, налицо серьезные структурные проблемы, вызвавшие с середины прошлого десятилетия снижение потенциала роста, а затем и торможение российской экономики.

Обе группы факторов обусловили отрицательную динамику, зафиксированную уже в 2014 г. и проявившуюся в снижении ВВП в 2015 г. (табл. 2). Практически все эксперты признают, что при всей важности внешних шоков ключевым стал структурный кризис. Действительно, ослабление инвестиционной активности наблюдается с 2012 г., с этого времени стали снижаться темпы роста, — эти негативные процессы начались до введения санкций и падения цен на нефть. Причиной этого торможения выступило снижение потенциала экономического роста, фиксируемое со второй половины 2000-х годов (Синельников-Мурылев и др., 2014; Орлова, Егиев, 2015).

Структурный кризис российской экономики — отчасти элемент глобального кризиса, который подталкивает все развитые страны к переосмыслению модели роста. Но в значительной мере он порожден внутренними проблемами России, и прежде всего исчерпанием модели экстенсивного роста, основанной на вовлечении свободных ресурсов (мощностей и рабочей силы), быстрорастущего внешнего и внутреннего

Основные экономические показатели Российской Федерации в 2007–2015 гг.

Макропоказатели (темпы роста физического объема в % к предыдущему году)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
ВВП	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,5	1,3	0,7	-3,7	
Промышленность	6,8	0,6	-10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7	-3,4	
Сельское хозяйство	3,3	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	5,8	3,5	3,0	
Строительство	18,2	12,8	-13,2	5,0	5,1	2,5	0,1	-2,3	-7,0	
Оптовая торговля	9,5	5,4	2,0	3,0	4,4	3,6	0,7	-3,9	-9,2 ¹⁾	
Розничная торговля	16,1	13,7	-5,1	6,5	7,1	6,3	3,9	2,7	-10,0	
Конечное потребление домашних хозяйств	14,3	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,4	3,7	1,7	-9,0 ²⁾	
Инвестиции в основной капитал	23,8	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	-2,7	-8,4	
Доля оплаты труда в ВВП	46,7	47,4	52,6	49,6	49,6	50,3	51,7	52,0	52,4 ³⁾	
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП	34,1	32,6	30,8	32,6	31,1	33,9	33,0	32,3	33,9 ³⁾	
Показатели государственных финансов и международных резервов										
Профицит («+») / дефицит («-») консолидированного бюджета, % ВВП	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,5	0,4	-1,3	-1,2	-3,9 ⁴⁾	
Профицит («+») / дефицит («-») федерального бюджета, % ВВП	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,8	-0,1	-0,5	-0,5	-2,4 ⁴⁾	
Нефтегазовый дефицит федерального бюджета, % ВВП	-3,3	-6,5	-13,7	-12,2	-9,3	-10,5	-10,4	-10,9	-10,6 ⁴⁾	
Внутренний государственный долг РФ в ценных бумагах, млрд руб.	1248,8	1421,5	1837,2	2461,6	3546,4	4064,3	4432,4	5475,7	5521,1 ⁵⁾	
Внешний государственный долг, млрд долл. (данные Минфина)	44,9	40,6	37,6	40,0	35,8	50,8	55,8	54,4	50,2 ⁵⁾	
Совокупный госдолг, в % к ВВП	7,2	6,5	8,3	9,0	9,5	10,5	11,4	14,4	14,3 ⁵⁾	
Резервный фонд (2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	156,81	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38	87,91	49,95	
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.		87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63	78,00	71,72	
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	478,8	427,1	439,0	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,4	
Цены и процентные ставки										
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9	
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю	25,1	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7	5,9	10,7	
Ключевая ставка Банка России (до 2013 г. – минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день), в среднем за год, % годовых	6,0	6,9	8,3	5,3	5,3	5,3	5,5	7,9	12,6	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5	11,1	15,9 ⁶⁾
Средняя процентная ставка по депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования)	7,2	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,5	6,7	10,0 ⁶⁾
<i>Рынок труда</i>									
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год, %	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6 ⁶⁾
Средняя заработная плата, тыс. руб./месяц	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,6	29,8	32,5	33,2 ⁶⁾
Динамика зарплат в реальном выражении	17,2	11,5	-3,5	5,2	2,8	8,4	4,8	1,2	-9,5
Динамика реальных располагаемых доходов домашних хозяйств	12,1	2,4	3,0	5,9	0,5	4,6	4,0	-0,7	-4,0
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек	18,8	19	18,4	17,7	17,9	15,4	15,5	16,1	20,3 ⁷⁾
<i>Банковская система</i>									
Количество действующих кредитных организаций, на конец года	1136	1108	1058	1012	978	956	923	834	740 ³⁾
Количество отозванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности	49	33	43	27	18	22	32	86	93
Динамика активов	46,1	32,7	3,7	14,8	21,4	20,4	14,2	18,6	-1,5
Динамика задолженности юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам	52,4	28,6	0,0	9,6	22,8	15,5	11,6	12,7	5,0
Динамика задолженности физических лиц-резидентов по банковским кредитам	58,3	31,2	-11,7	14,4	35,5	39,1	27,7	11,6	-7,3
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков	0,9	2,2	6,0	5,5	4,8	4,6	4,1	4,1	6,0
Доля просроченных кредитов физическим лицам	3,1	3,6	6,9	7,1	5,3	4,1	4,5	6,0	8,4
Прибыль, млрд руб.	508	409	205	573	848	1012	994	589	192

¹⁾ январь – ноябрь 2015 г. к январю – ноябрю 2014 г.; ²⁾ I–III кварталы 2015 г. к I–III кварталам 2014 г.; ³⁾ за период IV квартал 2014 – III квартал 2015 г.; ⁴⁾ предварительная оценка за год по данным Минфина; ⁵⁾ На 1 декабря 2015 г.; ⁶⁾ за январь – ноябрь 2015 г.; ⁷⁾ за январь – сентябрь 2015 г., Росстат.

Источники: Росстат; Минфин России; Банк России.

спроса (благодаря доходам от сырьевого экспорта). Вопрос о новой модели экономического роста был поставлен еще в «Стратегии-2020», разработанной в 2011 г. (см.: Мау, Кузьминов, 2013).

Исторические аналогии в какой-то мере помогают понять характер проблем, хотя и не дают однозначных рецептов относительно антикризисной повестки — как позитивной (что надо делать), так и негативной (чего делать нельзя). Если говорить не о глобальном кризисе вообще, а конкретно об экономическом кризисе в современной России, то прежде всего следует обратить внимание на проблемы, с которыми столкнулась российская экономика во второй половине 1980-х годов⁶. Здесь можно увидеть немало общего с макроэкономической, институциональной и геополитической точек зрения:

- аналогичный масштаб падения цен на нефть;
- двойной бюджетный шок (от падения доходов от экспорта и акцизов в результате антиалкогольной кампании 1985 г.);
- замедление темпов роста, особенно по сравнению с развитыми странами Запада и ускоряющимся Китаем, и активный поиск элитой новой модели экономического роста, которая позволила бы ускорить его темпы;
- наличие геополитического противостояния, включая внешние военные действия и санкции.

В обоих случаях речь идет об отложенном структурном кризисе, начавшемся десятилетием ранее в наиболее развитых странах и задавшем новые ориентиры экономической модели. Масштабный приток средств от экспорта углеводородов в обоих случаях позволил избежать кризиса (или смягчить его влияние) на более раннем этапе, когда период турбулентности переживали наиболее развитые страны. Но тем сложнее оказывается борьба с ним впоследствии, когда другие страны завершат институциональную и структурную адаптацию к новым вызовам.

Применительно к России суть преодоления этого структурного кризиса состоит в необходимости уйти от рентной экономики, то есть от модели, основанной на масштабном перераспределении доходов, поступление и рост которых не связаны с повышением производительности. Здесь надо особо подчеркнуть, что сказанное не означает отказ от заметной роли сырьевых отраслей: сырьевая экономика не тождественна рентной. В отличие от ситуации, характерной для XIX и XX вв., в современном мире размывается разделение отраслей на передовые и отсталые. На смену ему приходит разделение на передовые и отсталые технологии, причем и те и другие могут быть в любых отраслях.

История последних 50 лет свидетельствует, что страна может быть высокоразвитой в технологическом, институциональном и экономическом отношениях при существенной доле в структуре ее экономики сырья и углеводородов в частности (Норвегия, Канада, Австралия). Иными словами, проблема не в сырье как таковом, а в неэффективности технологий и институтов. Решение этой задачи требует сложного

⁶ Вопросы соотношения современного кризиса с позднесоветскими проблемами обсуждались в: Мау, 2014.

комплекса мер, в основном находящихся в институциональной сфере и не сводящихся к выводу рентных доходов (если они будут) из текущего бюджета. Здесь возникает вопрос о способности национальной элиты обеспечить адекватный бизнес-климат, качество человеческого капитала (в том числе за счет миграции квалифицированных работников), а тем самым — эффективность, конкурентоспособность страны и ее отдельных институтов. Причем опыт последних 50 лет показывает, что управлять развитием сырьевой экономики очень сложно, то есть наличие ренты не облегчает, а усложняет задачи, стоящие перед национальным правительством⁷.

Разумеется, при всей схожести современная ситуация существенно отличается от второй половины 1980-х годов. Российская экономическая и политическая система в настоящее время гораздо более гибкая и устойчивая, чем советская. Здесь действуют «автоматические стабилизаторы» (рыночные цены, гибкий валютный курс), сохраняются значительные золотовалютные резервы, более гибкий рынок труда, отсутствует бремя глобальной сверхдержавы. Накоплен немалый опыт функционирования экономики в условиях как высокой, так и низкой внешнеэкономической конъюнктуры.

Однако есть и дополнительные сложности стратегического характера, которые нельзя игнорировать. В настоящее время невозможно ответственно утверждать, будут ли цены на углеводороды в будущем сопоставимы с их пиком в 2008 или даже в 2012 гг. Как отмечалось выше, циклический характер колебания этих цен — лишь одна из гипотез. По-видимому, формируется «новая нефтяная реальность». Поэтому было бы ошибочным строить экономическую политику на ожидании восстановления высокой конъюнктуры. Обсуждение нового «бюджетного правила» и более ответственной политики расходов в случае роста доходов от экспорта углеводородов выступает только одним из возможных направлений дискуссии.

Однако не менее важен и другой вопрос: каков механизм развития страны при наличии богатых запасов сырья в условиях, когда задача аккумуляции ренты не будет актуальной? Как отмечалось выше, ключевая проблема — не ограничение роли сырья, а качественное изменение технологической базы этих отраслей, прежде всего стимулирование развития более высоких переделов, переход от производства и экспорта топлива к органической химии и сопряженным с ней производствам (удобрения, полимеры, пластики и др.). Для этого в России существуют и материальные, и интеллектуальные условия.

Вместе с тем при выработке этой политики важно не сделать фатальных ошибок, имеющих долгосрочный характер. В условиях кризиса всегда возникает искушение найти решения столь же простые, сколь и опасные. Мы имеем в виду разного рода экзотические

⁷ Когда в 1976 г. Хосе Лопес Портильо стал президентом Мексики, благодаря скачку цен на нефть страна получала огромные бюджетные ресурсы. Новый президент, популярный в стране и в мире, полагал, что теперь все сложности будут преодолены и главной задачей правительства будет «управление изобилием». Однако результатом его шестилетнего правления оказался резкий рост коррупции и неэффективности, что сделало его одним из самых непопулярных руководителей Мексики в XX в.

или популистские экономические и политические решения, которые ведут к макроэкономической дестабилизации под лозунгом «на этот раз все будет иначе».

Антикризисная экономическая политика

Воздействие внешних шоков на экономику России отличается тем, что с макроэкономической точки зрения в нашей стране кризис принял форму стагфляции. Это, правда, не классическая стагфляция, которой присуще наложение роста цен и безработицы. У российской стагфляции две особенности. С одной стороны, занятость пока остается малочувствительной к кризису — она лишь незначительно колебалась в 2014–2015 гг. С другой стороны, причиной инфляции были не денежный и бюджетный экспансионизм, не попытка противодействовать спаду кейнсианскими методами (как на Западе в 1970-е годы), а вызванная резким изменением внешнеэкономической конъюнктуры и геополитики девальвация рубля и вытекающий из нее «эффект переноса». Тем самым возможности повлиять на ситуацию с точки зрения воздействия как на инфляцию, так и на динамику производства были весьма ограниченными.

Опыт свидетельствует о том, что реакцией на внешние шоки должна быть денежная и бюджетная консолидация. Денежные вливания в такой ситуации приводят к росту инфляции и подрывают, а не стимулируют, инвестиционную активность. Расширять бюджетное финансирование на здоровой основе также очень трудно из-за резкого падения доходов бюджета при одновременном усилении потребности в финансировании оборонных статей.

В декабре 2014 г. ситуация казалась близкой к катастрофической. Курс рубля быстро падал вслед за принятием внешних санкций и падением нефтяных котировок, а денежные власти приняли решение сохранить резервы и не расходовать их на поддержание национальной валюты. Бюджет, только что одобренный парламентом, на глазах становился нереалистичным.

В начале 2015 г. правительство РФ приняло пакет антикризисных мер, включая пересмотр бюджета с сокращением расходов в среднем на 10%. Активно заработала Правительственная комиссия по экономической политике и интеграции (фактически — антикризисная комиссия), которая рассматривала конкретные вопросы функционирования отдельных секторов, чувствительные для экономической и социальной стабильности. Реализация комплекса намеченных мероприятий позволила стабилизировать ситуацию, хотя переломить негативные тренды полностью не удалось. Впоследствии правительство критиковали за неполное осуществление антикризисной программы (точнее, за неполное расходование заложенных в ней средств), однако это должно было свидетельствовать скорее об эффективности принятых мер.

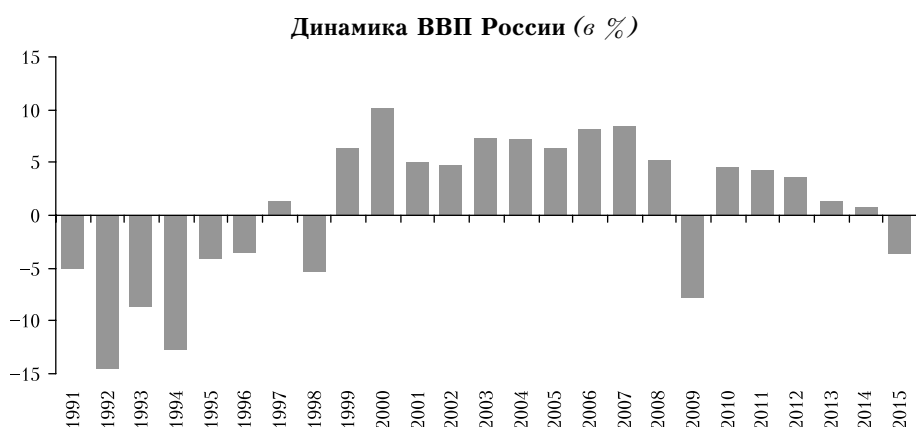
Итоги 2015 г. в России выглядят несколько лучше, чем ожидалось в конце 2014 г. Тогда был риск серьезной дестабилизации, выхода макроэкономической ситуации из-под контроля правительства и денежных властей. Худшие сценарии не реализовались. Своевременный переход к плавающему валютному курсу (названный переходом к «таргетированию инфляции»), консолидация бюджетных расходов и реализация антикризисного плана правительства позволили не до-

пустить неконтролируемого развития событий, обеспечили сохранение международных резервов и существенное торможение спада ВВП.

Ниже мы рассмотрим основные экономико-политические проблемы и решения 2015 г. и их влияние на перспективы социально-экономического развития страны.

Экономическая динамика. ВВП в 2015 г. снизился на 3,7%, и это второй эпизод спада за период с 1999 г. (тогда на волне глобального кризиса российская экономика сократилась на 7,8%) (рис. 3). Однако если в 2009 г. спад происходил в большинстве развитых стран, то в настоящее время рост в них ускоряется. На протяжении всего года политики и эксперты вели дискуссию о «прохождении дна» спада, то есть о точке, в которой он должен остановиться (табл. 3).

Два важных фактора определяли характер и продолжительность спада в 2015 г. и делали его трудно прогнозируемым: отраслевая структура и динамика валютного курса. Изменение условий торговли и, как следствие, девальвация национальной валюты⁸ неодинаково влияли на отдельные отрасли, которые демонстрировали разную динамику на протяжении минувшего года. Отрасли, ориентированные на экспорт, росли; связанные преимущественно с внутренним потреблением сжимались. Но сильнее всего пострадали те, которые в прошлом больше всего выигрывали от притока рентных доходов, — услуги, торговля, строительство. Действительно, анализ проблем, связанных с «голландской болезнью», показал, что мощный приток рентных доходов подрывает конкурентоспособность большинства отраслей, производящих торгуемые товары, но содействует развитию секторов, в которых нет импорта (торговли, строительства, финансовых и нефинансовых услуг), соответственно в них не может быть импортозамещения. Эти секторы особенно бурно росли в прошлом, но по той же причине именно они оказываются наиболее чувствительными к спаду спроса в результате девальвации. Безусловно, на динамику каждого кон-



Источник: Росстат.

Рис. 3

⁸ Подробнее о механизмах происходивших изменений см.: Идрисов и др., 2015b.

**Динамика промышленного производства:
прохождение минимальной точки в 2015 г. (в %)**

Отрасль	Доля в индексе промышленного производства	«Дно» падения пройдено	Изменение индекса выпуска, октябрь 2015 г. к июлю 2014 г.
Индекс промышленного производства		✓ (июнь)	96,19
Добыча полезных ископаемых	33,99	✓ (май)	101,31
Обрабатывающие производства, в том числе:	52,50	✓ (июль)	93,44
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	17,05		101,65
текстильное и швейное производство	1,43		83,88
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	0,32	✓ (июнь)	89,60
обработка древесины и производство изделий из дерева	2,20		95,92
целлюлозно-бумажное производство	3,92	✓ (май)	96,81
производство кокса, нефтепродуктов	18,78		100,09
химическое производство	7,46	✓ (не падал)	107,61
производство резиновых и пластмассовых изделий	2,26	✓ (май)	95,90
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	4,41		86,90
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	17,23		92,39
производство машин и оборудования	6,24	✓ (июль)	86,84
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	6,05		84,04
производство транспортных средств и оборудования	7,06	✓ (июль)	81,18
прочие производства	5,59		87,58
Электроэнергия, газ и вода	13,51		98,00

Источник: Росстат.

кретного сектора сильно влияли доля входящих импортных товаров и закредитованность сектора в иностранной валюте⁹.

Совокупность этих факторов определила динамику ВВП. Когда к середине 2015 г. девальвационные процессы приостановились, промышленность начала демонстрировать признаки оживления. Однако новый виток падения цен на нефть и последовавшее за этим дальнейшее ослабление рубля привели к возобновлению спада.

Аналогично развивалась ситуация с инвестициями, которые к началу осени как будто стабилизировались. Но неопределенность валютного курса и, следовательно, эффективности условий ведения бизнеса обусловила продолжение инвестиционного спада.

Можно предположить, что при отсутствии политических шоков процесс достижения нового равновесия займет несколько месяцев.

⁹ См.: Идрисов, 2015; Идрисов и др., 2015а.

С точки зрения макроэкономических факторов для восстановления роста России сейчас важны не высокие или низкие цены на нефть, а их стабильность, что позволило бы сформировать понятные условия для принятия решений бизнесом.

Структурная политика и импортозамещение. При всех проблемах девальвации ее наступление связывали с возможностями импортозамещения и диверсификации экономики, особенно экспорта. Впрочем, с самого начала было понятно, что эффект 1999 г. повторить не удастся по ряду причин: из-за глобальной ситуации (политической и экономической); из-за отсутствия значительных свободных мощностей и рабочей силы; из-за гораздо более глубокой вовлеченности российской экономики в глобальные цепочки добавленной стоимости, то есть зависимости внутреннего производства от поставок импортного оборудования или комплектующих; из-за того, что девальвация стала распространенным элементом политики развивающихся стран, конкурирующих с Россией.

В прошлом, и это касается не только России, эффект девальвации имел отдаленные последствия, но основной результат был виден уже в первый год. Похоже, что в условиях современных многосторонних девальваций и глобального сжатия спроса эффект от них станет неравномерным по странам и в лучшем случае будет иметь отложенный характер — если удастся дополнить девальвацию соответствующими структурными реформами. Об этом свидетельствует опыт многих стран, наиболее яркий пример — Япония, которая не смогла запустить таким образом механизм роста.

Эффект импортозамещения важен и возможен, но он не действует прямолинейно и автоматически. Можно выделить следующие причины, модифицирующие влияние девальвации на экономический рост в настоящее время:

- структурные последствия длительного периода «голландской болезни», в результате физически деградируют производства (и задействованные на них трудовые ресурсы), которые могли бы стать источником импортозамещения, они просто перестают существовать и не могут автоматически восстановиться. Поэтому в первую очередь оживляются экспортные секторы, которые имеют возможность расширить производство без значимых инвестиций;

- в отсутствие свободных мощностей импортозамещение требует инвестиций, а тем самым — хорошего инвестиционного климата. Девальвация может в известной мере компенсировать плохой предпринимательский климат, снижая соотношение риск—прибыль. Однако при принятии инвестиционных, то есть долгосрочных, решений девальвация не служит самым важным аргументом;

- девальвация делает страну привлекательной для иностранных инвестиций. Однако в настоящее время применительно к России ситуация усугубляется санкционными ограничениями;

- вовлеченность страны в международную торговлю (в глобальные цепочки добавленной стоимости) также ограничивает возможности воспользоваться девальвацией, поскольку часть компонентов себестоимости продукта в результате дорожает. Тем самым влияние девальва-

ции на импортозамещение можно обсуждать только при корректном анализе конкретных секторов и продуктов.

В результате в 2015 г. только в отдельных секторах наметилась возможность воспользоваться девальвацией. Главным образом они связаны с экспортом. В то же время девальвация помогла выявить слабые точки, показала местами чрезмерную зависимость от импорта как ряда производств, так и потребительского рынка. Начали рушиться бизнес-модели, основанные на валютных кредитах и связанных с ними закупках импортного оборудования.

Вследствие девальвации российские производители получили некоторые дополнительные конкурентные преимущества на внешних рынках. Несырьевой экспорт вырос в физическом выражении за три квартала 2015 г. на 5,6%. Именно он становится новым локомотивом расширения экспорта. Ситуация 2015 г. показала: наиболее устойчивые позиции в российской экономике занимают компании, которые осуществляют поставки на экспорт, причем несырьевых товаров.

В 2015 г. были созданы правительственная комиссия по поддержке импортозамещения, а также Российский экспортный центр для поддержки несырьевого экспорта. Постепенно формировалось понимание характера и механизмов этой поддержки. Принципиальным стало то, что и В. В. Путин, и Д. А. Медведев (2015. С. 19) однозначно высказались в пользу увязки поддержки импортозамещения со способностью производить конкурентоспособную на внешних рынках продукцию. Это означает, что власть осознает риски известной из опыта ряда стран (особенно латиноамериканских) ситуации, когда импортозамещение сводилось к закрытию рынка от иностранных товаров и навязыванию отечественному потребителю более дорогих и менее качественных товаров, произведенных внутри страны.

На протяжении 2015 г. предпринимались попытки ограничить экспорт товаров, выигравших от девальвации (зерно, металлы, химия). Это аргументировалось опасением физической нехватки товаров для внутреннего потребления, а также тем, что вывоз товаров будет вести к росту цен внутри страны. (По сути, это один и тот же аргумент, но только в первом случае он выступает как «фантомная боль» советского дефицита, а во втором — вписан в риторику рыночной экономики.) Впрочем, никаких серьезных действий в этом направлении не было предпринято. Был только продлен запрет на экспорт кожевенного сырья, а в декабре ввели запрет на экспорт макулатуры.

Бюджетная политика. В условиях внешних шоков правительство проводило осторожную бюджетную политику, хотя ее нельзя назвать в полной мере консервативной. Дефицит федерального бюджета составил 2,6% ВВП против 0,5% в 2014 г. при сохранении государственного долга на уровне 14,3% — очень низкое значение по всем международным стандартам, причем внешний долг даже несколько снижается (разумеется, в результате санкций, а не сознательного бюджетного консерватизма).

В связи со снижением экспортных доходов российское правительство должно было уже в феврале—марте 2015 г. скорректировать федеральный бюджет в сторону сокращения расходов. В качестве инструмента был выбран секвестр примерно на 10%. Это было технически наиболее простое решение, не исключающее возможность использовать его и в будущем. Однако оно может иметь негативные среднесрочные последствия.

Проблема в том, что в последние семь–восемь лет ухудшается структура расходов бюджета: сокращается доля производительных расходов и растет доля непроизводительных¹⁰. Для решения долгосрочных задач социально-экономического развития страны необходимы инвестиции в человеческий капитал и транспортную инфраструктуру — эти государственные расходы обеспечивают повышение потенциального роста. Между тем именно эти секторы больше всего теряют в результате секвестра.

Дальнейший секвестр расходов без проведения структурных реформ (в том числе структуры организаций, финансируемых за счет бюджетных средств) создает серьезные риски для экономической и социально-политической стабильности страны уже в ближайшие годы (в 2017–2020 гг.). Без структурных реформ бюджетная политика лишится возможности маневра, который может понадобиться в 2017–2018 гг., а положительный макроэкономический эффект от девальвации будет нивелирован.

В настоящих условиях структура бюджетных расходов становится не менее важной проблемой, чем сбалансированность бюджета (низкий дефицит). Обеспечение сбалансированности за счет производительных отраслей чревато попаданием в замкнутый круг: сокращение расходов на производительные отрасли будет подрывать экономическое развитие, тем самым ведя к сжатию доходной базы бюджета. Из этого следует, что ключевой задачей сейчас выступает оптимизация структуры расходов, то есть поиск более сложных способов экономии бюджетных средств на основе структурных и институциональных решений, а не путем простого секвестра.

В 2016 г. правительство должно будет пойти на увеличение дефицита федерального бюджета в связи с резко ухудшающейся конъюнктурой цен на углеводороды. Ключевой вопрос — каким будет этот дефицит. В послании Президента РФ в декабре 2015 г. поставлена задача ограничить его величину 3% ВВП. Однако высока вероятность превысить заданный уровень. Это будет сложный поиск компромисса — как обеспечить социально-политическую устойчивость и одновременно избежать макроэкономической деградации.

Нередко обращают внимание на то, что низкий долг создает дополнительные макроэкономические проблемы, в частности лишая денежную систему адекватных залоговых инструментов. Появились даже предложения о необходимости ограничить госдолг не сверху, а снизу (не «не более», а «не менее» определенного уровня)¹¹. Это вряд ли возможно и целесообразно. С одной стороны, в России нет значительного объема частных сбережений, которые государство могло бы заимствовать без ущерба для частных инвестиций, если не говорить о переходе к прямому финансированию дефицита бюджета за счет эмиссии ЦБ. С другой стороны, с учетом непростой «кредитной истории» России существенный

¹⁰ См. подробнее: Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013.

¹¹ В предложениях Столыпинского клуба, опубликованных осенью 2015 г., говорится, что «доля внутреннего государственного долга в общем объеме заимствования не должна опускаться ниже 60% ВВП» (Столыпинский клуб, 2015. С. 60).

рост заимствований приведет к их серьезному удорожанию. По нашему мнению, проведение ответственной макроэкономической политики обрекает Россию на достаточно длительный период жизни с низким долгом.

Непростой остается бюджетная ситуация в субъектах Российской Федерации. Хотя фактически налоговые поступления в реальном выражении упали, но положение с долгом существенным образом не ухудшилось (рис. 4, табл. 4). Номинальный рост доходов позволяет не допускать неуправляемого развития событий. Замедлился рост расходов консолидированных бюджетов, которые увеличились только на 1,5% (при этом план по расходам исполнен лишь на 93%).

Важным трендом стало замедление роста долга консолидированных региональных бюджетов по сравнению с 2013 и 2014 гг. — рост составил порядка 5% (за 11 месяцев)¹². В 2015 г. коммерческий долг замещался долгом перед Министерством финансов, причем при росте

Задолженность бюджетов субъектов РФ (млрд руб.)



Источник: Минфин России.

Рис. 4

Т а б л и ц а 4

Изменение основных видов налоговых доходов, зачисляемых в консолидированные бюджеты субъектов РФ, в 2015 г. (в %)

	В номинальном выражении	В реальном выражении	Доля в налоговых доходах (2014 г.)
Налоговые и неналоговые доходы	6,0	–6,1	100,0
Налог на доходы физических лиц	3,9	–8,0	41,5
Налог на прибыль организаций	7,3	–5,0	30,3
Налоги на имущество	11,5	–1,3	14,8
Акцизы по подакцизным товарам	1,5	–10,1	7,4
Налоги на малый бизнес	10,1	–2,4	4,9

Источник: предварительная оценка Минфина России.

¹² Предполагается, что в декабре 2015 г. долг существенно не вырос (в отличие от предыдущих лет), поскольку дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2015 г. составил 0,3% ВВП против 0,6% в 2014 г. (по предварительным данным Минфина России).

бюджетного долга объем коммерческого сокращался даже номинально. Доля коммерческого долга снизилась за 11 месяцев 2015 г. с 64 до 58%, а доля бюджетных кредитов, напротив, увеличилась с 31 до 37%. Это позволило несколько улучшить структуру долга с точки зрения стоимости его обслуживания. Впрочем, среднесрочные перспективы обслуживания долга достаточно проблематичны, и периодически обсуждается вопрос о целесообразности списания части бюджетной задолженности регионов.

Дальнейшее ухудшение ситуации с доходами с высокой вероятностью сделает необходимым повышение налогов. Пока официальной остается позиция о недопустимости этого в условиях кризиса и сохранении моратория на решения в данной области до 2018 г. Однако в определенной ситуации повышение некоторых налогов может быть более адекватным решением, чем секвестр или рост внутреннего долга.

Денежная политика. Переход к плавающему курсу рубля позволил сохранить валютные резервы, что само по себе важно для долгосрочного экономического развития. Повышение ключевой ставки также стало серьезным и ответственным решением, несмотря на жесткую критику со стороны значительной части политической и деловой элиты. Не менее важно, что о своей поддержке политики Центрального банка РФ неоднократно говорил В. В. Путин. Денежные власти продолжают декларировать цель довести инфляцию до 4% к 2018 г., что создало бы качественно новые условия для предпринимательской активности.

Помимо сохранения резервов, политика Банка России способствовала сокращению оттока капитала, причем значительная часть оттока была результатом выплаты иностранных долгов российскими заемщиками (табл. 5). Так, в 2015 г. чистый отток капитала составил 57 млрд долл. (153 млрд долл. в 2014 г.). Основным каналом оттока капитала стало чистое погашение обязательств перед нерезидентами, которые сократились на 64 млрд долл. против 37 млрд в 2014 г. Впрочем, можно предположить, что на динамику оттока повлиял и геополитический фактор, поскольку опасение возможного расширения санкций могло сделать зарубежные инвестиции менее привлекательными. Это, в частности, подтверждается падением притока прямых иностранных инвестиций с 18 млрд долл. в 2014 г. до 7 млрд в 2015 г.

Снизилась склонность к долларизации сбережений — рублевые активы населения росли существенно быстрее, чем валютные. Если

Т а б л и ц а 5

Отток капитала (млрд долл.)

Показатель	2014	2015
Чистый отток капитала из негосударственного сектора	-153,0	-56,9
Обязательства перед нерезидентами («+» — рост)	-36,7	-64,3
ПИИ в небанковский сектор	18,5	6,7
другие обязательства	-55,2	-71,0
из них: погашение внешнего долга по графику	-208,3	-130,6
новые привлечения	153,1	59,6
Иностранные активы («-» — рост, «+» — сокращение)	-116,3	7,4

Источник: Банк России.

в 2014 г. российские банки, компании и население (в части наличной инвалюты) активно наращивали вложения в иностранные активы, то в 2015 г. иностранные активы российских резидентов несколько сократились на фоне интенсивного погашения внешней задолженности. В 2014 г. основным каналом оттока капитала выступал рост иностранных активов (на 116 млрд долл., включая 30 млрд вложений в наличную валюту), а в 2015 г. они сократились на 7 млрд долл. Это сокращение практически полностью объясняется уменьшением вложений в наличную иностранную валюту.

Острая критика политики Центрального банка РФ, который часто обвиняют во всех проблемах российской экономики, представляется несправедливой. Парадоксально, но именно те, кто особенно резко критикует «монетаристов», на практике оказываются настоящими монетаристами, преувеличивая возможности денежных властей нейтрализовать негативные последствия внешней конъюнктуры или геополитических кризисов.

Банковский сектор остается объектом постоянного внимания властей. С одной стороны, был продолжен курс на его очищение. У 93 кредитных организаций отозвали лицензию (у 86 годом ранее). В отношении 15 банков в 2015 г. была начата процедура финансового оздоровления (санации). Суммарный объем активов банков, лишившихся в 2015 г. права продолжать свою деятельность, был невелик, на них пришлось около 1% совокупных активов банковского сектора.

С другой стороны, ряд крупнейших банков получили мощную финансовую поддержку со стороны государства, поскольку кризис в банковском секторе привел бы к тяжелым последствиям — не только экономическим, но и социально-политическим. При этом большая часть господдержки досталась госбанкам. Капитал шести крупнейших банков, аффилированных с госорганами или госкомпаниями (Сбербанк, банки группы ВТБ, Газпромбанк и Россельхозбанк), с начала 2015 г. вырос почти на 900 млрд руб., а всех остальных банков — менее чем на 100 млрд. Следствием такого акцента в господдержке можно считать укрепление позиций госбанков на основных сегментах рынка банковских услуг, прежде всего в розничном кредитовании и привлечении средств населения.

Кредитование фирм замедлилось, но показало положительную динамику — рост на 5%, тогда как задолженность физических лиц снизилась на 7% — реакция гораздо более мягкая, чем в 2009 г. Опасения вызывает качество банковских кредитов. Просроченная задолженность юридических лиц по рублевым кредитам уже достигла максимального уровня 2009 г., а задолженность физических лиц установила новые рекорды. Причем на всех сегментах рынка качество кредитов продолжает ухудшаться.

Главной проблемой остаются низкий финансовый результат банковского сектора и убыточность большого числа банков. В 2015 г. убыточными оказались почти 30% действующих банков, а в 2009 г. — лишь 11%. В отличие от ситуации шестилетней давности, сейчас снижение рентабельности банков было вызвано не только ухудшением качества активов и необходимостью резко увеличить расходы на фор-

мирование резервов, но и снижением доходности основных банковских операций. Последнее было связано с политикой высоких процентных ставок. Стоимость банковских пассивов оказалась более чувствительной к повышению ключевой ставки, чем доходность кредитного портфеля, что привело к значительному снижению чистых процентных доходов банков.

Социальная ситуация и рынок труда. Как и в предыдущие постсоветские кризисы, в 2015 г. сокращались доходы населения при относительной стабильности на рынке труда. Безработица колебалась около отметки 5,5%, что превышает американский показатель, но заметно ниже европейских. В условиях напряженной демографической ситуации и снижения численности населения в трудоспособном возрасте бизнес не решается серьезно уменьшать занятость, а сокращает вместо этого рабочее время и соответственно выплаты.

За год существенно снизился уровень благосостояния: реальные располагаемые доходы населения уменьшились на 4%, а реальная зарплата — на 9,5%. Это вписывается в «российскую модель рынка труда» — снижение зарплат, а не занятости.

Одновременно растут сбережения в банках, причем преимущественно в рублевой форме. Это означает переход от потребительской модели поведения к сберегательной, что в краткосрочном периоде становится дополнительным фактором торможения экономики: спрос еще более ограничивается, а кризисная неопределенность не способствует трансформации сбережений в инвестиции. Соответственно на 10% снизился оборот розничной торговли.

В результате стала быстро расти численность бедного населения. Доля россиян, относящихся к категории бедных, вернулась на уровень середины 2000-х годов (20,3% с доходами ниже прожиточного минимума). Это новый для последних лет феномен. В 2008–2009 гг., несмотря на падение ВВП на 7,5%, этот показатель составлял 19%, а потом существенно снизился (см. табл. 2). Тогда государство обладало значительными бюджетными накоплениями (Резервный фонд), которые были направлены на поддержание уровня жизни. За это пришлось, правда, заплатить бюджетным дефицитом 6% ВВП в 2009 г., причем нефтяной дефицит достиг рекордных 14%. В настоящее время таких ресурсов в бюджете уже нет.

Исследователи стали отмечать размывание среднего класса в стране (Малева, 2015. С. 12–13), хотя здесь надо различать проблему потоков (снижение текущего дохода) и запасов (накопленного благосостояния, сформированных стереотипов поведения). Кризисная ситуация привела и к некоторому сокращению неравенства — коэффициент Джини снизился с 0,411 до 0,399, а децильный коэффициент фондов — с 15,8 до 14,2 (Малева, 2015. С. 16–17). Впрочем, это вряд ли можно называть позитивным трендом.

По итогам 2015 г. ситуация сложная и имеет тенденцию к ухудшению, но не несет пока угрозы социально-политической дестабилизации. Если в период высокой экономической динамики избыточный потребительский спрос ухудшал структуру роста и нужно было ставить вопрос об усилении стимулирующих факторов на стороне производст-

ва, то теперь ситуация меняется. В настоящее время динамика доходов и потребительское поведение населения указывают на то, что для запуска экономического роста необходимо выработать специальные меры по стимулированию спроса. Сказанное, впрочем, не означает отрицания необходимости активизировать факторы, находящиеся на стороне предложения.

Приоритеты и риски предстоящего периода

В настоящее время перед экономической политикой России стоят две ключевые задачи: запустить экономический рост и демпфировать потери благосостояния населения. Эти направления взаимосвязаны, поскольку первое ведет к росту благосостояния, а второе формирует спрос для экономического роста.

Решить названные задачи сложно, поскольку речь идет не о циклическом, а о структурном кризисе. Завершение спада, который не может длиться долго (и тем более вечно), в данном случае не приводит к автоматическому восстановлению роста. Если не предпринять специальных усилий по формированию его новой модели, то потенциал роста будет оставаться на низком уровне, что означает колебание экономики около нулевой отметки (или в пределах статистической погрешности). В отличие от спада, это может происходить достаточно долго, пока политическая элита не сформирует модель, адекватную современным вызовам, с соответствующими последствиями для благосостояния, а затем — и для социальной стабильности общества.

Наиболее серьезным вызовом для России выступает не преодоление спада («нащупывание дна»), а запуск экономического роста. Конечно, имеется в виду устойчивый и долгосрочный рост, сопровождаемый структурной модернизацией, а не достижение благоприятных статистических данных. На обозримую перспективу Россия должна стремиться к темпам роста, превышающим среднемировые (или находящимся в интервале между показателями Германии и Китая).

Это нетривиальная задача — в отличие от стабилизации здесь не может быть стандартных решений. Решения обусловлены особенностями и данной эпохи, и нашей страны. Ответ на такой вызов требует серьезных институциональных реформ во всех сферах жизни общества и не сводящихся только к экономике. Здесь важно движение со стороны как спроса, так и предложения.

Для запуска механизма роста надо прежде всего определить источники спроса — внешнего и внутреннего. Государственные закупки, закупки корпораций с государственным участием, как и социальные расходы, должны формироваться с учетом возможности обеспечить спрос на высококачественные товары и услуги. Необходимо и качественно изменить ситуацию, складывающуюся на стороне предложения, то есть применительно к факторам, которые влияют на решение предпринимателя развивать бизнес или уйти с рынка.

Среди первоочередных задач экономической политики по запуску механизмов экономического роста выделим следующие.

Дезинфляция и достижение целевого уровня инфляции 4% — если не к концу 2017 г., как записано в Основных направлениях денежно-кредитной политики, то в достаточно близкой перспективе. Последовательное продвижение к этой цели даст ряд взаимосвязанных результатов, необходимых для экономического роста:

- повысится предсказуемость экономической жизни, то есть бизнес получит четкие ориентиры количественных параметров своего функционирования;

- будет обеспечена доступность кредитов, поскольку именно с темпом инфляции соотносятся ключевая ставка и ставки коммерческого кредитования;

- ценовая определенность будет способствовать социальной стабилизации и повышению потребительского спроса в экономике.

Бюджетная политика, включающая:

- постепенное восстановление бездефицитности бюджета при ограничении роста государственного долга, что создаст доверие к макроэкономической политике страны;

- бюджетный маневр в пользу производительных отраслей (транспортной и социальной инфраструктуры) как обязательное условие повышения потенциального роста;

- рационализация расходов за счет оптимизации бюджетной сети и процедур при отказе от секвестра как основного метода балансирования бюджета;

- формирование нового бюджетного правила на случай восстановления высокой конъюнктуры углеводородов (Мау, 2015. С. 18–19).

Формирование инвестиционного климата должно стать первоочередной задачей всех уровней власти, а также одним из основных критериев оценки работы региональных администраций. На это нацелены разрабатываемый в настоящее время рейтинг инвестиционной привлекательности регионов и специальные программы подготовки региональных инвестиционных команд.

Достижение высоких показателей в рейтинге «Doing Business», как показывает практика, — важное направление работы, но недостаточное. Россия прошла путь со 120-го места в 2012 г. до 51-го в 2015 г., однако результаты инвестиционной активности за этот период были неубедительными. Среди приоритетных мер по улучшению инвестиционного (и предпринимательского) климата должны быть:

- дерегулирование экономики;

- реформа контрольно-надзорных органов, которая должна сократить количество государственных функций и соответственно число контрольных органов, количество проверок, а также внедрить риск-ориентированный подход;

- поддержка малого и среднего бизнеса, на что нацелена созданная в 2015 г. Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства;

- защита собственности и безопасности предпринимателей.

Развитие конкуренции выступает важным направлением стимулирования предпринимательской активности. Девальвация делает эту

проблему особенно актуальной, так как ограничивает доступ на отечественный рынок иностранных товаров.

Стимулирование несырьевого экспорта: для современной России с ее достаточно ограниченным рынком (это одно из многих важных отличий, например, от Китая) внешний спрос исключительно важен для обеспечения устойчивости экономического роста. На это нацелен, в частности, созданный в 2015 г. Российский экспортный центр, однако административное решение следует подкреплять мерами институционального характера:

- снятие барьеров для экспорта и вообще для внешнеэкономической деятельности. В рейтинге «Doing Business-2016» по международной торговле позиции России опустились за год со 155-го места на 170-е. Процедуры пересечения товаром границы должны быть радикально упрощены (сведены к предоставлению трех-четырех документов в электронной форме и в одно окно);

- недопущение расширения практики административного ограничения несырьевого экспорта;

- снятие барьеров для импорта, поскольку в условиях глобальных цепочек добавленной стоимости эффективность экспорта нередко зависит от эффективности завязанного на выпуск данной экспортной продукции импорта;

- со стимулированием экспорта должны быть непосредственно связаны задачи импортозамещения. В принципе способность поставлять товары на экспорт призвана быть главным критерием при принятии решений о поддержке того или иного проекта импортозамещения.

Институциональные реформы в отраслях человеческого капитала — образование, здравоохранение, пенсионная система. Необходимо обеспечить сбалансированное решение стоящих перед ними задач: социальной (развитие собственно человеческого потенциала), фискальной (эффективности расходования доступных финансовых ресурсов) и инвестиционной.

Социальная политика должна ориентироваться на комплексное оказание необходимой помощи, обеспечивая увеличение социальной поддержки на основе концентрации ее у наиболее нуждающихся. Помимо собственно социальных эффектов, адресность станет фактором повышения спроса на товары и услуги отечественных производителей.

Обсуждая проблемы запуска механизма роста, нельзя отказываться и от долгосрочных задач, решение которых потребует значительного времени. К ним прежде всего относятся:

- формирование и развитие международных экономических союзов и зон, начиная с ЕАЭС, но не ограничиваясь им. Россия должна продолжать разрабатывать тему единого экономического пространства с ЕС («от Лиссабона до Владивостока»), а также стремиться участвовать в различных формируемых сегодня зонах свободной торговли;

- при всей сложности современной валютной ситуации денежные власти не должны забывать о задаче превратить рубль в региональную резервную валюту.

Год 2015-й был очень сложным, однако его результаты оказались несколько лучше ожиданий конца 2014 г. Ключевой задачей в 2016 —

2018 гг. станет формирование механизма восстановления экономического роста при недопущении популистских сценариев. От того, как будет решена эта задача, зависит очень многое в жизни России в пост-кризисном мире, контуры которого формируются на наших глазах.

Список литературы / References

- Идрисов Г. И. (2015). Выигравшие и проигравшие: последствия изменения условий торговли для российской промышленности // Экономическое развитие России. № 4. С. 26–29. [Idrisov G. I. (2015). Winners and losers: Consequences of changes in the terms of trade for the Russian industry. *Ekonomicheskoe Razvitie Rossii*, No. 4, pp. 26–29. (In Russian).]
- Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. (2015а). Промышленность: тренды выглядят хуже данных // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. № 7 (апрель). С. 21–24. [Idrisov G., Kaukin A., Morgunova O., Turuntseva M. (2015a). Industry: Trends look worse than the data. *Real-time monitoring of the economic situation in Russia. Trends and challenges of social and economic development*, No. 7 (April), pp. 21–24. (In Russian).]
- Идрисов Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурылев С. (2015b). Условия торговли и экономическое развитие современной России // Экономическая политика. № 3. С. 7–37. [Idrisov G., Ponomarev Yu., Sinelnikov-Murylev S. (2015b). Terms of trade and economic development of modern Russia. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 3, pp. 7–37. (In Russian).]
- Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. (2013). Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. № 8. С. 35–59. [Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S. (2013). Budget policy and economic growth. *Voprosy Ekonomiki*, No. 8, pp. 35–59. (In Russian).]
- Коллинз Р. (2015). Средний класс без работы: выходы закрываются // Есть ли будущее у капитализма? М.: Изд-во Института Гайдара. [Collins R. (2015). Middle class without jobs: Exits are closing. In: *Does capitalism have a future?* Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]
- Малева Т. (гл. ред.) (2015). 2014–2015 гг.: Экономический кризис — социальное измерение. М.: РАНХиГС. [Maleva T. (ed.) (2015). *2014–2015: Economic crisis — social dimension*. Moscow: RANEP. (In Russian).]
- Мау В. (2014). В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 году // Вопросы экономики. № 2. С. 4–32. [Mau V. (2014). Waiting for a new model of growth: Russia's social and economic development in 2013. *Voprosy Ekonomiki*, No. 2, pp. 4–32. (In Russian).]
- Мау В. (2015). Социально-экономическая политика России в 2014 году: выход на новые рубежи? // Вопросы экономики. № 2. С. 5–31. [Mau V. (2015). Russia's social and economic policy in 2014: Finding new frontiers. *Voprosy Ekonomiki*, No. 2, pp. 5–31. (In Russian).]
- Мау В. А., Кузьминов Я. И. (науч. ред.). (2013). Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика: в 2-х т. М.: Дело. [Mau V. A., Kuzminov Ya. I. (eds.) (2013). *Strategy-2020: A new model of growth — new social policy*. In 2 vols. Moscow: Delo. (In Russian).]
- Мау В., Улюкаев А. (2014). Глобальный кризис и тенденции экономического развития // Вопросы экономики. № 11. С. 4–24. [Mau V., Ulyukaev A. (2014). Global crisis and trends of economic development. *Voprosy Ekonomiki*, No. 11, pp. 4–24. (In Russian).]
- Медведев Д. (2015). Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. № 10. С. 5–29. [Medvedev D. (2015). A new reality: Russia and global challenges. *Voprosy Ekonomiki*, No. 10, pp. 5–29. (In Russian).]

- Орлова Н., Егиев С. (2015). Структурные факторы замедления роста российской экономики // Вопросы экономики. № 12. С. 69–84. [Orlova N., Egiev S. (2015). Structural factors of Russian economic slowdown. *Voprosy Ekonomiki*, No. 12, pp. 69–84. (In Russian).]
- Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. (2014). Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. № 5. С. 7–37. [Sinelnikov-Murylev S., Drobyshevsky S., Kazakova M. (2014). Decomposition of Russia's GDP growth rates in 1999–2014. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 5, pp. 7–37. (In Russian).]
- Столыпинский клуб (2015). Экономика роста: Доклад. М., октябрь. http://expert.ru/data/public/499741/499785/dir-polnaya-versiya-19_10_15.pdf. [Stolypin Club (2015). The economy of growth: A report. Moscow, October. (In Russian).]
- Alvaredo F., Atkinson A. B., Piketty Th., Saez E. (2013). The top 1 percent in international and historical perspective. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 3, pp. 3–20.
- Mankiw N. G. (2013). Defending the one percent. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 3, pp. 21–34.
-

Anti-crisis measures or structural reforms: Russia's economic policy in 2015

Vladimir Mau

Author affiliation: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). Email: rector@rane.ru.

The paper deals with 2015 trends and challenges for social and economic policy in the nearest future. The analysis of global crisis includes: uneven developments in the leading advanced and emerging economies; new models of economic growth which look differently in different countries; prospects of globalization and challenges of 'regional globalization'; currency configurations of the future; energy prices dynamics and its influence on political and economic prospects of particular states. Current challenges are discussed in the context of previous 30 years. Among the main topics on Russia, there are approaches to a new growth model, structural transformation (including import substitution issues), economic dynamics, budget and monetary outlines, social issues. The priorities of economic policy are also considered.

Keywords: economic policy, crisis, structural reforms, global trends, Russia.

JEL: O52, P67.

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

В. Маневич

Функционирование денежно-финансовой системы и депрессия российской экономики

Денежно-финансовая сфера экономики России рассматривается в статье как взаимосвязанная система, включающая трансграничное движение капитала, формирование и финансирование дефицита бюджета, денежную политику Центрального банка, кредитную активность банков. В статье прослеживаются изменения в функционировании денежно-финансовой системы России в 2014–2015 гг. под воздействием внешних шоков. Автор оспаривает ряд принятых объяснений динамики макроэкономических индикаторов, в частности автоматическую зависимость в краткосрочном периоде валютного курса от экспортных цен на нефть, а также решающую зависимость спектра процентных ставок от ключевой ставки ЦБ. Благодаря репатриации иностранных активов в российской экономике сохраняется возможность укрепления рубля и снижения процентных ставок, несмотря на падение экспортных цен и погашение внешних обязательств.

Ключевые слова: иностранные обязательства, иностранные активы, валютный курс, экспортные цены, дефицит, федеральный долг, ставки процента.

JEL: E42, E43, E50, E60, F31, F40, G12, N60.

Трудности, переживаемые российской экономикой, обычно связывают с санкциями, введенными западными странами, и падением мировых цен на энергоносители. Это верно лишь отчасти, поскольку темп роста российской экономики реально замедлился уже в 2013 г. В течение всего 2014 г. он был близок к нулю (хотя оставался в области положительных значений). Действие санкций могло сказаться лишь на показателях III кв. 2014 г., а падение цен на нефть началось в IV кв. Мы не хотели бы преуменьшать негативные последствия внешних шоков для российской экономики, но все же полагаем, что они зависят не только от силы самих шоков, но и от того, как реагируют на них монетарные власти и другие экономические ведомства РФ. Рациональная реакция может во многом нейтрализовать воздействие

Маневич Виталий Ефимович (manevitch.vitaly@yandex.ru), д. э. н., проф., руководитель научного направления «Экономическая политика» Института экономики РАН (Москва).

внешних шоков. Напротив, если реакция на них будет непродуманной и непрофессиональной, оно может усиливаться.

Функционирование денежно-финансовой системы в 2014 году

В III кв. 2014 г. еще сохранялись высокие цены на нефть, но вступили в действие санкции, введенные против России. Российские банки и корпорации были вынуждены погашать внешние обязательства, не имея возможности их рефинансировать на внешних финансовых рынках. Подчеркнем, что одновременно с уменьшением обязательств в III кв. 2014 г. начали сокращаться иностранные активы, и такую реакцию экономики на сложившиеся условия следует признать естественной и здоровой, хотя на первых порах недостаточной: иностранные обязательства уменьшились на 23 млрд долл., а иностранные активы — всего на 7 млрд¹.

Снижение экспортных цен на нефть в IV кв. 2014 г. привело сначала к ограниченному синхронному снижению экспорта и импорта, и торговый баланс в IV кв. сократился всего на 3 млрд долл. (с 45 млрд до 42 млрд). При этом положительное сальдо счета текущих операций увеличилось с 6 млрд до 14 млрд долл., главным образом благодаря сезонному уменьшению отрицательного сальдо счета услуг. Соотношение спроса и предложения иностранной валюты на внутреннем рынке существенно не изменилось, следовательно, не было объективных предпосылок для обвального падения курса рубля².

Анонсированный Банком России переход к плавающему курсу рубля, предполагающему отказ ЦБ от массированных операций на валютном рынке, вызвал ажиотажный спрос на иностранную валюту, прежде всего со стороны домохозяйств, а затем — и банков. В результате здоровая тенденция к сокращению иностранных активов, проявившаяся в III кв., временно прервалась. В IV кв. 2014 г. был зафиксирован массированный вывоз капитала (46 млрд долл.³). Одновременно иностранные обязательства уменьшились на 35 млрд долл. ЦБ РФ не только не смог уйти с валютного рынка, но ему пришлось потратить более 64 млрд долл. для стабилизации ситуации.

¹ Номинально иностранные активы сократились в III кв. 2014 г. на 17 млрд долл., но эта сумма включает списание долгов (по-видимому, безнадежных) других государств перед РФ примерно на 10 млрд долл., так что собственно иностранные активы банков и корпораций сократились на 7 млрд долл.

² В докладе «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017–2018 годов» говорится, что «существенное ухудшение условий торговли определило резкое ослабление рубля» (Банк России, 2015. С. 13). Однако ухудшение условий торговли (соотношения экспортных и импортных цен) не привело к отрицательному сальдо торгового баланса и счета текущих операций, следовательно, само по себе, без воздействия трансграничного движения капитала оно не могло вызвать падения курса рубля.

³ Согласно платежному балансу за 2014 г., «чистое приобретение активов» в IV кв. составило 14,2 млрд долл. Чтобы получить значение вывоза капитала, к этой сумме нужно прибавить счет операций с капиталом (капитальные трансферты), равный 31,8 млрд долл.

Т а б л и ц а 1

**Формирование и использование избытка федерального бюджета
в первом полугодии 2014 г.**

Формирование избытка	Млрд руб.	В % к итогу	Использование избытка	Млрд руб.	В % к итогу
Официальный профицит	718,8	89,5	Прирост счетов бюджета*	773,9	96,4
Прирост внутреннего долга	55,3	6,9	Бюджетные кредиты	4,5	0,6
Доходы от приватизации	27,1	3,4	Прочие внутренние расходы	3,8	0,5
Продажа драгметаллов	0,3	0,0	Погашение внешнего долга**	20,7	2,6
Неуказанные чистые доходы	1,4	0,2			
Итого	802,9	100	Итого	802,9	100

* Прирост счетов бюджета в правой части таблицы приведен за вычетом курсовой разницы и доходов от управления счетами. Соответствующие строки исключены из левой части таблицы.

** Включая другие расходы за границей.

Источники: Федеральная служба государственной статистики; расчеты автора.

Рассмотрим теперь, как изменялась ситуация в бюджетно-финансовой и денежно-кредитной сферах. В первом полугодии 2014 г. (когда цены на нефть оставались стабильно высокими, а секторальные санкции еще не были введены) реальный избыток федерального бюджета составил более 800 млрд руб., или 2,5% ВВП. Как видно из данных таблицы 1, более 96% суммы реального избытка федерального бюджета оседало на счетах бюджета в ЦБ и коммерческих банках.

Баланс ЦБ РФ формировался в первом полугодии 2014 г. под воздействием бюджетного профицита, вызывавшего прирост остатков на счетах правительства, и сокращения валютных резервов вследствие избыточного спроса на иностранную валюту. Аналитическое представление баланса ЦБ дано в таблице 2.

Таблица баланса ЦБ перестроена в соответствии со следующим алгоритмом. Согласно платежному балансу, валютные резервы сократились в первом полугодии 2014 г. на 37,7 млрд долл., что при валютном курсе 33,63 руб./долл. равно 1267,9 млрд руб. Однако чистые иностранные активы по балансу ЦБ сократились

Т а б л и ц а 2

**Ресурсы ЦБ и их использование
в первом полугодии 2014 г. (млрд руб.)**

Ресурсы		Использование	
Сокращение чистых иностранных активов*	1267,9	Кредит банкам и другим финансовым и нефинансовым организациям	1164,1
Прирост обязательств перед правительством**	618,8		
Прирост других обязательств перед частным сектором	101,5	Сокращение денежной базы	831,5
Сокращение кредита правительству	7,3		
Итого	1995,6	Итого	1995,6

* Данные платежного баланса, переведенные в рубли по курсу на конец периода.

** Прирост обязательств перед правительством равен сумме прироста остатков на счетах правительства, прироста капитала ЦБ и других чистых пассивов за вычетом величины переоценки чистых иностранных активов.

Источники: Банк России; расчеты автора.

лишь на 611,4 млрд руб. Если бы не переоценивался весь массив иностранных активов ЦБ, а в его балансе указывались только приросты чистых иностранных активов, то их сокращение составило бы не 611,4 млрд, а 1267,9 млрд руб., и на соответствующую сумму (656,5 млрд руб.) уменьшился бы прирост обязательств перед правительством. В целом сумма ресурсов ЦБ не изменилась бы. Именно такой вид имеет таблица 2.

Действительно, мы получили более ясное представление о ресурсах и операциях ЦБ: кредит банкам и другим (в основном финансовым) организациям был предоставлен за счет сокращения иностранных активов. Прирост остатков на счетах правительства не был использован для активных операций и соответственно отражался как уменьшение денежной базы. Более того, даже часть реального сокращения чистых иностранных активов генерировала сокращение денежной базы.

Баланс кредитных организаций за первое полугодие 2014 г. отражал сложившуюся в тот период ситуацию в области как внешнеэкономических связей, так и бюджетной и денежно-кредитной политики (табл. 3). Как видно из данных таблицы 3, чистыми кредиторами банков в тот период выступали правительство и ЦБ, а основными чистыми заемщиками — остальной мир и домашние хозяйства. Чистое кредитование нефинансовых корпораций в первом полугодии 2014 г. было пренебрежимо мало.

Теперь рассмотрим ситуацию во втором полугодии 2014 г. В III кв. 2014 г. бюджет сводился с профицитом, поскольку экспортные цены оставались высокими, но лишь 30% избытка федерального бюджета оседало на счетах в ЦБ и коммерческих банках, остальное в силу

Т а б л и ц а 3

Обязательства и активы банков в первом полугодии 2014 г.*

	Пассивы	Активы	Чистые обязательства (+)		Чистые активы (–)	
	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу
Остальной мир	99,0	1316,2			–1217,2	46,3
Правительство	930,3	–92,0	1022,4	38,2		
Центральный банк	838,4	–555,1	1393,5	52,0		
Домохозяйства	–61,5	755,0			–816,5	31,1
Нефинансовые корпорации	1014,4	1029,5			–15,1	0,6
Финансовые корпорации	29,1	607,8			–578,7	22,0
Средства банков	263,9		263,9	9,8		
Итого	3113,6	3061,4	2679,7	100,0	–2627,5	100,0
Расхождение	–52,2		–52,2			

* В строке «Правительство» активы банков — это государственные ценные бумаги в портфеле банков и кредиты, предоставленные банками региональным и местным властям, пассивы — счета правительства РФ, региональных и местных властей в банках. В строке «Центральный банк» пассивы — изменение обязательств банков перед ЦБ, активы — изменение резервов ликвидности. В строках «Домохозяйства», «Нефинансовые корпорации» и «Финансовые корпорации» активы — это предоставленные банками кредиты, пассивы — депозиты и другие обязательства банков перед соответствующими секторами. В строке «Средства банков» пассивы — капитал банков и прочие чистые пассивы; активы в этой строке отсутствуют, потому что банковская система в целом сама себя не кредитует.

Источники: Банк России; расчеты автора.

изменившихся обстоятельств, в частности введения санкций, использовалось для погашения внешнего федерального долга и непредвиденных расходов.

В III кв. 2014 г. банки впервые реально столкнулись с действием санкций и необходимостью погашать внешние обязательства без возможности их рефинансировать. Реакцию банков на сложившуюся ситуацию нужно признать адекватной: они существенно сократили свои иностранные активы, в результате выросли *чистые* иностранные обязательства. Это позволило банкам погасить обязательства перед остальным миром и расширить кредитование внутренней экономики, главным образом нефинансовых корпораций. Прирост чистых иностранных обязательств составил почти 35% ресурсов чистого банковского кредитования. Чистое кредитование нефинансовых корпораций достигло 95% всего чистого кредитования (табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Чистое кредитование и чистое заимствование банков
в III кв. 2014 г.**

	Пассивы	Активы	Чистые обязательства (+)		Чистые активы (–)	
	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу
Остальной мир*	–453,3	–977,3	524,1	34,6		
Правительство	237,2	29,5	207,7	13,7		
ЦБ	313,5	81,1	232,4	15,4		
Нефинансовые корпорации	245,8	1408,1			–1162,3	94,7
Финансовые корпорации	38,6	33,4	5,2	0,3		
Домохозяйства	396,6	461,1			–64,5	5,3
Средства банков	543,7		543,7	35,9		
Итого	1322,1	1035,8	1513,1	100,0	–1226,8	100,0
Расхождение	–286,3		–286,3			

* Данные платежного баланса.

Источники: Банк России; расчеты автора.

Баланс кредитных организаций за III кв. 2014 г. перестроен в соответствии с тем же алгоритмом, что и баланс за первое полугодие: данные о кредитовании остального мира банками и заимствовании банков у остального мира по «Обзору кредитных организаций» ЦБ РФ мы заменяем данными платежного баланса об изменении иностранных активов и иностранных обязательств банков, переведенных в рубли по курсу на конец периода (39,39 руб./долл.). При этом абсолютное значение статистического расхождения существенно уменьшается. В результате мы получаем более четкую картину функционирования кредитных организаций в III кв. 2014 г.

В целом для III кв. 2014 г. был характерен ряд позитивных тенденций как в банковской сфере, так и в экономике в целом: иностранные обязательства погашались за счет сокращения (репатриации) иностранных активов, качественно расширилось кредитование нефинансовых корпораций, платежный баланс был близок к равновесию. Однако эти благоприятные тенденции были прерваны в результате событий в последнем квартале 2014 г.

Как уже говорилось, снижение экспортных цен на нефть в IV кв. 2014 г. относительно слабо повлияло на платежный баланс, однако вызвало серьезные трудности при формировании государственного бюджета. Дефицит консолидированного бюджета за IV кв. составил 2387,2 млрд руб., или 12% квартального ВВП. Реальный дефицит федерального бюджета (с учетом бюджетных кредитов, погашения внешнего долга и прочих расходов) был равен 1778,4 млрд руб., или 8,9% ВВП. Как видно из данных таблицы 5, дефицит бюджета в IV кв. 2014 г. финансировался главным образом за счет резкого роста внутреннего долга.

Т а б л и ц а 5

**Формирование и финансирование дефицита
федерального бюджета в IV кв. 2014 г.**

Формирование дефицита	Млрд руб.	Финансирование дефицита	Млрд руб.	В % к итогу
Официальный дефицит	1503,1	Прирост внутреннего долга	973,6	54,7
Покупка драгметаллов	8,8	Курсовая разница**	799,5	45,0
Бюджетные кредиты	160,5	Доход от приватизации	1,5	0,1
Прочие внутренние расходы	72,1	Неуказанные чистые доходы	3,8	0,2
Погашение внешнего долга*	33,9			
Итого	1778,4	Итого	1778,4	100,0

* Включая другие расходы за границей.

** Курсовая разница за вычетом прироста на счетах и доходов от операций по управлению счетами. Поскольку курсовая разница в IV кв. 2014 г. обусловила прирост остатков на счетах правительства, несмотря на сокращение валютных резервов, мы приводим в таблице лишь часть курсовой разницы, которая использована для финансирования дефицита.

Источники: Федеральная служба государственной статистики; расчеты автора.

За IV кв. 2014 г. федеральный внутренний долг вырос почти на 1 трлн руб., причем весь его прирост пришелся на декабрь (за три предшествующих квартала внутренний долг вырос всего на 50 млрд руб.). Резкий рост заимствований правительства вызвал повышение всего спектра процентных ставок, вероятно, не в меньшей степени, чем повышение ключевой ставки ЦБ. Напомним, что рост заимствований правительства пришелся на период, когда кредитный рынок находился в крайне напряженном состоянии в связи с необходимостью погашать внешние обязательства.

Обычно в последнем квартале года бюджет сводился с дефицитом, который финансировался главным образом за счет уменьшения остатков на счетах бюджета и, следовательно, сопровождался увеличением количества денег в обращении. Традиционное расширение денежной базы в IV кв. (особенно в декабре) — важнейший источник финансирования сезонного дефицита. Что же помешало использовать прирост денежной базы для финансирования дефицита в последнем квартале 2014 г.? Почему потребовался столь масштабный прирост внутреннего долга? Анализ баланса Банка России за IV кв. 2014 г. дает ответ на этот вопрос. Аналитическое представление баланса за указанный период дано в таблице 6. Как видно из данных таблицы 6, в IV кв. 2014 г. ЦБ РФ предоставил массированные кредиты

Баланс ЦБ РФ в IV кв. 2014 г. (млрд руб.)

Пассивы		Активы	
Обязательства перед правительством*	2143,1	Кредит банкам	3659,0
Прирост денежной базы	1384,1	Кредит другим организациям	184,8
Другие обязательства перед частным сектором	327,7	Кредит правительству	10,8
Итого	7518,9	Итого	7518,6
		Расхождение	0,3

* Прирост обязательств перед правительством включает прирост остатков на счетах правительства в ЦБ (1686,6 млрд руб.), капитала ЦБ (5885 млрд) и прирост (положительный или отрицательный) прочих чистых пассивов (–1764,5 млрд). Сумма этих компонентов обязательств ЦБ перед правительством в IV кв. выросла на 5807,1 млрд руб. Прирост чистых иностранных активов по балансу ЦБ составил 3664,0 млрд руб., причем он был полностью обусловлен переоценкой валютных резервов по курсу на конец периода и в пассиве баланса отражался как прирост остатков на счетах правительства и, возможно, как прирост капитала банков. Вычитая сумму прироста иностранных активов из суммы обязательств перед правительством, мы получим часть этого прироста (точнее, прироста капитала ЦБ), которая не обусловлена переоценкой иностранных активов, равную 2143,1 млрд руб. За счет каких источников формировался этот прирост капитала ЦБ, мы определить не можем.

Источники: Банк России; расчеты автора.

банкам, что позволило им расплатиться по внешним и внутренним обязательствам в иностранной валюте и удовлетворить возросший спрос на иностранную валюту со стороны домохозяйств. Характерно, что сумма кредитов, предоставленных ЦБ банкам в этот период (3659 млрд руб.), почти равна уменьшению официальных валютных резервов, переведенному в рубли по курсу на конец периода (3610,9 млрд руб.).

Частично прирост внутреннего кредита ЦБ РФ был профинансирован за счет его обязательств перед правительством, частично — за счет прироста денежной базы и других обязательств перед частным сектором. Поскольку прирост денежной базы стал одним из источников финансирования кредита банкам, этот прирост нельзя было использовать для финансирования дефицита, характерного для последнего квартала года. Для его финансирования потребовалось резко нарастить внутренний государственный долг.

Рассмотрим теперь, как складывалась кредитная активность банков в рассматриваемом периоде.

В IV кв. 2014 г., по данным «Обзора кредитных организаций» ЦБ РФ, увеличились (в номинальном выражении) как иностранные активы, так и иностранные пассивы банков. Рост иностранных активов составил 3678 млрд руб., иностранных пассивов — 2091 млрд. Следовательно, чистое кредитование остального мира банками равнялось 1587 млрд руб. ($3678 - 2091 = 1587$). Однако, согласно данным платежного баланса, иностранные обязательства банков не выросли, а сократились на 39,3 млрд долл., причем иностранные активы выросли лишь на 9,6 млрд. Переведем эти суммы в рубли (по курсу на конец периода), мы получим, что иностранные обязательства сократились на 1086 млрд руб.; прирост иностранных активов составил 551 млрд руб. Соответственно чистое кредитование банками остального мира теперь равнялось 1637 млрд руб. [$551 - (-1086) = 1637$]. Как видим, значения чистого кредитования остального мира банками, полученные из разных источников, вполне сопоставимы.

Если изменения иностранных активов и пассивов кредитных организаций привести в соответствии с данными платежного баланса, переведенными в рубли по курсу на конец периода, то получим более ясную картину функционирования банковской системы (табл. 7)⁴. Как видно из данных этой таблицы, в IV кв. 2014 г. чистое кредитование банками домохозяйств и корпораций полностью прекратилось. Не только домохозяйства и финансовые корпорации, но и нефинансовые корпорации стали чистыми кредиторами банковской системы.

Т а б л и ц а 7

Чистое кредитование и чистое заимствование банков в IV кв. 2014 г.

	Пассивы	Активы	Чистые обязательства (+)		Чистые активы (-)	
	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу
Остальной мир*	-1085,8	551,3			-1637,1	45,0
Правительство	-756,7	369,8			-1126,5	31,0
ЦБ	3646,8	1496,2	2150,6	59,9		
Финансовые организации	215,0	121,1	93,9	2,6		
Нефинансовые организации	3976,7	3508,4	468,3	13,1		
Домохозяйства	1108,2	233,4	874,8	24,4		
Средства банков**	-873,8				-873,8	24,0
Итого	6230,4	6280,2	3587,6	100,0	-3637,4	100,0
Расхождение	49,8		49,8			

* Данные платежного баланса.

** Отрицательная величина отражает убытки банков в тот или иной период.

Источники: Банк России; расчеты автора.

Чистое кредитование остального мира (уменьшение обязательств плюс прирост активов) поглощало в IV кв. 2014 г. 45% ресурсов чистого кредитования. Единственным заемщиком из секторов внутренней экономики выступало правительство. Чистое кредитование правительства банками поглощало 31% ресурсов чистого кредитования.

Что можно было изменить в денежной и финансовой политике в IV кв. 2014 г.? Прежде всего, нельзя было в условиях нестабильности на валютном рынке декларировать переход к свободному плаванию рубля. Это вызвало вполне прогнозируемый ажиотажный спрос на иностранную валюту. В результате основным фактором дестабилизации платежного баланса оказался вывоз капитала частным сектором. Если бы в IV кв. не возник такой сильный спрос на валюту и продолжалось сокращение иностранных активов, то удалось бы избежать резкого падения курса рубля, растраты валютных резервов, ускорения инфляции.

⁴ Баланс кредитных организаций перестроен в соответствии с алгоритмом, описанным выше. В результате внесенных изменений статистическое расхождение не увеличивается, а уменьшается: в таблице «Обзор кредитных организаций» расхождение составляет 62,6 млрд руб., в нашей интерпретации — 49,8 млрд. Значит, полученное нами представление баланса банков, по крайней мере, не менее точное.

Соответственно уменьшилась бы потребность в массированном кредитовании банков. Прирост денежной базы в таком случае можно было использовать не для кредитования банков, а для финансирования дефицита бюджета. Заметим, что за счет реального прироста денежной базы в IV кв. 2014 г. можно было профинансировать около 80% дефицита федерального бюджета. Тогда для его полного финансирования потребовался бы значительно меньший прирост внутреннего долга, не произошло бы резкого повышения процентных ставок. Уменьшение заимствований правительства привело бы к расширению ресурсов кредитования реального сектора.

Качественно изменился бы и баланс кредитных организаций. Сектор нефинансовых корпораций сохранил бы роль чистого заемщика (это вполне реально при стабильных процентных ставках), а чистые заимствования банков у домохозяйств и финансовых корпораций могли стать ресурсом для кредитования нефинансовых корпораций. Спада в экономике можно было избежать.

Особенности ситуации в денежно-финансовой сфере в 2015 г.

В I кв. 2015 г. вынужденное погашение внешних обязательств достигло пика (они сократились на 38 млрд долл.), однако, поскольку ажиотажный спрос на иностранную валюту удалось погасить, остановился массированный вывоз капитала, более того, иностранные активы снизились, хотя и ненамного, — всего на 1 млрд долл. В то же время импорт сократился в большей степени, чем доходы от экспорта, соответственно увеличилось положительное сальдо счета текущих операций (табл. 8.). Сложилась ситуация для повышения курса рубля при относительно небольшом расходе валютных резервов. Действительно, в течение I кв. он укрепился с 68,93 руб./долл. на конец января до 58,46 на конец марта 2015 г.⁵

Во II кв. 2015 г. объем погашения обязательств снизился более чем в 4 раза (с 38 млрд до 8,5 млрд долл.), и в целом сальдо счета финансовых операций оказалось более благоприятным, чем в I кв. Курс рубля по итогам II кв. повысился, хотя все укрепление пришлось на апрель, когда доллар подешевел с 58,46 до 51,70 руб. Напротив, в мае–июне курс рубля стал снижаться. Видимо, при нескольких больших затратах валютных резервов можно было сохранить положительную динамику валютного курса рубля. Возможно, что возобновившийся во II кв. вывоз капитала был связан именно с тем, что ЦБ не приложил достаточно усилий для удержания курса рубля.

⁵ Правда, в течение января 2015 г. курс доллара резко вырос — с 56,26 до 68,93 руб./долл. Это было связано с тем, что ЦБ РФ предпринял попытку, очевидно несвоевременную, приступить к наращиванию официальных резервов и, следовательно, выступить на валютном рынке не в качестве продавца, а в качестве покупателя. Валютные резервы за январь увеличились всего на 0,4 млрд долл., а курс снизился на 12,7 руб.

Платежный баланс РФ за I–III кв. 2015 г.
(млрд долл.)

		I кв.	II кв.	III кв.
1	Экспорт	89,5	91,1	78,5
2	Импорт	–45,3	–48,2	–50,3
3 = 1 – 2	Торговый баланс	44,3	43,0	28,2
4	Баланс услуг	–8,4	–9,7	–12,1
5	Баланс доходов	–7,2	–17,5	–10,7
6 = 3 – 4 – 5	Счет текущих операций	28,7	15,8	5,4
7	Изменение обязательств	–38,2	–8,6	–16,1
8	Изменение активов	–1,0	10,1	–13,4
9 = 7 – 8	Сальдо финансового счета	–37,3	–18,9	–2,7
10	Чистые ошибки и пропуски	–1,5	0,9	7,1
11 = 6 + 9 + 10	Изменение валютных резервов	–10,1	–2,2	9,7

Источник: Банк России.

Особенно противоречивая, можно сказать, драматичная ситуация сложилась в III кв. 2015 г. В этот период продолжилось снижение доходов от экспорта, однако импорт не только не сократился, но даже несколько вырос, что можно рассматривать как признак некоторого оздоровления внутреннего спроса. Правда, рост импорта и сезонное увеличение отрицательного сальдо счета услуг в условиях снижения доходов от экспорта привели к уменьшению положительного сальдо счета текущих операций почти втрое: с 15,8 млрд до 5,4 млрд долл. Однако это было приемлемым, потому что еще сильнее уменьшилось отрицательное сальдо финансового счета платежного баланса.

Именно в области трансграничного движения капитала произошли наиболее важные изменения: *сокращение иностранных активов российских банков и корпораций на $\frac{5}{6}$ уравнило погашение иностранных обязательств*. Действительно, хотя в III кв. такое погашение увеличилось вдвое по сравнению со II кв., это не привело к росту отрицательного сальдо финансового счета, потому что одновременно сократились иностранные активы. *В целом впервые за полтора года сложились условия для качественного укрепления рубля (без расходования валютных резервов) и оздоровления всей системы ожиданий в экономике*.

Однако ничего подобного не произошло. Напротив, курс рубля резко пошел вниз. В течение III кв. 2015 г. номинальный курс доллара вырос с 55,52 руб./долл. до 66,24. Чем это можно объяснить?

В этот период ЦБ РФ приступил к наращиванию валютных резервов, то есть выступил на валютном рынке в качестве покупателя, тем самым подталкивая курс рубля вниз. Этот шаг был несвоевременным. Если бы ЦБ РФ воздержался от наращивания валютных резервов, то рубль мог бы существенно укрепиться. Конечно, тогда еще больше вырос бы импорт. Но удешевление и рост импорта могли способствовать расширению агрегированного внутреннего спроса, в частности инвестиционного. Вероятно, это привело бы к уменьшению положительного сальдо счета текущих операций. В крайнем

случае пришлось бы не только отказаться от прироста валютных резервов, но и потратить из них несколько миллиардов долларов, чтобы уравновесить спрос и предложение иностранной валюты. Но такие затраты были бы вполне оправданны, потому что изменилась бы вся экономическая ситуация, улучшились бы ожидания, экономика получила бы импульс к выходу из кризиса. Но шанс повысить курс рубля, стимулировать импорт, оздоровить ситуацию в экономике был упущен⁶.

Рассмотрим теперь, как развивалась ситуация в денежно-финансовой сфере в течение трех кварталов 2015 г. В I и II кварталах бюджет сводился с дефицитом, обусловленным снижением доходов от внешнеэкономической деятельности. Реальный дефицит федерального бюджета⁷ в I кв. составил 1092,9 млрд руб., или 6,6% квартального ВВП. Дефицит практически полностью финансировался за счет сокращения остатков на счетах правительства в ЦБ и коммерческих банках (табл. 9).

Как можно судить по балансу Банка России (табл. 10), сокращение остатков на счетах правительства в I кв. тесно корреспондировало с уменьшением иностранных активов ЦБ РФ. Это означало, что дефицит на деле финансируется за счет сокращения валютных

Т а б л и ц а 9

**Формирование и финансирование дефицита
федерального бюджета в I кв. 2015 г. (млрд руб.)**

Формирование дефицита		Финансирование дефицита	
Официальный дефицит	691,9	Уменьшение остатков на счетах бюджета*	1091,7
Погашение внутреннего долга	100,2	Доход от приватизации	0,3
Курсовая разница	48,4	Чистые неуказанные доходы	0,9
Бюджетные кредиты	14,3		
Прочие внутренние расходы	184,3		
Погашение внешнего долга	53,8		
Итого	1092,9	Итого	1092,9

* Включая доход от операций по управлению счетами.

Источники: Федеральная служба государственной статистики; расчеты автора.

⁶ В докладе «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017–2018 годов», опубликованном в сентябре 2015 г., утверждается, что «вынужденное погашение внешних обязательств... обусловило существенный отток капитала» (Банк России, 2015. С. 15). Авторы доклада упорно не замечают, что в III кв. 2015 г. погашение внешних обязательств почти полностью покрывалось сокращением иностранных активов, чистый отток капитала был незначительным и не превышал положительного сальдо счета текущих операций. Следовательно, объективных предпосылок для дальнейшего снижения курса рубля не было; оно индуцировалось исключительно политикой самого ЦБ. Авторы доклада как будто не видят зависимости между решением наращивать валютные резервы и снижением курса рубля. Более того, в докладе ЦБ РФ декларируется задача увеличить валютные резервы до 500 млрд долл., что равнозначно не допустить укрепления рубля в течение нескольких лет. Удивительно, что на той же странице доклада утверждается, что ЦБ «продолжает следовать режиму плавающего валютного курса» (Банк России, 2015. С. 43). Но режим плавающего курса и целенаправленное массированное наращивание резервов по своей природе несовместимы.

⁷ Реальный дефицит федерального бюджета включает, наряду с официальным дефицитом, погашение внешнего и внутреннего долга, бюджетные кредиты, потери на курсовой разнице и др.

Т а б л и ц а 10

**Ресурсы ЦБ РФ и их использование
в I кв. 2015 г. (млрд руб.)**

Ресурсы		Использование	
Сокращение чистых иностранных активов	852,2	Сокращение остатков на счетах правительства	847,6
Сокращение кредита банкам и другим секторам	1663,7	Уменьшение денежной базы	1669,5
Прирост прочих чистых пассивов	30,6	Прирост кредита правительству	29,3
Итого ресурсы	2546,5	Итого использование	2546,4

Источники: Банк России; расчеты автора.

резервов, в данном случае — за счет расходования средств суверенных фондов.

В течение трех кварталов 2015 г. происходило погашение кредитов, предоставленных ЦБ РФ коммерческим банкам в конце 2014 г., другими словами, Банк России сокращал внутренний кредит частному сектору экономики. Средства, поступающие в результате погашения кредита банками, были важнейшей частью ресурсов ЦБ РФ, но использовались по-разному от квартала к кварталу. Как видно из данных таблицы 10, в I кв. 2015 г. уменьшению кредита, предоставленного ЦБ банкам и другим организациям частного сектора, соответствовало сокращение денежной базы. Это значит, что средства, поступившие в результате погашения кредита банками, не использовались для активных операций, а изымались из обращения.

Во II кв. 2015 г. бюджет также сводился с дефицитом; его прирост составил 575 млрд руб., или 3,3% квартального ВВП. Более чем на 90% дефицит финансировался за счет сокращения остатков на счетах бюджета (табл. 11).

Как видно из данных таблицы 12, в которой представлен баланс ЦБ за II кв. 2015 г., сокращение остатков на счетах бюджета корреспондировало не столько с сокращением иностранных активов (валютных резервов), сколько с уменьшением кредита банкам и другим организациям частного сектора. Другими словами, средства, поступавшие в ЦБ в результате сжатия внутреннего кредита, использовались для финансирования дефицита бюджета.

Т а б л и ц а 11

**Формирование и финансирование дефицита федерального бюджета
во II кв. 2015 г. (млрд руб.)**

Формирование дефицита		Финансирование дефицита	
Официальный дефицит	105,8	Уменьшение остатков на счетах*	527,4
Бюджетные кредиты	54,5	Прирост внутреннего долга	45,5
Курсовая разница	289,3	Доход от приватизации	1,1
Прочие внутренние расходы	1,7	Чистые неуказанные доходы	0,5
Погашение внешнего долга	123,4		
Итого	574,5	Итого	574,5

* Включая доход от операций по управлению счетами.

Источники: Федеральная служба государственной статистики; расчеты автора.

**Ресурсы ЦБ РФ и их использование
во II кв. 2015 г. (млрд руб.)**

Ресурсы		Использование	
Сокращение кредита банкам и другим секторам	534,5	Сокращение остатков на счетах правительства	594,3
Сокращение чистых иностранных активов*	144,2	Сокращение других обязательств**	144,1
Прирост денежной базы	44,0	Прирост кредита правительству	2,9
Прирост капитала ЦБ	18,3		
Итого ресурсы	741,0	Итого использование	741,3
		Расхождение	–0,3

* Сокращение чистых иностранных активов за вычетом прироста «прочих чистых пассивов», отражающих переоценку всего массива иностранных активов и пассивов.

** Сокращение других (помимо денежной базы) обязательств перед банками и другими (главным образом, финансовыми) организациями частного сектора.

Источники: Банк России; расчеты автора.

Наконец, в III кв. 2015 г. бюджет был сведен с профицитом. Временно преодолеть дефицит удалось в результате нового снижения курса рубля и жесткой экономии расходов бюджета. Реальный избыток федерального бюджета в III кв. составил 225 млрд руб., или примерно 1,2% квартального ВВП. Он использовался в основном для погашения внешнего и внутреннего долга (табл. 13).

Поскольку бюджет в III кв. сводился с профицитом, остатки на счетах правительства в ЦБ выросли (табл. 14). Увеличились и другие ресурсы ЦБ: денежная база и средства, поступающие в результате сжатия внутреннего кредита (причем такое сжатие составило более половины ресурсов ЦБ). Как уже говорилось, в III кв. ЦБ РФ приступил к наращиванию валютных резервов, и почти весь прирост его ресурсов использовался для покупки иностранной валюты.

Сокращение внутреннего кредита ЦБ РФ сдерживало кредитную активность банков, а его интервенции на валютном рынке вели к новому падению курса рубля. Таким образом, в III кв. 2015 г. экономика подверглась двойному шоку со стороны денежных властей: снижению курса рубля и сокращению внутреннего кредита. Продолжение рецессии становилось неизбежным.

**Формирование и использование избытка федерального бюджета
в III кв. 2015 г. (млрд руб.)**

Формирование избытка		Использование избытка	
Официальный профицит	148,8	Погашение внутреннего долга	98,0
Доход от приватизации	3,4	Погашение внешнего долга	89,3
Курсовая разница*	3,8	Покупка драгметаллов	8,2
Операции по управлению счетами	68,9	Бюджетные кредиты	28,0
Чистые неуказанные доходы	0,4	Прочие внутренние расходы	1,8
Итого	225,3	Итого	225,3

* Курсовая разница за вычетом прироста остатков на счетах бюджета.

Источники: Федеральная служба государственной статистики; расчеты автора.

Ресурсы ЦБ РФ и их использование в III кв. 2015 г. (млрд руб.)

Ресурсы		Использование	
Счета правительства	735,9	Чистые иностранные активы*	1630,9
Прирост денежной базы	103,8	Кредит правительству	50,0
Уменьшение кредита банкам и другим секторам	921,7	Уменьшение других обязательств	80,7
Итого	1761,4	Итого	1761,6
		Расхождение	–0,2

* Прирост чистых иностранных активов за вычетом «чистых прочих пассивов», в которых обычно отражается переоценка всего массива иностранных активов и пассивов по курсу на конец периода.

Источники: Банк России; расчеты автора.

Рассмотрим теперь, как сказывалась рестрикционная политика денежных властей на кредитной активности коммерческих банков. Характер формирования ресурсов банков 2015 г. не был здоровым: банковские ресурсы формировались не в результате прироста пассивов, а в значительной мере за счет сокращения некоторых видов активов. Так, в I–III кв. уменьшались банковские резервы ликвидности, в I и II сокращался кредит домохозяйствам. Ресурсы использовались не столько для кредитования внутренней экономики, сколько для погашения внутренней и внешней задолженности банков. Погашение иностранных обязательств и кредитов ЦБ РФ поглотило более 80% ресурсов банков в I кв., 60 — во II кв. и 40% — в III кв. Бесприбыльное использование ресурсов, привлеченных под относительно высокие проценты, обусловило убыточность банковской системы в отдельные месяцы.

Главная функция банков заключается в перераспределении сбережений в инвестиции в реальном секторе, то есть прежде всего в пользу нефинансовых корпораций. Эта функция в течение трех истекших кварталов выполнялась крайне слабо или не выполнялась совсем. В I кв. 2015 г. нефинансовые корпорации выступали в качестве чистого кредитора банковской системы. Во II кв. они стали ее чистыми заемщиками, однако в результате не их широкого кредитования, а сокращения депозитов в банках. Нефинансовые корпорации, резко сократив объем своих депозитов, использовали высвободившиеся средства для поддержания производственных процессов в условиях затрудненного доступа к заемным ресурсам. Наконец, в III кв. чистое кредитование нефинансовых корпораций банками составило пренебрежимо малую величину, поскольку прирост депозитов нефинансовых корпораций практически сравнялся с приростом кредитов, предоставленных банками. Таким образом, *в течение трех кварталов 2015 г. банковский механизм перераспределения сбережений в пользу субъектов экономики, которые осуществляют реальные инвестиции, практически не функционировал*. Это также можно рассматривать как один из факторов рецессии, наряду с сокращением реальных расходов бюджета и депрессивным воздействием падения курса рубля на экономику.

**Динамика денежной базы (в % ВВП соответствующего периода,
«+» — увеличение, «-» — уменьшение)**

	I кв.	II кв.	III кв.	I–III кв.	IV кв.	Год
2010	-1,03	7,57	-0,57	1,99	8,03	3,72
2011	-5,66	-0,78	-0,02	-1,95	7,77	0,81
2012	-6,26	2,28	-0,29	-1,25	10,26	1,94
2013	-8,40	2,75	0,31	-1,54	7,57	0,98
2014	-7,50	1,89	1,47	-1,08	6,94	1,16
2015	-10,08	0,25	0,50	-2,78		

Источники: Банк России; расчеты автора.

Что можно было изменить в политике денежных властей в I–III кв. 2015 г.? Уменьшение денежной базы в I кв. было беспрецедентно резким и превысило 10% квартального ВВП (табл. 15).

Учитывая хронический дефицит ликвидности в российской экономике, сезонное сокращение денежной базы в I кв. 2015 г. могло бы ограничиться величиной, равной, скажем, 1% ВВП, как в 2010 г. Тогда не потребовалось бы уменьшать внутренний кредит ЦБ, причем в условиях затянувшейся рецессии и затрудненного доступа к внешним источникам финансирования. Отказ ЦБ РФ от сокращения внутреннего кредита привел бы к расширению предложения банковских кредитов нефинансовому сектору экономики и к снижению процентных ставок. Последнему мог бы также способствовать временный отказ Минфина от наращивания внутреннего долга.

Во II кв. 2015 г. прирост денежной базы в процентах ВВП был самым низким, начиная с 2011 г. Он мог быть на порядок больше и составить, как в 2013 г., 2,75% ВВП. Это позволило бы почти полностью финансировать дефицит бюджета во II кв. за счет эмиссионного ресурса (на деле дефицит финансировался за счет сокращения внутреннего кредита ЦБ и расширения внутреннего долга). Попытка вернуться к наращиванию внутреннего долга во II кв. 2015 г. была, очевидно, несвоевременной и лишь помешала снижению процентных ставок; уже в III кв. от этого пришлось отказаться.

В III кв. 2015 г. прирост денежной базы мог бы составить не 0,5%, а, как годом ранее, 1,5% квартального ВВП, то есть быть в три раза больше. Расходы консолидированного бюджета на национальную экономику за три квартала 2015 г. несколько превысили 4% ВВП. Формирование умеренного дефицита в размере 1,5% ВВП в III кв. позволило бы увеличить государственные инвестиции в 1,4 раза.

Разумеется, не нужно было в III кв. 2015 г. приступать к наращиванию валютных резервов; значительно важнее было повышать курс рубля. Укрепление рубля, снижение процентных ставок, увеличение расходов бюджета на инвестиции, расширение кредитования внутренней экономики — сочетание этих мер могло бы качественно изменить экономическую ситуацию, обеспечить восстановление роста уже в ближайшей перспективе, причем независимо от динамики экспортных цен на нефть.

Внутренние и внешние причины экономического спада

Перечислим основные факторы спада в 2015 г.: снижение валютного курса рубля; резкое падение импорта, прежде всего инвестиционных товаров; высокие процентные ставки; сокращение расходов бюджета.

Падение курса рубля в документах экономических ведомств и в экономической публицистике обычно связывают со снижением мировых цен на нефть. Конечно, экспортные цены влияют на курс, но пока сохраняется активное сальдо торгового баланса и счета текущих операций, это влияние не прямое. Непосредственно на валютный курс влияет соотношение спроса и предложения иностранной валюты, которое при сохранении активного сальдо счета текущих операций определяется трансграничным движением капитала и операциями ЦБ на валютном рынке.

В таблице 16 представлены данные о динамике цен на нефть и валютного курса за 19 месяцев — с февраля 2014 по июль 2015 г. Как можно видеть, в 12 наблюдениях цены на нефть и курс рубля изменялись

Т а б л и ц а 16

Цена на нефть и валютный курс рубля (в % к предыдущему месяцу)

Период	Курс рубля		Экспортная цена нефти		Курс рубля	Цена на нефть
	руб./долл.	%	долл./т	%	повышение (+), понижение (-)	
2014						
Январь	35,24		743,9			
Февраль	36,05	97,8	732,7	98,5	–	–
Март	35,69	101,0	736,5	100,5	+	+
Апрель	35,70	100,0	740,3	100,5	0	+
Май	34,74	102,8	734,9	99,3	+	–
Июнь	33,63	103,3	743,0	101,1	+	+
Июль	35,73	91,6	743,3	100,0	–	0
Август	36,93	99,5	712,7	95,9	–	–
Сентябрь	39,39	93,7	670,4	94,1	–	–
Октябрь	43,39	90,7	644,4	96,1	–	–
Ноябрь	49,32	87,9	565,3	87,7	–	–
Декабрь	56,26	87,6	493,4	87,3	–	–
2015						
Январь	68,93	81,6	399,9	81,0	–	–
Февраль	61,27	112,5	365,8	91,5	+	–
Март	58,46	104,8	383,1	104,7	+	+
Апрель	51,70	113,1	392,5	102,5	+	+
Май	52,97	97,6	424,5	108,2	–	+
Июнь	55,52	95,4	427,9	100,8	–	+
Июль	58,99	94,2	404,7	94,6	–	–
Август	66,48	88,7	349,9	86,5	–	–
Сентябрь	66,24	100,4			+	
Октябрь	64,37	102,9			+	

Источники: Банк России и Федеральная служба государственной статистики, составлено автором (курс рубля — данные Банка России, экспортная цена нефти — данные Федеральной службы государственной статистики).

в одном направлении, в 7 случаях их движение было или противоположным, или один из показателей оставался неизменным, в то время как другой увеличивался или уменьшался. Следовательно, на коротком отрезке автоматической зависимости между экспортными ценами нефти и валютным курсом не существует. В III кв. 2015 г. цены на нефть оставались относительно стабильными, при этом предложение валюты превысило спрос на нее со стороны частного сектора, однако интервенция ЦБ РФ на стороне спроса привела к резкому падению курса рубля.

Падение курса рубля в 2014–2015 гг. обусловило *удорожание импорта и его резкое снижение*. В первом полугодии 2015 г. импорт в номинальном выражении сократился по сравнению с предшествующим периодом почти на 40%. Особенно сильно уменьшился импорт товаров инвестиционного спроса. Если падение импорта непосредственно вызвано снижением курса рубля, а его темпы значительно опережают темпы спада, то есть все основания считать снижение импорта не следствием, а причиной экономической депрессии.

Высокие процентные ставки — еще один фактор экономического спада. ЦБ РФ упорно придерживается схемы, согласно которой, независимо от причины инфляции, с ней следует бороться с помощью повышения процентных ставок и сокращения денежного предложения, другими словами, подавляя спрос. Поддерживать спрос, стимулировать экономический рост, согласно этой схеме, можно, если инфляцию удастся стабилизировать на низком уровне, скажем 4%.

Подавить инфляцию, ограничивая спрос, можно, если она вызвана избыточным спросом. Но если у инфляции другие причины, например падение валютного курса рубля, то дополнительное давление на спрос не ослабит ее, а негативно скажется на реальной экономике⁸.

В документах Банка России повышение ключевой ставки в конце 2014 г. до 17% оправдывается тем, что это позволило нормализовать ситуацию в банковском секторе и на валютном рынке. Однако решающую роль в стабилизации валютного рынка сыграли огромный кредит, предоставленный банкам, и соответствующая продажа валюты ЦБ. Для стабилизации ситуации на валютном рынке в течение трех кварталов (IV кв. 2014 — II кв. 2015 г.) ЦБ РФ использовал более $\frac{1}{4}$ накопленных валютных резервов. При столь крупном их расходовании можно было обойтись без скачкообразного повышения ставок по операциям ЦБ.

Вместе с тем, как представляется, значение ключевой ставки для динамики всего спектра краткосрочных и долгосрочных ставок в документах ЦБ РФ и в экономической литературе несколько преувеличено⁹. Банк России признает, что повышение ключевой ставки непосредственно влияет лишь на межбанковский денежный рынок и скажется на динамике долгосрочной ставки с длительным временным лагом.

⁸ Тезис о том, что инфляция в российской экономике носит немонетарный характер, много раз обосновывался в научной литературе (см., например: Баранов, Сомова, 2015. С. 26).

⁹ Во многих публикациях процентная политика ЦБ РФ подвергается убедительной критике. Так, отмечается, что рост процентных ставок в существующей ситуации скорее усиливает инфляцию, чем сдерживает ее, однако решающее воздействие ключевой ставки ЦБ на весь спектр процентных ставок под сомнение не ставится, а альтернативные факторы динамики процентных ставок не рассматриваются (см., например: Симонов, 2015. С. 16).

Центральный банк «старается минимизировать свое вмешательство в работу рынка» и не пытается воздействовать даже на ставки по операциям на межбанковском рынке, за исключением ставок овернайт (Банк России, 2015. С. 9). Мировая практика выработала механизм *непосредственного* влияния денежных властей на весь спектр процентных ставок — это операции центральных банков на открытом рынке государственных (а в кризисных условиях — и негосударственных) ценных бумаг. Такие операции, прежде всего монетизация государственного долга, позволяют удерживать процентные ставки на уровне ниже инфляции.

ЦБ РФ не только не использует данный механизм, но даже не обсуждает возможность его применения. Это, однако, не означает, что государственные заимствования на внутреннем рынке не влияют на процентные ставки. Так, резкий рост государственных заимствований в декабре 2014 г. (когда федеральный долг, выраженный в ценных бумагах, вырос более чем на 1 трлн руб.), по-видимому, оказал не меньшее, а большее воздействие на рост процентных ставок, чем повышение ключевой ставки ЦБ, причем в краткосрочном периоде.

Объем государственных заимствований непосредственно влияет на ставки по ОФЗ, динамика которых тесно коррелирует с динамикой среднесрочных и долгосрочных ставок по кредитам. Данные о динамике федерального долга и процентных ставок приведены в таблице 17.

Т а б л и ц а 17

Внутренний долг и процентные ставки в 2014–2015 гг.

Период	Прирост внутреннего федерального долга*, млрд руб.	Ставки по ОФЗ		Ставки по кредитам, предоставленным нефинансовым корпорациям в рублях	
		среднесрочная	долгосрочная	до 1 года	свыше 1 года
2014					
Июль	142,7	8,14	8,52	10,69	11,92
Август	−45,0	8,62	8,99	10,56	11,83
Сентябрь	8,7	8,71	9,09	10,62	12,05
Октябрь	7,5	8,99	9,25	10,79	12,24
Ноябрь	−78,9	9,70	9,45	11,97	12,56
Декабрь	1045,0	12,83	12,09	18,31	12,94
2015					
Январь	3,4	14,39	12,12	19,86	15,09
Февраль	27,3	13,48	12,06	18,14	16,36
Март	−130,9	12,72	12,01	17,91	16,45
Апрель	98,7	12,34	11,04	17,17	15,80
Май	77,9	10,40	10,38	16,02	16,25
Июнь	−131,1	10,31	10,41	15,51	15,12
Июль	99,3	10,15	10,35	14,65	14,87
Август	−25,4	10,16	11,82	14,24	14,58
Сентябрь		10,68	12,31		
Октябрь		10,38	12,00		

* Изменение объема внутреннего федерального долга, представленного в ценных бумагах, «+» — увеличение, «–» — уменьшение.

Источники: Минфин РФ и Банк России; расчеты автора (прирост внутреннего федерального долга — данные Минфина, ставки по ОФЗ и по кредитам — данные Банка России).

Конечно, общий тренд изменения процентных ставок складывается под влиянием многих факторов, и не всегда относительно небольшие изменения заимствований правительства ведут к соответствующим изменениям ставок по ОФЗ и банковским кредитам. Однако крупные перепады в государственных заимствованиях (как, например, в декабре 2014 или в марте 2015 г.) вызывают повышение или понижение процентных ставок.

Операции центральных банков на рынке ценных бумаг непосредственно воздействуют на долгосрочные и среднесрочные процентные ставки, уменьшают расходы бюджета на обслуживание долга, обеспечивают экономику достаточным количеством денег, а банковскую систему — резервами ликвидности, способствуют росту кредитной активности банков. Эффективно регулировать процентные ставки только при помощи манипулирования ставками по кредитным и депозитным операциям ЦБ нельзя. Для регулирования всего спектра процентных ставок необходимы операции центрального банка на открытом рынке ценных бумаг.

В литературе нередко отмечают, что объем внутреннего и внешнего государственного долга РФ невелик по сравнению с другими странами и поэтому его можно увеличить, не опасаясь негативных последствий. Однако, сопоставляя объем долга в разных странах, нужно принимать во внимание ставки процента по государственным облигациям, уровень монетизации долга, соотношение темпов роста ВВП и ставок по облигациям.

Допустим, в одной стране государственный долг составляет 10% ВВП, ставка по облигациям равна 12%, а темп роста ВВП — 1%. При этом монетизация долга вообще не практикуется. Таким образом, ставка по облигациям в 12 раз выше темпа роста ВВП, и по мере роста долга расходы на его обслуживание относительно ВВП и доходов бюджета будут быстро увеличиваться.

Допустим далее, в другой стране объем долга равен 80% ВВП, ставка по облигациям составляет 2%, 25% прироста долга выкупается центральным банком за счет эмиссии (монетизация долга равна 25%), следовательно, реальная ставка, выплачиваемая правительством, составляет не 2, а 1,5%. Примем, что темп роста ВВП в этой стране вдвое выше реальной ставки по государственному долгу, то есть равен 3%. Следовательно, умеренное наращивание долга не будет увеличивать долговую нагрузку на бюджет (при постоянном соотношении доходов бюджета и ВВП). Мы не можем с полной уверенностью утверждать, в какой из этих двух стран дальнейшее наращивание государственного долга вызовет большие негативные последствия.

* * *

1. В условиях рецессии денежно-кредитная политика должна быть направлена на поддержание экономической активности, расширение спроса, выход экономики из кризиса. Для этого необходимо качественно снизить весь спектр процентных ставок¹⁰. Их оперативное снижение достигается не с помощью изменения ставок по операциям

¹⁰ Требование снизить ставки процента неоднократно обосновывалось в литературе. Так, М. Куликов пишет, что ставки должны быть снижены, несмотря на возрастающую в этом случае угрозу инфляции (Куликов, 2015. С. 4).

ЦБ, а в результате операций центральных банков на открытом рынке ценных бумаг.

2. Важнейшая причина ускорения инфляции в 2015 г. — падение курса рубля, а не избыточный спрос. Для снижения темпов инфляции нужно укреплять рубль, а не повышать процентные ставки. В условиях примерно равновесного сокращения иностранных активов и обязательств ЦБ РФ может обеспечить систематическое и предсказуемое укрепление рубля¹¹.

3. В III кв. 2015 г. сложилась благоприятная ситуация для укрепления рубля, однако ЦБ РФ ее не использовал, а предпочел увеличить валютные резервы. В результате курс рубля вновь резко снизился. Сегодня приоритетной задачей валютной политики должно быть укрепление рубля, а не наращивание валютных резервов.

4. Снижение курса рубля ведет к сокращению импорта. Снижение импорта, наряду с высокими процентными ставками, — одна из основных причин экономического спада¹². В сложившейся ситуации поддерживать импорт для экономики значительно важнее, чем наращивать валютные резервы и даже обеспечивать бездефицитный бюджет.

5. Погашение внешних обязательств в условиях санкций в значительной мере осуществляется за счет уменьшения иностранных активов. Тенденцию к репатриации иностранных активов российских корпораций нужно поддерживать и закрепить на официальном уровне. Желательна и вполне достижима ситуация, когда уменьшение иностранных активов несколько превышает погашение внешних обязательств, а сумма этого превышения направляется на дополнительное финансирование импорта. В случае дальнейшего снижения экспортных цен на нефть критически важный импорт не должен сокращаться пропорционально снижению доходов от экспорта. Возможное отрицательное сальдо счета текущих операций нужно уравновесить ускоренной репатриацией капитала.

В экономической литературе тезис о погашении внешней задолженности за счет репатриации иностранных активов не получил однозначной поддержки. По мнению ряда авторов, нельзя рассчитывать на масштабную репатриацию вывезенного капитала, а реальным источником погашения внешних обязательств могут быть лишь ликвидные резервы (Широв и др., 2015). М. Куликов констатирует, что в III кв. 2015 г. произошла самая масштабная за 15 лет репатриация российского капитала, однако также полагает, что рассчитывать на ее продолжение не следует (Куликов, 2015. С. 4). По нашему мнению, существует органическая зависимость между ввозом и вывозом капитала, и сокращение иностранных обязательств влечет сокращение иностранных активов. Этот спонтанный процесс надо подкрепить мерами государственной политики.

На 1 апреля 2015 г. иностранные активы РФ составили 1,2 трлн, иностранные обязательства — 0,9 трлн долл. Относительно ликвидные иностранные активы частного сектора составляли 394 млрд, относительно ликвидные обязательства, которые, в отличие от прямых инвестиций, быстро сокращаются, — 380 млрд долл. Таким образом, ликвидные иностранные активы полностью покрывали иностранные обязательства, которые реально выводят из страны.

¹¹ Влияние валютного курса на внутреннюю экономику анализируется в: Климовец, 2015; Ершов, 2015.

¹² В докладе ЦБ РФ сокращение импорта рассматривается исключительно с точки зрения сохранения крупного положительного сальдо торгового баланса и поэтому оценивается скорее положительно (Банк России, 2015. С. 38).

6. Вынужденное сокращение иностранных обязательств и иностранных активов создает серьезные трудности для российской экономики в кратко- и среднесрочной перспективе, однако в долгосрочном периоде это скорее позитивный процесс, способствующий оздоровлению экономики. По мере сокращения иностранных обязательств ослабляется зависимость от мировых финансовых рынков, уменьшается чистый вывоз доходов иностранных инвесторов, составлявший в течение длительного времени 3–4% ВВП. Нарастание иностранных активов в последние 25 лет ограничивало не только внутренние инвестиции, но и рост потребления. Сокращение иностранных активов и обязательств расширяет возможности накопления капитала за счет внутренних источников финансирования. Поэтому даже в случае отмены санкций не следует вновь безоглядно наращивать внешнюю задолженность и допускать массивный вывоз капитала.

7. Сценарии развития экономики нельзя ставить в полную зависимость от динамики экспортных цен на нефть, как обычно делается в докладах Банка России. В случае их дальнейшего снижения нужно предусмотреть меры, способные нейтрализовать последствия этого для платежного баланса, валютного курса, бюджета, инвестиций и т. д.; в частности, надо ускорить репатриацию иностранных активов российских корпораций, что позволит избежать дальнейшего падения курса рубля, усиления инфляции, снижения импорта и т. д.

8. При повышении цен на нефть важно не допустить возобновления массивного вывоза капитала, как это, к сожалению, прогнозируется в докладе ЦБ РФ (Банк России, 2015. С. 39). Для предотвращения нового витка вывоза капитала нужно предусмотреть расширение государственных заимствований, вытесняющих спрос на иностранные активы (например, предложение облигаций, индексированных по инфляции), и, возможно, прибегнуть к мерам валютного контроля.

9. Выигрыш бюджета от снижения валютного курса рубля нельзя рассматривать как здоровый источник финансирования расходов. Недопустимо манипулировать валютным курсом для поддержания доходов бюджета.

10. В качестве важнейшего источника финансирования дефицита бюджета можно использовать эмиссионный ресурс Центрального банка, как во всех развитых странах. Разумеется, размеры эмиссии ЦБ должны определяться потребностями экономики, а не запросами бюджета. Речь идет лишь о том, чтобы прирост денежной базы в разумных пределах использовался для финансирования дефицита бюджета. ЦБ РФ может осуществлять относительно равномерный по кварталам прирост денежной базы в размере 2–3% ВВП. Ориентировочная величина такого прироста должна анонсироваться в документах Банка России.

Список литературы / References

Банк России (2015). Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017–2018 годов. [Bank of Russia (2015). *Guidelines for the single state monetary policy in 2016 and for 2017 and 2018*. (In Russian).]

- Баранов А. О., Сомова И. А. (2015). Анализ основных факторов инфляционной динамики в России в постсоветский период // Проблемы прогнозирования. № 2. С. 16–32. [Baranov A. O., Somova I. A. (2015). Analysis of main factors of inflation dynamics in Russia in the post-Soviet period. *Problemy Prognozirovaniya*, No. 2, pp. 16–32. (In Russian).]
- Ершов М. В. (2015). О некоторых проблемах валютного курса // Деньги и кредит. № 6. С. 13–19. [Ershov M. V. (2015). Some problems of exchange rate. *Dengy i Kredit*, No. 6, pp. 13–19. (In Russian).]
- Климовец А. В. (2015). Анализ влияния ослабления рубля на отдельные виды деятельности в российской экономике // Деньги и кредит. № 8. С. 33–36. [Klimovets A. V. (2015). Analysis of the impact of the devaluation of the ruble on certain activities in the Russian economy. *Dengy i Kredit*, No. 8, pp. 33–36. (In Russian).]
- Куликов М. В. (2015). Оценка текущей макроэкономической ситуации и ее ближайшая перспектива // Деньги и кредит. № 11. С. 3–4. [Kulikov M. V. (2015). Assessment of the current macroeconomic situation and its immediate prospects. *Dengy i Kredit*, No. 11, pp. 3–4. (In Russian).]
- Симонов В. В. (2015). Экономика и банковская система России: некоторые актуальные проблемы антикризисной политики // Деньги и кредит. № 7. С. 14–20. [Simonov V. V. (2015). The economy and banking system in Russia: Some actual problems of anti-crisis policy. *Dengy i Kredit*, No. 7, pp. 14–20. (In Russian).]
- Широв А. А., Янтовский А. А., Потапенко В. В. (2015). Оценка потенциального влияния санкций на экономическое развитие России и ЕС // Проблемы прогнозирования. № 4. С. 3–16. [Shirov A. A., Jantovsky A. A., Potapenko V. V. (2015). The assessment of the potential impact of sanctions on Russia and EU. *Problemy Prognozirovaniya*, No. 4, pp. 3–16. (In Russian).]
-

Functioning of monetary and financial system and the depression of the Russian economy

Vitaly Manevitch

Author affiliation: Institute of Economics, RAS (Moscow, Russia).

Email: maneitch.vitaly@yandex.ru.

The monetary and financial sphere of the Russian economy is considered in the article as an interconnected system, which involves cross-border movement of capital, the budget deficit formation and financing, the Central Bank monetary policy, the credit activity of banks. The article traces the changes in the functioning of the monetary and financial system of Russia in 2014–2015 under the influence of external shocks. The author challenges some of the accepted explanations of the dynamics of macroeconomic indicators, in particular, the automatic dependency in the short run of the exchange rate on the oil export prices, a critical dependence of the spectrum of interest rates on the Central Bank key rate. Thanks to the repatriation of foreign assets in the Russian economy there remains the possibility of appreciating the ruble and lowering interest rates, despite the decline in export prices and repayment of external liabilities.

Keywords: foreign liabilities, foreign asset, exchange rate, export prices, federal debt, deficit, interest rates.

JEL: E42, E43, E50, E60, F31, F40, G12, H60.

С. Моисеев

Приключения теории оптимальных валютных зон

Теорию оптимальных валютных зон создали три известных экономиста — Р. Манделл, Р. Маккиннон и П. Кенен. Они определили характеристики, которыми должны обладать потенциальные участники валютной зоны, чтобы отказаться от независимой денежно-кредитной политики и корректировки обменного курса национальной валюты. В статье рассматривается историческое развитие теории оптимальных валютных зон, обсуждаются причины обновления теории в начале 1990-х годов. Выделяются некоторые важные связи между историческими фактами, развитием экономической теории и государственной политикой.

Ключевые слова: валютная зона, критерии оптимальности, валютный союз, валютная интеграция, валютный курс, денежно-кредитная политика.

JEL: B22, F33, F41.

Нет нужды обосновывать европейскую валюту экономическими аргументами... Политические соображения... сами по себе приведут к организационным усилиям, которые требуются для придания европейским деньгам ценности.

Роберт Манделл (Mundell, 1973b).

Теория оптимальных валютных зон в течение длительного времени оставалась в фокусе научных исследований и была предметом горячих академических дискуссий. В профессиональном сообществе представлены разные взгляды на практическую ценность этой теории. По мнению ее противников, например лауреата Нобелевской премии по экономике, профессора Принстонского университета П. Кругмана, «вызывает сомнение, что проблема оптимальных валютных зон должна находиться в центре международной денежной теории» (Krugman, 1993. Р. 18). Сторонники данной теории считают, что не раскрыт потенциал ее развития и применения. По мнению сотрудника Лондонской школы экономики и главного экономиста Citigroup У. Буитера, «теория оптимальных валютных зон... к сожалению, является одним из

Моисеев Сергей Рустамович (msr@mail.cbr.ru), д. э. н., директор Департамента финансовой стабильности Банка России (Москва).

наименее проработанных элементов денежной теории после Второй мировой войны» (Buiter, 2000. Р. 222).

Происхождение теории

Предпосылки развития теории оптимальных валютных зон возникли за 20 лет до ее формализации. В конце 1940-х — начале 1950-х годов А. Лернер, М. Фридмен, Дж. Мид и Т. де Ситовски заложили основы анализа оптимальности валютной зоны (Cesarano, 2006). В их работах изучались межрегиональные проблемы национальной экономики, в частности роль центральных (федеральных) денежных и фискальных властей, а также межрегионального движения товаров и факторов производства в процессе макроэкономической адаптации регионов. Поскольку последние находятся в единой денежной системе, между ними действуют условные фиксированные валютные курсы. В отсутствие возможности повлиять на соотношение денежных единиц между регионами макроэкономическая адаптация становится возможной благодаря свободному перемещению труда, капитала и товаров, а также наличию единой денежно-кредитной политики. Логическим продолжением цепочки рассуждений становится анализ процесса адаптации не между регионами, а между странами вплоть до глобальной экономики в целом.

Основоположником теории оптимальных валютных зон считается американский экономист канадского происхождения Р. Манделл. В 1961 г. он переформулировал трактовку макроэкономической адаптации регионов, исходя из того, что мобильность факторов производства может быть неполной и, как следствие, механизм макроэкономической адаптации не будет эффективно действовать среди заданной группы регионов. Манделл предложил рассматривать вариант изменения национальных границ, чтобы перегруппировать регионы и обеспечить эффективность макроэкономической адаптации. Для новой группы регионов будет выгодно иметь собственную валюту, курс которой может плавать по отношению к валютам других региональных групп (Mundell, 1961).

Выступая на конференции Тель-Авивского университета (Израиль) в 1997 г., Манделл рассказал о том, как возникла теория (Mundell, 1997). В 1955–1956 гг. он готовил диссертацию под руководством Мида в Лондонской школе экономики. Его работа была посвящена теории движения капитала, в ней рассматривались проблемы трансграничных финансовых потоков, условий устойчивого платежного баланса, факторов мобильности капитала и т. д. Научный руководитель Манделла был активным сторонником плавающих валютных курсов и полагал, что участникам Римского договора¹ необходимо отказаться от фиксированных курсов для сохранения устойчивого платежного баланса.

В 1956–1957 гг. Манделл работал в Чикагском университете. Фридмен, один из ведущих чикагских экономистов, как и Мид, был сторонником гибких валютных курсов. Однако основания их позиций сильно отличались. Мид с позиций либе-

¹ Римский договор (Treaty establishing the European Economic Community, или Treaty of Rome) — международное соглашение, подписанное в 1957 г. правительствами ФРГ, Франции, Италии, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга об отмене трансграничных ограничений для свободного передвижения трудовых ресурсов, товаров, услуг и капитала.

рального социалиста рассматривал плавающий курс в качестве средства достижения внешнего макроэкономического равновесия, которое позволит властям переключиться на решение внутренних задач путем государственного («национального») планирования. Фридмен, будучи либертарианским консервативом, считал такой курс способом избавиться от валютного контроля и ограничений во внешней торговле. Оба рассматривали плавающий курс как механизм корректировки реальной заработной платы в условиях ее номинальной жесткости.

Влияние Фридмена прослеживается в работах Манделла. В 1952 г. в переписке с британским экономистом Л. Роббинсом Фридмен комментировал: «Подходящей зоной для единой валюты (где действуют жесткие валютные курсы) будет та, где единые власти проводят денежно-кредитную политику и в пределах которой существует свободное перемещение труда, товаров и капитала» (Dellas, Tavlas, 2009. Р. 1121). Под влиянием дискуссий с Фридменом Манделл стал размышлять о том, как анализ условных межрегиональных фиксированных курсов между штатами США или Канады можно применить к международной экономике.

В 1957–1958 гг. Манделл вернулся в Канаду, чтобы преподавать в Университете Британской Колумбии. Там он впервые публично озвучил свои идеи на примере канадской экономики. Канадский доллар был единственной валютой в группе стран G10, которая находилась вне Бреттон-Вудской системы и курс которой свободно плавал. Однако это не помогло Канаде избежать влияния делового цикла в США. Кроме того, канадские профсоюзы находились в сильной зависимости от профсоюзов в Соединенных Штатах. Манделл не предлагал ввести независимую валюту для Британской Колумбии или других штатов Канады. Его выводы в основном касались условий, при которых валютный курс содействует достижению макроэкономического равновесия. В 1958–1959 гг. в Стэнфордском университете (США) Манделл занимался разработкой модели, позднее получившей название «модель Манделла–Флеминга».

В Стэнфорде Манделл публично презентовал набросок концепции, носившей рабочее название «теория международной адаптации и оптимальных валютных единиц» (theory of international adjustment and optimum currency units). Теория описывала различия в механизме восстановления макроэкономического равновесия в открытой экономике в условиях фиксированного или плавающего валютного курса. Следующие два года Манделл провел в Болонском центре Школы Джонса Хопкинса (Италия), где закончил работу по оптимальным валютным зонам. По предложению Г. Майера (впоследствии сделавшего карьеру в Банке международных расчетов) оптимальная валютная единица была переименована в оптимальную валютную зону. Работа над теоретической концепцией спустя пять лет подошла к концу. Статья Манделла была опубликована в 1961 г. в журнале «The American Economic Review», положив начало развитию теории (Mundell, 1961).

Классическая (экзогенная) версия теории

Манделл определил *оптимальную валютную зону* (optimum currency area) как географическую область, в противоположность национальной территории, в рамках которой могут быть достигнуты цели внутреннего

(низкая инфляция и полная занятость) и внешнего (устойчивый платежный баланс) равновесия. В отличие от других экономистов своего времени, Манделл стремился доказать, что характеристики экономики должны определять выбор режима валютного курса. Он предложил два критерия оценки оптимальности валютной зоны. Во-первых, мобильность трудовых ресурсов, то есть готовность экономически активного населения менять место жительства, следуя за конъюнктурой рынка труда. Наличие трудовой мобильности снижает потребность в номинальном изменении валютного курса как средства корректировки внешнего дисбаланса. Во-вторых, гибкость внутренних цен и заработной платы, которая позволяет через совокупный спрос и уровень цен достигать равновесия в экономике. Если ни первый, ни второй критерии оптимальности валютной зоны не выполняются, властям целесообразно придерживаться плавающего курса между валютами обоих регионов, а также независимой денежно-кредитной политики.

Помимо критериев оптимальности, Манделл описал группу микроэкономических факторов, которые определяют достоинства оптимальной валютной зоны для экономических агентов. Валютная интеграция приводит к увеличению полезности денег как средства обмена (снижение трансакционных издержек), средства сбережения (устранение валютного риска и экономия на его хеджировании) и меры стоимости (возможность прямых ценовых сопоставлений). Чем больше регионов или стран входят в состав оптимальной валютной зоны, тем выше полезность денег. Манделл также обратил внимание на то, что для большого числа маленьких валютных зон характерны неглубокие («тонкие») валютные рынки, что облегчает спекулятивные атаки на национальные валюты и затрудняет проведение независимой денежно-кредитной политики.

В работах Р. Маккиннона из Стэнфордского и П. Кенена из Принстонского университетов были расширены критерии, которые позволяют идентифицировать оптимальную зону. Маккиннон пришел к выводу, что чем более открыта экономика, больше доля торгуемых товаров в ее совокупном выпуске и выше ее уязвимость перед внешними шоками, тем сильнее у нее стимулы войти в состав валютной зоны, в которой участвуют ее торговые партнеры (McKinnon, 1963).

Кенен анализировал эффекты секторальных и отраслевых шоков и внес существенный вклад в развитие теории оптимальных валютных зон (Кенен, 1969). Во-первых, оптимальность зоны зависит от степени фискальной интеграции, то есть координации национальных налогово-бюджетных политик или наличия единой налогово-бюджетной политики. Чем глубже фискальная интеграция регионов, тем сильнее их способность сглаживать влияние шоков благодаря бюджетным трансфертам от регионов с низкой безработицей в пользу регионов с высокой.

Во-вторых, Кенен уточнил аргументацию Манделла о подвижности факторов производства. Схожая мобильность факторов производства характерна для регионов с одинаковыми производственными структурами. Следовательно, они будут похожим образом реагировать на шоки, им целесообразно придерживаться единой валюты и общей денежно-кредитной политики.

В-третьих, экономика будет более устойчивой к секторальным и отраслевым шокам, если она обладает диверсифицированной структурой. Диверсификация позволяет поддерживать высокую межсекторальную и межотраслевую мобильность трудовых ресурсов. Именно такие экономики будут наилучшими кандидатами для вступления в валютную зону.

В работах Манделла, Маккиннона и Кенена заложены основные принципы теории оптимальных валютных зон. Валютная зона должна отвечать следующим характеристикам: мобильность трудовых ресурсов и/или гибкость заработной платы и цен; подверженность асимметричным шокам; открытость и/или торговая интеграция; размер экономики; сходство экономических структур; продуктовая диверсификация; фискальная интеграция. Ранняя теория оптимальных валютных зон воспринималась как гибрид кейнсианского и монетаристского подходов к международной макроэкономике. Она быстро получила признание в качестве инструмента макроэкономического анализа открытой экономики. Кейнсианцы могли найти в ней родственные идеи об использовании гибких валютных курсов в рамках контрциклической политики для стабилизации экономики. Монетаристы могли обнаружить свои постулаты о денежно-кредитной независимости (McKinnon, 2004. Р. 693). Тем не менее классическая версия теории Манделла—Маккиннона—Кенена не обладала внутренней согласованностью, что потребовало ее дальнейшей модификации и развития.

Оригинальная теория имела несколько противоречивых выводов:

- малая открытая экономика может характеризоваться низкой мобильностью трудовых ресурсов между смежными регионами, что подразумевает большее предпочтение в пользу режима плавающего, а не фиксированного, валютного курса;

- малые открытые экономики, как правило, слабо диверсифицированы, что делает для них выбор плавающего курса более правильным;

- чем сильнее диверсифицирована экономика, тем меньше она подвержена внешним шокам, тем слабее у нее стимулы придерживаться фиксированного валютного курса.

Поворотной точкой в развитии теории можно считать международную конференцию в Чикагском университете в 1966 г. На ней Манделл, Маккиннон и Кенен представили свои разработки на суд коллег. Г. Джонсон пришел к выводу, что критерии оценки оптимальности зоны «слишком сложные» и разработка основных положений теории завела экономистов в тупик (Mundell, Swoboda, 1969. Р. 393–399). Тем не менее конференция придала импульс развитию теории в 1970-е годы.

Преображение Манделла

В обзоре экономической литературы за 1970-е годы, посвященной оптимальным валютным зонам, экономист МВФ Й. Ишияма из Университета Кэйо (Япония) пришел к заключению, что «теория оптимальных валютных зон является прежде всего схоластической дис-

куссией, которая мало способствует решению практических проблем политики валютного курса и валютной реформе» (Ishiyama, 1975. P. 378). Несмотря на академический пессимизм, Манделл активно выступал по теме валютной интеграции. В статье «Необщие доводы в пользу общих валют», опубликованной в 1973 г., экономист ратовал за валютную унификацию в Европе. Тогда же он предложил план введения единой европейской валюты, благодаря чему заслужил титул одного из «отцов» евро (Mundell, 1973a; 1973b).

Маккиннотн отмечал, что в тот период произошел перелом в теоретических взглядах Манделла. Ранее он придерживался сбалансированного выбора между фиксированным и плавающим курсами. Маккиннотн назвал эту фазу эволюции «Манделл версии I». С 1964 г. канадский экономист входил в так называемую исследовательскую «группу Белладжии» (Bellagio—Princeton Study Group on International Monetary Reform), организованную Ф. Махлупом, Р. Трифффином и У. Феллнером. Ее участники определили четыре варианта реформы международной валютной системы: возвращение к золотому стандарту; переход к гибким валютным курсам; введение нового международного резервного актива в форме депозитов золота в МВФ; учреждение мирового центрального банка. Они пришли к выводу, что решением проблем должен быть переход к политике плавающих валютных курсов (Connell, 2014).

Манделл вышел из группы, полагая, что плавающие курсы будут шагом назад для международной валютной системы. По выражению самого Манделла, он «перешел Рубикон» и оказался в компании экономистов вне мейнстрима, не представлявших единое экономическое направление: Л. Роббинс, Р. Харрод, Ж. Рюэфф, Э. Бернштейн, Р. Трифффин, О. Эмингер, Р. Оссола, Ч. Киндлбергер, Г. Карли, Р. Руза. (Некоторые из них позже изменили свои теоретические взгляды.) В противоположный лагерь входили учителя и коллеги Манделла, включая Мида, Фридмена, Джонсона, Г. фон Хаберлера, Махлупа, Л. Метцлера, А. Харбергера и др., кто ратовал за плавающие курсы. Как выражался Манделл, «я был рад оказаться в компании великих экономистов прошлого, которые, за исключением Фишера и Кейнса, решительно противостояли плавающим курсам между неконвертируемыми валютами». Маккиннотн назвал новые воззрения «Манделл версии II» (McKinnon, 2004).

Причины изменения взглядов Манделла связаны с влиянием Ж. Полака, занимавшего пост главного экономиста МВФ в 1958–1966 гг. Работая в МВФ, Манделл не мог не взять на вооружение аналитический инструментарий Фонда и его главного разработчика. В 1957 г. Полак предложил экономико-математическую модель малой открытой экономики в условиях фиксированного номинального валютного курса, положившую начало монетаристскому подходу к платежному балансу. Она получила название «модель Полака» (Polak model) и лаконично описывала взаимодействие денежного и внешнего секторов (Polak, 1957). Несмотря на ее примитивность в современном понимании, предшественников у модели Полака не было. Впоследствии модели в духе Полака быстро развивались и существенно усложнились.

Оригинальная идея состояла в том, что экономическая политика должна быть сосредоточена на переменной, которой денежные власти могут управлять для достижения равновесия платежного баланса. В случае фиксированного курса управляющей переменной выступает денежное предложение (внутренний кредит в терминах баланса центрального банка). Операционная процедура центрального банка должна заключаться в выборе целевого показателя платежного баланса (или международных резервов денежных властей) и определении соответствующего уровня внутреннего кредита. Именно так строились первые стабилизационные программы МВФ.

Манделл, безусловно, находился под влиянием Полака, как и более поздние поколения экономистов-исследователей в Фонде. Признаки монетаристского подхода к платежному балансу можно найти в его плане введения единой европейской валюты. Манделл писал: «Платежный баланс — денежный феномен [вспомним знаменитое изречение Фридмена «инфляция всегда и везде представляет собой денежный феномен». — С. М.], и его корректировка предполагает применение денежно-кредитной политики. Вообще говоря, существует только два денежно-кредитных инструмента восстановления его равновесия. Один связан с изменением цены денег — решение состоит в гибком валютном курсе; другой — с изменением объема денег в обращении — это гибкое денежное решение» (Mundell, 1973b. Р. 147). И далее «фиксированный курс убивает спорадическую и беспорядочную валютную спекуляцию», «ожидания изменения валютного курса расстраивают денежные рынки, затрудняют планирование и в долгосрочном периоде ослабляют контроль правительства над экономической политикой» (Mundell, 1973b. Р. 147).

Отметим, что Манделл, Маккиннон и Кенен выступали если не за систему фиксированных курсов на общемировом уровне, то хотя бы за тесную координацию национальных экономических политик. В последние годы жизни Кенен ратовал за реформу валютного резервного актива. Он предлагал сделать ставку на SDRs, выпускаемые МВФ, и превратить их в главный резервный актив (Kenen, 2011). Маккиннон считал необходимой тесную координацию национальных денежно-кредитных политик для достижения устойчивости глобальной валютной и финансовой системы. В частности, по его мнению, «большой четверке» центральных банков — ФРС США, ЕЦБ, Банку Англии и Банку Японии — следует придерживаться единого ориентира краткосрочной процентной ставки на уровне 2%. Это помогло бы избежать «ловушек ликвидности» в экономике с низкими ставками, снизить риск «мыльных пузырей», уменьшить процентный дифференциал между странами ядра и периферии глобальной экономики и, как следствие, смягчить проблему миграции «горячих денег» (McKinnon, 2012). Манделл всегда верил в систему фиксированных курсов и валютную интеграцию. На конференции, посвященной памяти П. Кенена, Манделл завершил свою речь словами:

«Я полагаю, что необходимо создать что-то за пределами МВФ, некоторый орган или совет по управлению валютным курсом и денежно-кредитной политике, представляющий четыре валюты из корзины SDR: доллар США, евро, фунт стерлинга и японскую йену. Китайская валюта должна быть добавлена в корзину SDR.

Я уверен, что это произойдет в 2016 г. Если валюты России, Индии и Бразилии войдут в состав корзины, мы образуем „большую“ группу, приблизимся к переговорам по валютным курсам на высоком уровне и разработаем рекомендации по сотрудничеству и обмену информацией о валютных курсах, которые стали бы прологом к реформе международной валютной системы и возвращению к Бреттон-Вудской системе. Я бы начал процесс с доллара США и евро и стабилизировал обменный курс между двумя валютами, поскольку их зоны представляют 40% мировой экономики. После стабилизации курса доллар–евро я бы добавил [к системе фиксированных курсов] Китай, в результате группа будет представлять свыше 50% мировой экономики и может быть использована как якорь для строительства новой глобальной валютной системы» (Mundell, 2013. P. 415).

Критика и расширение критериев оптимальности

Один из пробелов теории состоял в том, что она рассматривала платежный баланс только с точки зрения товарного рынка. Необходимость урегулировать устойчивый дефицит торгового баланса требовала обесценить национальную валюту. Упущение объяснялось тем, что в 1960-е годы в большинстве стран действовал контроль над движением капитала, и потому полная трансграничная мобильность капитала была невозможна. В то же время финансирование дефицита торгового баланса за счет иностранного капитала могло быть одним из решений проблемы внешнего дисбаланса. Дополнительный критерий оптимальности валютной зоны предложил в 1973 г. Дж. Ингрэм из Университета Северной Каролины (США). Он обратил внимание на то, что устойчивость зоны можно поддерживать, если регион с торговым дефицитом будет иметь доступ к финансовым ресурсам более успешных соседей (Ingram, 1973).

Хорошим примером финансовой интеграции может служить Пуэрто-Рико, свободно ассоциированное с США государство. Островная страна является зависимой от США территорией и в качестве официального платежного средства использует доллар США. Поскольку местного долгового рынка нет, правительство Пуэрто-Рико осуществляет эмиссию государственных облигаций на американском рынке, что позволяет финансировать местные расходы. Таким образом, отсутствие ограничений и мобильность еще одного фактора производства — капитала — стали необходимыми условиями валютной интеграции.

Возможности фискального федерализма, предложенного Кененом для нивелирования шоков, были несколько переоценены. Во-первых, регулярная поддержка в форме межбюджетных трансфертов рано или поздно ведет к долговой неустойчивости. Следовательно, бюджетное финансирование дисбаланса имеет свои ограничения во времени. Во-вторых, перманентное урегулирование дисбаланса за счет бюджетных ресурсов будет увеличивать риск безответственного поведения, нерационального перераспределения ресурсов и лишь откладывать необходимость макроэкономической корректировки на будущее. В-третьих, регионы с большим дефицитом бюджета и значительным накопленным долгом будут создавать нежелательные негативные эффекты (*spillover effects*) для других регионов. Фактически долговое бремя перераспределяется среди участников зоны и растут фискальные

риски для зоны в целом. На практике негативные эффекты проявятся в росте процентных ставок по государственному долгу в валютной зоне и в увеличении расходов на его обслуживание у остальных участников зоны (De Grauwe, 2007). (Ограничения фискального федерализма в полной мере проявились в ходе начавшегося в 2010 г. долгового кризиса в Греции, которая поддерживала баланс государственного бюджета за счет других членов еврозоны.) Решением подобных проблем выступает введение так называемых «правил налогово-бюджетной политики» (*fiscal rules*), которые ограничивают дефицит бюджета и предельную величину государственного долга в валютной зоне.

Оригинальная версия теории не уделяла внимания проблемам, возникающим в связи с проведением единой денежно-кредитной политики валютной зоны для регионов, находящихся на разных стадиях экономического развития. Единая денежно-кредитная политика будет прежде всего ориентироваться на наиболее крупные экономики зоны, для которых характерны высокий доход на душу населения и более высокая производительность труда. Меньшие и не столь развитые регионы неизбежно оказываются «на обочине» единой политики. На практике это будет означать, что процентная ставка центрального банка в валютной зоне будет слишком низкой для менее развитых регионов, что создаст в их экономиках инвестиционный и потребительский бум. Это обеспечит им краткосрочный импульс ускоренного развития, однако затем повысится местная инфляция. Рост цен и потеря конкурентоспособности сведут на «нет» изначальные преимущества регионов и в дальнейшем приведут к росту безработицы и к рецессии. В результате так называемая «реальная экономическая конвергенция» (*real convergence*) выступает необходимым условием поддержания равновесия в валютной зоне. Первым на это обратил внимание Дж. Флеминг, который полагал, что регионы валютной зоны должны характеризоваться близкими темпами роста цен для поддержания равновесия текущего счета платежного баланса среди участников зоны (Fleming, 1971). В противном случае между ними возникнут существенные различия в конкурентоспособности, и в валютной зоне обострятся дисбалансы.

Дополнительный анализ показал, что валютная зона будет устойчивой в условиях интеграции рынков финансовых активов, факторов производства, а также товаров и услуг. Продолжительность сохранения валютной зоны зависит от уверенности экономических агентов в постоянстве выбранного режима валютного курса и в неограниченной конвертируемости местных валют. Доверие будет поддерживаться, если власти обеспечат тесную координацию налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики вплоть до создания единых фискальных и денежных властей. Передача суверенитета в области экономической политики не столько макроэкономический, сколько политический процесс. В результате политическая интеграция становится одним из важнейших условий валютной интеграции (Mintz, 1970). Политическая интеграция предполагает взаимные обязательства, сотрудничество по различным направлениям экономической политики, а также стимулирует формирование институциональных связей между странами. Г. фон Хаберлер констатировал, что близость политических принципов и приорите-

Т а б л и ц а 1

Критерии оптимальности валютной зоны и их разработчики

Критерий оптимальности	Автор	Экономическое содержание критерия
<i>Классическая версия теории</i>		
Гибкость цен и заработной платы	Friedman (1953)	При возникновении макроэкономического дисбаланса цены на товары и услуги, а также заработная плата в национальной экономике должны обладать достаточной гибкостью, чтобы их изменение приводило к восстановлению равновесия
Мобильность факторов производства	Mundell (1961)	Если цены и заработная плата недостаточно гибкие, то устранение макроэкономического дисбаланса может произойти через изменения на рынке факторов производства, прежде всего миграцию трудовых ресурсов из депрессивных регионов и отраслей в регионы и отрасли, переживающие подъем
Степень торговой открытости экономики	McKinnon (1963)	Небольшой экспортоориентированной экономике выгоднее, чем крупной закрытой экономике, зафиксировать курс валюты к курсу валюты торгового партнера
Диверсификация производства и потребления	Kenen (1969)	Диверсификация внутреннего производства и потребления снижает уязвимость экономики к внешним шокам
Фискальный федерализм	Kenen (1969)	Издержки растущей безработицы в случае макроэкономического дисбаланса могут быть профинансированы за счет бюджетных трансфертов от других членов валютной зоны
<i>Модифицированная версия теории</i>		
Политическая интеграция	Mintz (1970), Haberler (1970)	Политическая поддержка позволит осуществить быстрые институциональные изменения, направленные на создание однородного экономического пространства членов валютной зоны
Инфляционная конвергенция	Fleming (1971)	Низкая инфляция и ее корреляция среди членов зоны свидетельствуют о структурной однородности их экономик, в результате шоки одной из стран зоны не будут передаваться остальным ее членам
Интеграция финансовых рынков	Ingram (1973)	Макроэкономическое равновесие в краткосрочном периоде можно частично восстановить, если участник валютной зоны, находящийся в рецессии, получит доступ к дешевым финансовым ресурсам более успешного члена зоны
Банковский союз	Véron (2012)	Общее банковское регулирование и надзор, урегулирование несостоятельности банков, а также страхование вкладов необходимы для предотвращения банковских кризисов в валютной зоне и трансформации банковского кризиса в кризис суверенного долга в валютной зоне

Источник: здесь и далее, если не указано иное, составлено автором.

тов может заложить прочную основу для успешной валютной зоны (табл. 1) (Haberler, 1970).

Последний критерий — интеграция регуляторных режимов для банков — возник на фоне кризиса в еврозоне в конце 2000-х годов. Согласно архивам, изученным профессором Принстонского университета Г. Джеймсом, комитет управляющих европейских центральных

банков² и Комиссия Делора³ обсуждали различные характеристики валютной интеграции, включая финансовые, однако разногласия между европейскими политиками и руководством центральных банков не позволили своевременно создать единые органы регулирования. Рассуждая об истории создания Европейского валютного союза, Джеймс писал: «В то время как валютный аспект интеграции был хорошо проработан, другие необходимые предпосылки стабильности остались за пределами внимания технократического руководства центральных банков. Такие вопросы, как правила налогово-бюджетной политики, общеевропейское банковское регулирование и надзор, обсуждались в конце 1980-х и в 1990-е годы, однако остались в ведении национальных властей. Это привело к кризису спустя несколько десятилетий» (James, 2012. Р. 313).

В 2009–2012 гг. в Европе обострился финансовый кризис, вызванный тем, что для спасения крупнейших банков правительства частично взяли на себя финансирование их убытков по проблемным активам. В результате расширения государственных гарантий и выпуска суверенных облигаций возникла угроза долгового кризиса и устойчивости валютной зоны. Как вариант выхода рассматривалось создание банковского союза.

Сам термин «банковский союз» (banking union), как считается, был введен в оборот французским экономистом Н. Вероном, соучредителем научно-исследовательского института «Брейгель» (Bruegel, Бельгия). В 2011 г. Верон опубликовал статью, в которой назвал банковский союз необходимым условием выживания валютного союза (Véron, 2012). В дальнейшем выражение активно продвигалось институтом «Брейгель» в политических кругах Европы и было популяризировано прессой. Понятие банковского союза включает три компонента: общее регулирование и надзор за банками из разных юрисдикций; общие процедуры и уполномоченный орган урегулирования несостоятельности проблемных банков; общую систему страхования вкладов.

Экономическое обоснование банковского союза опирается на несколько преимуществ единого регуляторного режима. Во-первых, банковский союз способствует интеграции финансовых рынков, снижению издержек финансирования и распределению рисков между экономиками валютной зоны. Во-вторых, он устраняет регуляторный арбитраж между юрисдикциями. В-третьих, необходим для поддержания фискальной стабильности в валютной зоне, поскольку спасение банков часто финансируется за счет государственного бюджета. В-четвертых, позволяет повысить эффективность операций кредитора

² Комитет управляющих центральных банков (Committee of Central Bank Governors) — коллегияльный консультативный орган в Европейском сообществе, созданный в 1964 г. Национальным банком Бельгии, немецким Бундесбанком, Банком Франции, Банком Италии и Банком Нидерландов для координации национальных денежно-кредитных политик. Встречи за закрытыми дверями проходили каждые два месяца в Банке международных расчетов (Швейцария) (см. подробнее: Andrews, 2003).

³ Комиссия Делора (Delors Commission) — администрация Ж. Делора, председателя Европейской комиссии в 1985–1988, 1988–1992, 1992–1994 гг. Она была реорганизована и стала первой комиссией Европейского союза, при ней Маастрихтский договор вступил в силу.

последней инстанции и трансмиссионного механизма единой денежно-кредитной политики в валютной зоне.

В 2012 г. в Европе был опубликован так называемый «доклад четырех президентов» (Европейского совета, Европейской комиссии, Еврогруппы министров финансов и Европейского центрального банка). Европейский совет одобрил их предложения об углублении экономической и валютной интеграции и создании европейского банковского союза (Van Rompuy, 2012). Последняя идея была реализована в 2014–2015 гг. в форме единого надзорного механизма и единого механизма урегулирования несостоятельности банков. Эти механизмы основаны на общих рамочных подходах к регулированию банковской деятельности в еврозоне, включая страхование вкладов, на частичной централизации надзора за крупнейшими европейскими банковскими группами в ЕЦБ, на едином панъевропейском уполномоченном органе урегулирования несостоятельности.

В экономической литературе можно найти и другие критерии оптимальности. Особый интерес представляют косвенные оценки однородности экономических характеристик участников валютной зоны, учитывая, что их невозможно наблюдать напрямую. Например, это так называемые «прокси»-критерии (*proxу criteria*), в частности корреляция шоков и волатильность реального валютного курса. Они служат инструментом количественной оценки и построены на анализе динамики макроэкономических показателей: для стран с низкой волатильностью издержки отказа от плавающего валютного курса будут минимальными. Другим критерием оптимальности выступает корреляция шоков или соотношение между симметричными и асимметричными шоками: если коррелированность шоков высокая, то они будут одинаково воздействовать на регионы.

Модифицированная (эндогенная) версия теории

Первоначальная версия теории опиралась на аналитический аппарат своего времени. Он был достаточно простым: валютную зону представляли через статичную модель частичного равновесия. В ней фигурировало только два региона (экономики). Модель не предусматривала в явной форме функцию благосостояния, благодаря которой можно было бы оценить степень оптимальности зоны и чистые выгоды от ее формирования. Из-за отсутствия этой функции возникло несколько определений оптимальности, позволяющих учитывать рост благосостояния (табл. 2). Однако определения не были формализованы и вызывали множество вопросов, включая скорость достижения равновесия, равновесные значения переменных, продолжительность сохранения равновесия и т. д. Таким образом, статичная модель частичного равновесия не позволяла полностью ответить на вопросы о количественных оценках, степени оптимальности валютной интеграции и не обеспечивала механизм преодоления противоречий между критериями оптимальности.

Под влиянием академической критики исследовательский интерес к теории оптимальных валютных зон существенно снизился. Тем не ме-

Определение оптимальности валютной зоны

Автор	Определение
McKinnon (1963)	Оптимальна зона, где достигаются три цели: полная занятость, устойчивый уровень цен и сбалансированный платежный баланс; первые две цели соответствуют внутреннему равновесию, последняя — внешнему
Kenen (1969)	Если режим валютного курса — фиксированный или гибкий — позволяет поддерживать внешнее равновесие без ущерба для занятости (или без роста инфляции), то он оптимальный
Grubel (1970)	Оптимальным выступает союз между множеством регионов или стран, который повышает благосостояние резидентов в пределах общей территории выше уровня, которого они могли бы достигнуть по отдельности с местными валютами; благосостояние резидентов отдельной страны — функция от уровня и стабильности реального дохода, а также от уровня национальной экономической независимости
Allen, Kenen (1980)	Оптимальной считается валютная зона, которая позволяет минимизировать издержки адаптации платежного баланса к внешним шокам
Erkel-Rousse, Mélitz (1995)	Расширение валютной зоны может быть оптимальным с точки зрения отдельной страны или региона; однако если размер валютной зоны уже задан (исторически), то нельзя говорить об оптимальности, речь идет только о повышении благосостояния; таким образом, оптимальной будет зона, улучшающая благосостояние ее участников
Ricci (1997)	Оптимальной считается валютная зона, все участники которой ожидают положительные чистые выгоды от участия в ней

нее в конце 1980-х годов теория пережила второе рождение. Внимание к ней продолжает сохраняться до настоящего времени, что объясняется политическими и экономическими событиями в Западной Европе. Учреждение Европейского экономического и валютного союза, а затем еврозоны послужило катализатором для возобновления дискуссии, а также обсуждения возможностей валютной интеграции за пределами континента. Создание валютной зоны на территории Европы дало богатую почву для эмпирических исследований. В результате была обнаружена эндогенная природа критериев оптимальности.

Пока в академической среде наблюдался пессимизм, в политических кругах теорию использовали как рычаг для достижения новых целей европейской интеграции. В 1969 г. в Гааге прошел европейский саммит, на котором завершилась эпоха президента Шарля де Голля и французской оппозиции дальнейшему объединению Европы. Европейские лидеры пришли к согласию о необходимости создать более безопасную валютную систему в противовес неустойчивому долларовому стандарту. Решением саммита премьер-министра Люксембурга П. Вернера назначили руководителем исследовательской группы, которая должна была подготовить предложения о создании валютного союза в Европе. В 1970 г. группа выпустила так называемый «Отчет Вернера», в котором предлагался план действий в области валютной интеграции шести стран Европы. (Отметим, что он оперировал понятиями оптимальной валютной зоны.) Авторы соглашались с тем, что в течение переходного периода объединение стран может быть нестабильным. Однако в конечном счете, благодаря политическим усилиям, валютный союз сможет противостоять асимметричным шокам. Отчет Вернера гласил: «Экономический и валютный союз позволит сформировать

зону, в которой товары и услуги, труд и капитал будут перемещаться свободно и без конкурентных искажений, не позволяя нарушать структурное или региональное равновесие» (Werner, 1970. Р. 9). Как только группа стран примет политическое решение о создании валютного союза, в действие вступят некоторые механизмы, которые обусловят соответствие их экономик критериям оптимальности. Таким образом, политики более гибко подходили к вопросу валютной интеграции. В отличие от академических исследователей, европейский истеблишмент верил, что политические усилия могут сделать неоптимальную зону оптимальной.

Как уже упоминалось, в первых работах валютные зоны анализировали через призму статичной модели. Основное внимание уделяли характеристикам, которым экономика должна удовлетворять до присоединения к валютной зоне (на условиях *ex ante*). Динамический анализ придал теории новое направление развития. Между критериями оптимальности существует определенная взаимосвязь. Например, рост внешнеторговой открытости экономики приводит к увеличению чувствительности внутренних цен к валютному курсу. Высокая мобильность факторов производства и финансовая интеграция между регионами могут компенсировать отсутствие гибкости цен. Фискальный федерализм позволяет в краткосрочном периоде не беспокоиться о последствиях шоков и т. д. Все это говорит о том, что между критериями оптимальности существует взаимозаменяемость: изменения одного из них могут отражаться на других.

Дж. Френкель и Э. Роуз из Калифорнийского университета создали новое направление — эндогенную теорию оптимальных валютных зон. Они исследовали связь между двумя критериями оптимальности: торговой интеграцией и асимметричными шоками (Frankel, Rose, 1996; 2000). С теоретической точки зрения влияние растущей торговой интеграции на корреляцию деловых циклов между регионами неопределенное. С одной стороны, сокращение внешнеторговых барьеров может привести к углублению продуктовой или секторальной специализации участников валютной зоны. В случае специфического отраслевого шока произойдет десинхронизация деловых циклов и усилится негативное влияние асимметричных шоков. С другой стороны, укрепление торговой интеграции может привести к росту корреляции деловых циклов, если в валютной зоне преобладают шоки со стороны спроса или внутриотраслевая торговля.

По мнению Френкеля и Роуза, такая неопределенность эффектов скорее теоретическая, чем эмпирическая. Изучив данные за 30 лет по 20 развитым странам, они обнаружили положительную связь между интенсивностью двухсторонней торговли и межстрановой билатеральной корреляцией деловых циклов. Иными словами, в долгосрочной ретроспективе рост торговой интеграции ведет к синхронизации деловых циклов. Таким образом, валютная зона может не удовлетворять критериям оптимальности, однако вхождение в нее новых участников приведет к росту торговли внутри зоны и к снижению асимметричности шоков.

Профессор Университета Макгилла (Канада) Дж. Маккаллум показал, что валютная интеграция аналогична устранению границ и умень-

шению дистанции между регионами (McCallum, 1995). Она усиливает стимулы к внутренней торговле экономических агентов в валютной зоне: введение единой валюты устраняет валютный риск и расходы на его хеджирование, снижает информационные издержки и увеличивает прозрачность цен, в результате возрастает конкуренция и уменьшается рыночная сегментация. Таким образом, присоединение к валютной зоне снижает подверженность ее участников асимметричным шокам и повышает степень ее оптимальности. Благодаря эндогенной природе изменений многие страны будут удовлетворять критериям присоединения к валютному союзу *ex post*, а не *ex ante*.

Эмпирические исследования эндогенной природы критериев оптимальности дают самое общее представление о количественных эффектах интеграции. Френкель и Роуз полагали, что присоединение к валютной зоне утраивает торговлю среди ее участников. Однако первоначальные оценки имели статистическое смещение и оказались преувеличенными. Выступая на конференции Национального банка Австрии в 2008 г., Роуз приводил уже более скромные оценки (Rose, 2008). В течение десятилетия после выдвижения гипотезы об эндогенной природе критериев оптимальности было проведено свыше 30 эмпирических исследований на европейских данных. Их результаты можно суммировать так (Cindea, Cindea, 2012):

- влияние европейской валютной интеграции на торговлю варьирует в диапазоне от 8 до 23%;
- эффекты интеграции существенно растянуты во времени;
- интеграция оказывает меньшее влияние на крупные экономики;
- причинно-следственные связи могут действовать и в обратном направлении — расширение торговых связей побуждает национальные власти присоединяться к валютной зоне.

Наследие теории оптимальных валютных зон и валютная интеграция

Несмотря на свои недостатки, теория оптимальных валютных зон сыграла значительную роль в развитии анализа режимов валютных курсов. Благодаря ее разработкам выбор между плавающим и фиксированным курсом стал рассматриваться как решение, зависящее от степени инертности экономических структур и их реакции на внешние шоки. Если бы рынки товаров, факторов производства и финансовых активов были полностью интегрированными, реальные цены и заработная плата — абсолютно гибкими, а экономический суверенитет игнорировался, то глобальная экономика была бы единой оптимальной валютной зоной. В идеальном мире внешнее равновесие никогда бы не нарушалось, факторы производства полностью использовались, а полезность денег стала бы максимальной. В реальной жизни экономическая картина искажена рыночной фрагментацией, жесткостью цен и зарплат — неперенными атрибутами несовершенного рынка. Тем не менее теория оптимальных валютных зон показала, что при выполнении ряда условий валютная интеграция может быть эффективной, даже несмотря

на частичную гибкость цен и зарплаты. Кроме того, благодаря развитию теории на первый план вышла оценка выгод и издержек режима валютных курсов с позиций национальных экономических интересов. В то же время в условиях взаимозависимости экономик стратегическое поведение денежных властей должно основываться на анализе ситуации в странах-партнерах и природы экономических шоков.

В ходе развития теории оптимальных валютных зон претерпела глубокие изменения. Можно выделить несколько этапов ее эволюции: формирование классической версии («пионерные разработки»); фаза «согласования результатов»; переоценка достижений концепции; появление новой (эндогенной) версии теории (табл. 3). Как образно выразился профессор Ф. Мазини из Университета Рома Тре (Италия),

Т а б л и ц а 3

Периодизация развития теории оптимальных валютных зон

Период	Исследователи	Достижения	Критика
Классическая (экзогенная) версия теории («пионерные разработки»)	Friedman (1953), Mundell (1961), McKinnon (1963), Kenen (1969), Mintz (1970), Haberler (1970), Fleming (1971), Ingram (1973)	- Введение понятия «оптимальная валютная зона» - формальные критерии оптимальности - расширение их перечня	- Нормативный характер теории - отсутствие единого подхода к оценке оптимальности - отсутствие формализованной количественной оценки критериев - противоречивость теоретических выводов
«Согласование результатов» (модификация теории)	Mundell (1973), Corden (1972), Ishiyama (1975), Tower, Willet (1976)	- Углубление анализа критериев оптимальности - введение в теорию анализа выгод и издержек интеграции	- Стационарная модель анализа - узкая эмпирическая база исследований, ограниченная Европой
Переоценка достижений теории	Calmfors, Driffill (1988), Giavazzi, Giovannini (1989), Gandolfo (1992), Canzoneri et al. (1996), Mongelli (1996)	- Применение эконометрического анализа - расширение эмпирической базы исследований, - оценка ожидаемых эффектов валютной интеграции - введение в теорию новых элементов (долгосрочная неэффективность денежно-кредитной политики, проблема доверия к властям)	Разнородный инструментарий количественного анализа
Новая (эндогенная) версия теории и активные эмпирические исследования	Krugman (1993), Frankel, Rose (1996, 2000), De Grauwe (2000), Alesina et al. (2002), Persson (2001), Japelli, Pagano (2008), Rose (2008), Santos, Tenreyro (2010), Véron (2012)	- Введение банковского союза в качестве критерия оптимальности - применение динамического анализа - улучшение эконометрических техник анализа - эндогенная природа оптимальности зоны - количественная оценка баланса выгод и издержек - расширение эмпирической базы исследований вне Европы	- Противоречивость эмпирических выводов - неопределенность итогового баланса выгод и издержек из-за динамических эффектов

Источник: составлено автором по данным: Mongelli, 2002.

теория выросла из кейнсианского детства, стала монетаристским подростком и достигла зрелости, когда она преимущественно служит политическим инструментом поощрения валютной интеграции и/или усиления устойчивости существующих валютных союзов (Masini, 2014).

Подобные теории не возникают исключительно в ходе академических дебатов в журналах и на конференциях. Они рождаются в политических дискуссиях и становятся результатом консенсуса властей, принимающих решения. Теория оптимальных валютных зон в этом смысле оказалась продуктом политических решений в Европе и в полной мере отражает историю создания еврозоны.

На развитие теории непосредственно влиял общественный спрос на валютную интеграцию. Ее формы определяют современное понимание валютной зоны как географической области, в рамках которой существуют фиксированные курсы между валютами стран-участниц. С формальной точки зрения такая зона может возникнуть в результате перехода стран к политике номинальной фиксации курса к якорной валюте, введения общей наднациональной валюты, учреждения института валютного правления или принятия решения об официальной долларизации. В пределах валютной зоны общим средством платежа выступают единая валюта либо ряд валют, курсы которых привязаны друг к другу на условиях полной конвертируемости как по счету текущих операций, так и по счету движения капитала, но они согласованно колеблются по отношению к валютам остальных стран.

Сохранение интереса к валютной интеграции в течение длительного времени обусловлено несколькими глобальными факторами. После окончания «холодной войны» и распада коммунистического блока множилось число суверенных государств, вместе с ними возрастало число национальных валют. На фоне увеличения численности центральных банков и их денежных единиц глобальная экономика все больше интегрировалась. Глобализация коснулась рынков как товаров, так и финансовых активов. В результате транзакционные издержки участия в международных рынках росли, что стимулировало правительства искать возможности присоединиться к валютным зонам. Кроме того, в 1990-е годы по миру прокатились волны инфляции, связанные с либерализацией и структурной перестройкой экономик. Инфляционные риски также побуждали правительства искать защиту в политике фиксированного валютного курса. Официальная долларизация, учреждение валютного правления или присоединение к валютному союзу рассматривались как надежные средства обеспечить ценовую стабильность в долгосрочном периоде. Наконец, регулярные финансовые кризисы и валютные спекуляции заставляли национальные власти либо ограждать себя от потрясений мерами контроля над движением капитала, либо присоединяться к более устойчивым экономикам. Как следствие, в Азии, Африке и Латинской Америке продолжают обсуждать целесообразность валютной интеграции.

В России теория оптимальных валютных зон также находит применение. С ее помощью анализируют перспективы валютной интеграции на постсоветском пространстве. В ряде исследований с использованием различного экономико-математического инструментария сделан вывод,

что Россия вместе с небольшой группой стран может сформировать региональную валютную зону (табл. 4). В пользу этого свидетельствуют наличие тесных торговых связей и экономическое доминирование России в регионе. Однако различия в политических приоритетах и неготовность пожертвовать денежно-кредитной независимостью не позволяют реализовать идею интеграции в среднесрочной перспективе. Кроме того, валютная зона, построенная на базе российского рубля или общей валюты, будет обладать долгосрочной стабильностью, если якорная (российская) экономика окажется достаточно устойчивой к внешним шокам и не будет выступать их источником для экономик региона.

Несмотря на критику и серьезные недостатки, интерес к рассматриваемой теории, по всей видимости, сохранится. Это объясняется несколькими причинами. Во-первых, в экономической литературе она остается самым популярным способом анализа валютной интеграции. Большинство современных исследований опирается на теорию оптимальных валютных зон при изучении интеграционных процессов не только в Европе, но и во всем мире. Во-вторых, альтернативные теории, которые могли бы ее заменить, отсутствуют или находятся на начальной стадии развития. В-третьих, эта теория предполагает применение продвинутого эмпирического инструментария. В зависимости от своей квалификации исследователь может анализировать валютные зоны с помощью простого корреляционно-регрессионного анализа, индексного подхода, структурных векторных авторегрессий и т. д. В-четвертых, поскольку теория охватывает различные аспекты интеграции, она выходит за пределы тематики валютной интеграции. Ее можно использовать для оценки целесообразности международной макроэкономической конвергенции и создания политических блоков странами, имеющими общие экономические интересы.

Т а б л и ц а 4

**Эмпирические исследования перспектив валютной интеграции
на постсоветском пространстве на базе теории оптимальных валютных зон**

Автор (год работы)	Основные выводы
Моисеев (2000)	Экономики России и Белоруссии в достаточной мере удовлетворяют критериям оптимальной валютной зоны для введения единой валюты
Дробышевский, Полевой (2004)	Наибольший выигрыш будет достигнут, если в валютной интеграции с Россией примут участие Азербайджан, Казахстан, Молдова, Таджикистан и Украина
Дробышевский, Полевой (2007)	Исследование фискальных аспектов валютной интеграции позволяет сделать вывод, что к валютной интеграции с Россией готовы экономики Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана и Молдовы; замена национальной валюты на российский рубль может привести к улучшению фискальных показателей перечисленных стран
Панкратов (2008)	К валютной интеграции готовы Россия, Белоруссия и Украина (в которых возможно долгосрочное равновесие на валютных рынках); доказана направленность российского влияния на валютных рынках Украины и Белоруссии
Балашов (2011)	При оценке асимметрии макроэкономических шоков выявлено, что наиболее тесная корреляция деловых циклов наблюдается у России, Казахстана и Таджикистана, для них единая денежно-кредитная политика будет сопряжена с наименьшими издержками
Кнобель, Миронов (2015)	Валютная интеграция с Россией будет наиболее привлекательной для Молдовы, Украины, Таджикистана, Белоруссии и Казахстана

Список литературы / References

- Балашов Д. А. (2011). Формирование валютного союза в рамках региональной экономической интеграции: Дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10. М.: Московская финансово-промышленная академия. [Balashov D. (2011). *Formation of a currency union in regional economic integration*. Ph.D. thesis. Moscow: Moscow University for Industry and Finance. (In Russian).]
- Дробышевский С., Полевой Д. (2004). Проблемы создания единой валютной зоны в странах СНГ (Научные труды №. 80Р). М.: ИЭПП. [Drobyshevsky S., Polevoy D. (2004). *Issues of creation of a single currency area in the CIS countries* (Scientific Paper No. 80Р). Moscow: Institute for Economy in Transition. (In Russian).]
- Дробышевский С., Полевой Д. (2007). Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ (Научные труды № 190Р). М.: ИЭПП. [Drobyshevsky S., Polevoy D. (2007). *Financial aspects of monetary integration on the territory of the CIS* (Scientific Paper No. 190Р). Moscow: Institute for Economy in Transition. (In Russian).]
- Кнобель А., Миронов А. (2015). Оценка готовности стран СНГ к созданию валютного союза // Журнал Новой экономической ассоциации. № 1. С. 76–101. [Knobel A., Mironov A. (2015). Estimate of readiness of the CIS countries for creation of the currency union. *Zhurnal Novoi Ekonomicheskoi Assotsiatsii*, No. 1, pp. 76–101. (In Russian).]
- Моисеев С. (2000). Российско-белорусская валютная интеграция: парадигма оптимальной валютной зоны. М.: ММББ. [Moiseev S. (2000). *Russian-Belorussian monetary integration: Paradigm of an optimum currency area*. Moscow: MICEX. (In Russian).]
- Панкратов А. П. (2008). Математическое моделирование интеграции валютных рынков стран СНГ: Дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.13. Ростов-на-Дону: Южно-Российский государственный технический университет. [Pankratov A. P. (2008). *Mathematical modeling of integration of the FX markets of the CIS countries*. Ph.D. thesis. Rostov-on-Don: South-Russian State Technical University. (In Russian).]
- Alesina A., Barro R., Tenreyro S. (2002). Optimum currency areas. *NBER Working Paper*, No. 9072.
- Allen P., Kenen P. (1980). *Asset markets, exchange rates, and economic integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews D. (2003). The Committee of Central Bank Governors as a source of rules. *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 6, pp. 956–973.
- Buiter W. (2000). Optimal currency areas: Why does the exchange rate regime matter? With an application to UK membership in EMU. *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 47, No. 3, pp. 213–250.
- Calmfors L., Driffill J. (1988). Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance. *Economic Policy*, Vol. 6, April, pp. 14–61.
- Canzoneri M., Vallés J., Vicals J. (1996). Do exchange rate move to address international macroeconomic imbalances? *CEPR Discussion Paper*, No. 1498.
- Cesarano F. (2006). The origins of the theory of optimum currency areas. *History of Political Economy*, Vol. 38, No. 4, pp. 711–731.
- Cindea I., Cindea M. (2012). The euro effect on international trade. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 58, October, pp. 1267–1272.
- Connell C. (2014). *Monetary reform and the Bellagio group: Selected letters and papers of Fritz Machlup, Robert Triffin and William Fellner*. London: Pickering & Chatto Publishers.
- Corden W. (1972). Monetary integration. In: *Princeton Essays in International Finance*, No. 93. Princeton, NJ: Princeton University, International Finance Section.
- De Grauwe P. (2000, 2007). *The economics of monetary union*. Oxford: Oxford University Press.

- Dellas H., Tavlas G. (2009). An optimum-currency-area odyssey. *Journal of International Money and Finance*, Vol. 28, No. 7, pp. 1117–1137.
- Erkel-Rousse H., Mélitz J. (1995). New empirical evidence on the costs of European monetary union. *CEPR Discussion Paper*, No. 1169.
- Fleming J. (1971). On exchange rate unification. *Economic Journal*, Vol. 81, No. 323, pp. 467–488.
- Frankel J., Rose A. (1996). The endogeneity of the optimum currency area criteria. *NBER Working Paper*, No. 5700.
- Frankel J., Rose A. (2000). Estimating the effect of currency unions on trade and output. *NBER Working Paper*, No. 7857.
- Friedman M. (1953). The case for flexible exchange rates. In: M. Friedman (ed.). *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 157–203.
- Gandolfo G. (1992). Monetary unions. In: P. Newman et al. (eds.). *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance 2*. London: Macmillan, pp. 765–770.
- Giavazzi F., Giovannini A. (1989). *Limiting exchange rate flexibility: The European monetary system*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Grubel H. (1970). The theory of optimum currency areas. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 3, No. 2, pp. 318–324.
- Haberler G. (1970). The international monetary system: Some recent developments and discussions. In: G. N. Halm (ed). *Approaches to greater flexibility in exchange rates*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 115–123.
- Ingram J. (1973). The case for European monetary integration. *Princeton Essays in International Finance*, No. 98.
- Ishiyama Y. (1975). The theory of optimum currency areas: A survey. *IMF Staff Papers*, No. 22.
- James H. (2012). *Making the European monetary union*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Japelli T., Pagano M. (2008). Financial market integration under EMU. *CFS Working Paper*, No. 33.
- Kenen P. (1969). The theory of optimum currency areas: An eclectic view. In: R. Mundell, A. Swoboda (eds.). *Monetary problems of the international economy*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 41–60.
- Kenen P. (2011). Beyond the dollar. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 33, No. 5, pp. 750–758.
- Krugman P. (1993). Six skeptical propositions about EMU. *Greek Economic Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 93–104.
- Masini F. (2014). A history of the theories on optimum currency areas. *The European Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 21, No. 6, pp. 1015–1038.
- McCallum J. (1995). National borders matter: Canada–US regional trade patterns. *American Economic Review*, Vol. 85, No. 3, pp. 615–623.
- McKinnon R. (1963). Optimum currency areas. *American Economic Review*, Vol. 53, No. 4, pp. 717–725.
- McKinnon R. (2004). Optimum currency areas and key currencies: Mundell I versus Mundell II. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 4, pp. 689–715.
- McKinnon R. (2012). Carry trades, interest differentials, and international monetary reform. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 34, No. 4, pp. 549–567.
- Mintz N. (1970). *Monetary union and economic integration*. N.Y.: New York University.
- Mongelli F. (1996). The effects of the European Economic and Monetary Union (EMU) on national fiscal sustainability. *IMF Working Papers*, No. 72.
- Mongelli F. (2002). New views on the optimum currency area theory: What is EMU telling us? *ECB Working Paper*, No. 138.
- Mundell R. (1961). A theory of optimum currency areas. *American Economic Review*, Vol. 51, No. 4, pp. 657–665.
- Mundell R. (1973a). Uncommon arguments for common currencies. In: *The economics of common currencies: Proceedings of the Madrid conference on optimum currency areas*. London: Allen & Unwin, pp. 114–132.

- Mundell R. (1973b). A plan for a European currency. In: *The economics of common currencies: Proceedings of the Madrid conference on optimum currency areas*. London: Allen & Unwin, pp. 143–172.
- Mundell R. (1997). *Optimum currency areas*. Speech delivered at the Tel-Aviv University, December 5.
- Mundell R. (2013). The shift from G7 to G20 increased swings in major exchange rates and worsened their options. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 35, No. 3, pp. 412–415.
- Mundell R., Swoboda A. (eds.) (1969). *Monetary problems of the international economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Persson T. (2001). Currency unions and trade: How large is the treatment effect? *Economic Policy*, Vol. 33, No. 33, pp. 433–462.
- Polak J. (1957). Monetary analysis of income formation and payments problems. *IMF Staff Papers*, No. 1.
- Ricci L. (1997). A model of an optimum currency area. *IMF Working Paper*, No. 76.
- Rose A. (2008). *EMU, trade and business cycle synchronization*. Paper presented at the ECB conference on The Euro of Ten: Lessons and Challenges, Frankfurt, Germany, November 13–14.
- Santos S. J., Tenreiro S. (2010). Currency unions in prospect and retrospect. *Annual Review of Economics*, Vol. 2, No. 1, pp. 51–74.
- Tower E., Willett T. (1976). The theory of optimum currency areas and exchange rate flexibility: A more general framework. In: *Special Papers in International Economics*, Vol. 11. Princeton, NJ: Princeton University, International finance section.
- Van Rompuy R. (2012). *Toward a genuine economic and monetary union*. Report by President of the European Council. Brussels. EUCO 120/12.
- Véron N. (2012). *Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union*. Bruegel Policy Contribution, No. 16.
- Werner P. (1970). Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 11/1970.
-

Adventures of the optimum currency areas theory

Sergey Moiseev

Author affiliation: Bank of Russia (Moscow, Russia). Email: msr@mail.cbr.ru.

The theory of optimum currency areas was created by three famous economists, R. Mandell, R. McKinnon and P. Kenen. They identified characteristics that potential participants of a currency area should possess in order to make it feasible to surrender the independent monetary policy and the adjustment of an exchange rate of a national currency. We consider the historical development of the optimum currency areas theory and review factors which led to renewal of the theory in the early 1990s. The article focuses on some important links between historic facts, development of the economic theory, and public policy.

Keywords: currency area, optimum criteria, monetary union, monetary integration, monetary policy.

JEL: B22, F33, F41.

Э. Джагитян

Базель III: в поисках критериев и сценариев успеха реформы банковского регулирования*

В статье рассмотрены некоторые последствия международной реформы банковского регулирования, известной как Базель III, для финансовых институтов. Выявлено, что новые стандарты капитала неизбежно приведут к снижению его доходности, при этом посткризисное восстановление банковского сектора может оказаться под угрозой. В связи с этим стрессоустойчивость системообразующих банков может быть обеспечена при условии мобилизации внутренних резервов и снижения риска на микроуровне за счет внедрения макропруденциального регулирования. Соответствующие выводы и предложения сформулированы для реформы банковского регулирования в России и формирования системы банковского регулирования в ЕАЭС.

Ключевые слова: Базель III, доходность капитала, системообразующий банк, российский банковский сектор, Евразийский экономический союз.

JEL: E58, F65, G21, G28, K23.

Реформа регулирования финансово-кредитных институтов, известная как Базель III¹, призвана обеспечить посткризисное оздоровление мировой экономики, снизить риски в финансовом секторе,

Джагитян Эдуард Павлович (dzhagityan@gmail.com), к. э. н., MBA., ведущий научный сотрудник Центра исследований международных экономических отношений, доцент кафедры «Мировые финансы» Финансового университета при Правительстве РФ (Москва).

* Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы по грантам Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) № 15-02-00494 по теме «Методология формирования устойчивых конкурентных преимуществ государств — членов Евразийского экономического союза в условиях нестабильности мировой экономики» и № 15-02-00669 по теме «Разработка концепции регулирования трансграничного движения капитала в условиях обострения геополитических рисков для Российской Федерации».

¹ Концептуальная и методологическая основы реформы разработаны Базельским комитетом по банковскому надзору (БКБН) в 2010–2011 гг. в рамках решений «Группы 20» (группа министров финансов и управляющих центральными банками 20 крупнейших экономик мира) по посткризисному восстановлению глобальных финансов и мировой экономики и обеспечению финансовой стабильности. В обобщенном виде Базель III представляет собой свод правил, количественных и качественных стандартов и рекомендаций, служащих ориентиром для национальных/наднациональных регуляторов в рамках реформы регулирования финансово-банковского сектора национальной экономики/региона.

предотвратить кризис экономической среды, а также восстановить рыночный позитивизм. Указанные цели должны быть достигнуты за счет повышения качества управления рисками на микроуровне в части микропруденциального регулирования и системными рисками в части макропруденциального регулирования. По замыслу реформаторов, это должно повысить устойчивость финансовых институтов и обеспечить их иммунитет к возможным кризисным потрясениям. Первые результаты реформы свидетельствуют о разнонаправленной динамике показателей эффективности субъектов регулирования, в связи с чем может потребоваться дополнительная корректировка отдельных элементов реформы.

В процессе трансформации операционных моделей банков² для последующей их адаптации к требованиям Базеля III возникает множество «подводных камней», а главная опасность заключается в риске операционной стагнации³. Мы расцениваем это как признак незавершенности реформы, поэтому, возможно, необходимо пересмотреть/уточнить ряд ее фундаментальных положений. Вместе с тем мы исходим из того, что альтернативы Базелю III с точки зрения управления рисками нет. С учетом текущего состояния международной реформы сформулированы подходы к реформированию банковского регулирования в России. Поскольку период наблюдений ограничен 2010–2015 гг. ввиду непродолжительности реформы, мы планируем продолжить исследование ее влияния на наиболее важные параметры банковской деятельности. Источниками статистических данных стали публикации ведущих мировых консалтинговых компаний McKinsey и Deloitte, а также интернет-сайт Центрального банка РФ.

Реформа регулирования в контексте банковских рисков

Ряд вопросов в области реформы регулирования и ее влияния на динамическую стабильность в финансовой сфере был ранее рассмотрен в наших публикациях (Джагитян, 2012; 2013; Джагитян, Сильвестров, 2013а; 2013b). Цель данного исследования — оценить последствия реформы с точки зрения обеспечения рыночного равновесия и ее влияния на ключевые параметры деятельности банков. При этом мы учитываем противоречивые выводы экспертов как о существовании зависимости между реформой регулирования в части укрепления стандартов капитала и подверженности кредитных институтов кризисным явлениям (Noy, 2004; Amri, Kocher, 2010), так и об отсутствии таковой (Barth et al., 2006; 2013), а также о прямой зависимости между степенью регулятивной либерализации и вероятностью наступления кризиса

² В настоящей статье под термином «банк», если не оговорено иное, понимается финансовый институт любой организационно-правовой формы, ведущий свою деятельность в соответствии с лицензией/разрешением уполномоченного органа на осуществление банковской деятельности, на который распространяются все правила и стандарты регулирования и надзора. При этом термины «банк», «кредитная организация», «кредитный институт», «финансово-кредитный институт» и др., которые употреблены в настоящей статье, выступают синонимами.

³ Иными словами, риск «отложенного» восстановления, когда ключевые показатели эффективности кредитного института не могут достичь даже докризисного уровня. Это чревато не только эффектом упущенной выгоды, но и риском провала общей концепции регулятивной реформы.

в банковском секторе (Angkinand et al., 2010; Shehzad, de Haan, 2009; Amri et al., 2011). Кроме того, наблюдается зависимость между указанной либерализацией и экономическим ростом (по крайней мере, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой), ростом объема депозитов и прямых инвестиций, снижением объема неработающих активов и общих убытков от кризисных потрясений (Kilinc, Neyapti, 2012), с одной стороны, и улучшением качества управления банковскими активами (Figuet et al., 2015) — с другой.

Ужесточение требований к капиталу банков вместе с наделением регулятора дополнительными полномочиями⁴ в части защиты банковского сектора от кризисных потрясений также положительно воздействует на результаты деятельности кредитных институтов (Barth et al., 2013; Chortareas et al., 2012), прежде всего в странах, банковская сфера которых характеризуется высоким уровнем корпоративного управления, качества и диверсификации предоставляемых продуктов/услуг. Ряд авторов отмечает, что ужесточение правил регулирования положительно влияет на эффективность банковской деятельности (Barth et al., 2013), а ужесточение требований к капиталу значительно снижает аппетит к риску (Chalermchatvichien et al., 2014).

Важная роль регулирования в ограничении несбалансированности финансовой сферы подтверждается сравнительно более высокой процентной маржой (спредом) банков в странах, где внедрены базельские рекомендации по управлению рисками (Chen, Liao, 2011). Вместе с тем акцент на количественном факторе в регулировании может заметно уменьшить его позитивный эффект: высокие нормы достаточности капитала снижают доходность банковских операций, ограничивают роль банков как поставщиков финансовых инноваций и приводят к удорожанию банковских продуктов/услуг (Buck, Schliephake, 2013). На эффективность функционирования кредитных институтов негативно влияет усиление качественного фактора в регулировании (Chortareas et al., 2012), в том числе наделение регуляторов полномочиями по ограничению банковской деятельности⁵.

Хотя Базель III направлен на минимизацию рисков как предпосылки устойчивого экономического роста (Dungey, Gajurel, 2015), новые требования к капиталу усложняют достижение рыночного равновесия и соответственно экономического роста, во многом зависящих от возможностей банков по кредитованию (Fanti, 2014; Tchana, 2012)⁶.

⁴ В набор дополнительных регулятивных полномочий входят прямой мониторинг деятельности банков (выходящий за рамки обычного надзора и охватывающий другие аспекты их операционной деятельности), контроль за соблюдением ими рыночной дисциплины (особенно, если их текущие показатели не внушают оптимизма в кратко- и среднесрочной перспективе), а также отдельные указания в связи с совершением операций, сопряженных, по мнению регулятора, с повышенным риском.

⁵ Например, временное ограничение или запрет на проведение отдельных видов/категорий операций.

⁶ Отметим кредитную поддержку экономического роста за счет теневого банковского сектора — совокупности небанковских финансовых институтов, на которые не распространяются стандарты и требования банковского регулирования. Они восполняют дефицит кредитования, сопряженный с более осторожной политикой банков, подпадающих под новый регулятивный порядок (см., например: Джагитян, 2014. С. 57–58; Lu et al., 2015).

Так, для обеспечения финансовой стабильности и устойчивого экономического роста в Румынии необходим ежеквартальный прирост кредитов частному сектору на уровне не менее 3% (Jakubik, Moinescu, 2015).

Но, пожалуй, наибольшая опасность для успеха регулятивной реформы связана с ее неполной проработанностью: недостаточная изученность причин кризиса и новые риски могут на определенном этапе перевесить положительный эффект от мероприятий в рамках Базеля III. Кроме того, ужесточение регулятивных стандартов и, как следствие, эффект зарегулированности банков могут не только значительно сузить возможности развития кредитных институтов, ограничить их роль как локомотивов посткризисного восстановления, но и затормозить экономический рост в целом (Pringle, 2012. Р. 4–5).

Новая регулятивная реальность

Все больше экспертов⁷ склоняются к мнению, что теории и модели экономической стабильности скорее мертвы, чем живы. Основанные на принципе общего рыночного равновесия, они потеряли актуальность в связи с особенностями Великой рецессии на рубеже 2010-х годов и посткризисных сценариев развития. Практика ставит под сомнение постулат, согласно которому поддерживать такое равновесие и экономический рост можно лишь за счет проведения центральными банками целенаправленной политики по контролю над инфляцией. Теперь на первый план выходит задача определить масштабы централизованного регулирования рыночных субъектов и сегментов и установить его хотя бы приблизительные границы, чтобы не нарушать базовые рыночные принципы, включая свободное ценообразование, конкуренцию и открытость рынков. Однако, несмотря на глубину трансформации стратегии и задач регулирования, полноценную замену узкому и сугубо количественному подходу в надзоре найти пока не удалось. Актуальность этой задачи возрастает в связи с необратимым процессом стирания экономических границ между национальными рынками и возможностью беспрепятственного движения капитала.

Неизбежность новой парадигмы банковского регулирования⁸ обусловлена тесным переплетением кредитной и макроэкономической сфер, а также ее возрастающей зависимостью от внешних шоков и вызовов. В этих условиях квинтэссенцией банковского регулирования становится защита рынков от кризисных явлений. Из-за быстрых изменений внешней среды корректировать механизм банковского регу-

⁷ См., например: Blanchard et al., 2012. Эта книга стала итогом коллективной работы по переосмыслению посткризисного состояния макроэкономической среды, выполненной под эгидой МВФ.

⁸ Под новой парадигмой регулирования понимается кардинальная коррекция экономической политики государства или группы государств, объединенных общей экономической и/или политической платформой, которая (в контексте настоящей статьи) направлена на коренные преобразования в сфере регулирования банковской сферы и пруденциального/макропруденциального надзора за деятельностью субъектов банковской сферы. Такая коррекция предпринимается с целью скорейшего восстановления докризисных показателей и обеспечения устойчивого роста на обозримую перспективу, минимизации риска на микроуровне, снижения возможности мультипликации рисков и их переноса на макроуровень (соответственно минимизации системных рисков).

лирования и надзора нужно быстрее, чем наступают события, которые могут привести к необратимым и катастрофичным последствиям на финансовых рынках. Иными словами, новая регулятивная парадигма призвана упреждать риски не только на микроуровне, но и на более высоких этажах экономической иерархии.

Центральным звеном новой регулятивной реальности выступает Базель III. Он призван заложить основы здорового функционирования банковской сферы посредством модификации механизма регулирования за счет укрепления капитальной базы банков, обеспечения надлежащей ликвидности и надежного механизма фондирования. Впервые в истории измерителем эффективности реформы становится ее способность не только минимизировать риски на микроуровне, но и в большей степени нейтрализовать или хотя бы ограничить перенос рисков с микро- на макроуровень.

Вместе с тем вряд ли удастся оздоровить кредитную сферу при помощи только регулятивных инструментов. Дело в том, что новая регулятивная конструкция служит лишь трансформационной платформой — новым качеством «экономической почвы» для кредитных институтов, которые должны самостоятельно озаботиться ее улучшением по всему спектру регулятивных новаций. Так, для соответствия Базелю III европейским⁹ и американским банкам на весь период проведения реформ (до 2019 г.¹⁰) потребуется дополнительно 1,7 трлн евро на пополнение капитальной базы (что составляет около 60% текущей величины капитала первого уровня), 1,9 трлн евро краткосрочной ликвидности (или $\frac{1}{2}$ нынешнего объема ликвидности) и 4,5 трлн евро долгосрочного фондирования (Härle et al., 2010a. P. 2–3). Несмотря на столь внушительные ресурсные вливания, доходность капитала (Return on Equity, ROE) упадет с максимальных 15% в докризисный период до 3,7–4,3% к 2019 г. (Härle et al., 2010b. P. 2). По оценке экспертов, для достижения показателя ROE 12% к 2015 г. европейские и американские банки должны были увеличить размер чистой прибыли на 350 млрд долл. (в два раза выше уровня 2011 г.). Для сравнения: эта сумма превышает чистую прибыль автомобильной и фармацевтической отраслей, вместе взятых, во всем мире (McKinsey, 2011. P. 2–3).

По мнению аналитиков, внедрение скорректированных требований Директивы Волкера (см. подробнее сноску 13) приведет к снижению совокупной прибыли восьми крупнейших банков США на сумму от 2 млрд до 10 млрд долл. в годовом исчислении (в зависимости от полноты внедрения) (Hamilton, 2013)¹¹. Как ни странно, следствием

⁹ Банки стран, входящих в еврозону (заменивших национальные валюты на евро). По состоянию на 1 января 2016 г. еврозона объединяет 19 стран: Австрию, Бельгию, Германию, Грецию, Ирландию, Испанию, Италию, Кипр, Латвию, Литву, Люксембург, Мальту, Нидерланды, Португалию, Словакию, Словению, Финляндию, Францию и Эстонию.

¹⁰ Срок, предусмотренный мероприятиями в рамках Базеля III.

¹¹ Пока преждевременно говорить о количественных параметрах ее влияния, поскольку консенсус по основным положениям Директивы Волкера был достигнут американскими регуляторами лишь в 2014 г. Норму закона она обрела 1 апреля 2014 г., а переходный период для достижения регулятивного соответствия поднадзорными кредитными институтами продлен ФРС США до 21 июля 2016 г. (<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/bcreg20141218a1.pdf>).

такого рода «упущенной выгоды» может стать эффект «палки о двух концах» — снижение потенциала банковского сектора по кредитованию экономических субъектов, с одной стороны, и потеря привлекательности для инвесторов — с другой. В итоге данная инициатива, возможно, снизит эластичность регулятивных мер по минимизации системных рисков.

В целом новая среда обитания банков в посткризисный период будет иметь следующие черты:

- возрастет сложность бизнес-модели и корпоративного управления, что обусловлено внедрением новых регулятивных требований и сопутствующих организационных и операционных преобразований;
- увеличатся административные расходы по обеспечению соответствия новым регулятивным требованиям и управлению рисками;
- снизятся экономический потенциал и функциональность банков в связи с увеличением требований к качеству капитала и его достаточности, а также к состоянию ликвидной позиции;
- сократится доходная база ввиду различного рода ценовых и операционных ограничений (снижение объема кредитных активов, необходимость поддерживать адекватный объем высоколиквидных активов, переориентация фондирования с открытого рынка на преимущественно внутренние источники¹²).

В результате возможна длительная стагнация банковского сектора, что, как представляется, может стать катализатором если не пересмотра, то уточнений регулятивной стратегии и корректировки ее отдельных аспектов¹³. Не исключено, что могут быть пересмотрены крупные блоки реформы, прежде всего дополнительные требования к размеру капитала, ограничивающие органический рост банков. При этом критерием эффективности регулирования станет способность банков выйти на докризисные показатели ROE.

Проблемы восстановления докризисной доходности

Сценарий медленного восстановления ROE¹⁴ на фоне кардинального переформатирования операционных моделей банков соответствует новой парадигме регулирования, предполагающей смещение приори-

¹² За счет увеличения акционерного капитала, долгосрочного долгового финансирования, повышения стабильности депозитной базы и снижения внутрибанковских расходов.

¹³ Так, стандарты Базеля III в отношении небольших американских муниципальных банков (community banks) внедрены с 2015 г. (одобрено ФРС США в июле 2013 г. при присоединении к стандартам Базеля III). Кроме того, эксперты сомневаются в эффективности некоторых положений Закона Додда–Франка (Dodd–Frank Act, или Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010) и его составной части — Директивы Волкера (The Volcker Rule). При этом ее положения ужесточают требования к операциям банков по хеджированию рисков, но сужают круг ограничений по операциям с производными финансовыми инструментами (Borak, 2013; Hamilton, 2013). Понятийный аппарат Директивы не претерпел каких-либо изменений, что свидетельствует о неизменности вектора реформы на минимизацию рисков банковской деятельности и соответственно кризисогенности на макроуровне (Джагитян, 2012. С. 47).

¹⁴ По оценке ряда экспертов, посткризисное восстановление в условиях новой регулятивной реальности может занять не менее пяти лет с момента внедрения Базеля III (Dexheimer, 2013).

Ожидаемый и скорректированный показатели ROE в 2015 г. (в %)

	Стоимость капитала (2010 г.)	ROE					
		2007 г.	2010 г. (факт)	2010 г. (скорректированный) ^а	ожидаемое снижение после внедрения Базеля III	предполагаемый рост в результате роста ВВП ^б	ожидаемый в 2015 г.
1	2	3	4	5	6 [X ₁ ; X ₂]	7 [X ₁ ; X ₂]	8
США	10,6	11,4	7,0	9,3	[-2,1; -2,9]	[+1,3; +1,8]	[6,2 ^в ; 8,2 ^г]
Европа ^д	10,8	16,7	7,9	9,2	[-1,7; -2,0]	[+1,2; +1,4]	[7,4; 8,6]

Примечания. ^а Без учета снижения ВВП. ^б Ожидаемый рост ВВП: +5,0% для США и +3,5% для стран еврозоны и Швейцарии. ^в Минимальное значение в интервале (графа 8) рассчитывается как: (4)+(6[X₁])+(7[X₁]). ^г Максимальное значение в интервале (графа 8) рассчитывается как: (5)+(6[X₂])+(7[X₂]). ^д Статистическая выборка включает 27 стран — членов ЕС (во время проведения выборки в 2011 г. ЕС состоял из 27 стран) и Швейцарию.

Источник: McKinsey, 2011. Р. 4.

тетов в сторону менее доходной, но более стабильной банковской деятельности. Оценка изменений ROE, обусловленных стандартами Базеля III в зависимости от среднесрочной динамики ВВП, представлена в таблице 1 на примере банковских секторов США, стран еврозоны и Швейцарии.

Приведенные данные свидетельствуют об ограниченной роли внешних, системных факторов как драйверов посткризисного восстановления доходности капитала даже в условиях прогнозируемого улучшения макроэкономической среды и ускорения экономического роста. Вместе с тем, учитывая побочные факторы, оказывающие давление на макродинамику, можно предположить, что вероятность оптимистичного сценария для ключевых макроэкономических показателей может быть близка к нулю¹⁵, а сроки восстановления ROE до уровня, достаточного для обеспечения устойчивого роста банков, — сдвинуты на неопределенный период. В таблице 2 показана оценка изменения ROE для ряда национальных банковских секторов в зависимости от характера и сроков внедрения регулятивных инициатив.

Несмотря на регулятивные ограничения, потенциал банков по извлечению дополнительного дохода далеко не исчерпан (табл. 3). Для его использования необходимы существенная корректировка, а в некоторых случаях — изменение ключевых аспектов операционной политики посредством синхронизации моделей банков с целями регулирования. При этом важно мобилизовать внутрибанковские резервы, учитывая, что снижение ROE непосредственно зависит от замедления роста ВВП.

¹⁵ Прогнозная модель восстановления ROE, приведенная в таблице 1, была разработана на основе официальной статистики за 2010 г. Позднее показатель ожидаемого роста ВВП в 2015 г. был скорректирован с 5,0 до 3,0–3,7% для США (<http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomcminutes20121212ep.htm>), с 3,5 до 1,7% — для стран еврозоны и до 1,9% — для Швейцарии (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>). Фактический ROE будет ниже показателей прогнозной модели.

Т а б л и ц а 2

Ожидаемый показатель ROE в посткризисный период

	Велико- британия	Германия	Италия	Франция
1. ROE до кризиса	13,6	6,6	5,1	13,5
2. Факторы снижения ROE:				
2.1. Внедрение Базеля III	–2,8	–2,1	–1,4	–2,9
2.2. Директивы ЕС по ипотечному кредитованию	–0,4	–0,1	–0,3	–0,4
2.3. Платежное регулирование ЕС (создание Единой европейской платежной системы)	–0,1	–0,1	–0,1	–0,2
2.4. Инвестиционное регулирование ЕС	–0,5	–0,4	–0,1	–0,4
2.5. Факторы, относящиеся к национальному регулированию	–2,8	–0,3	н. д.	н. д.
3. ROE после реформы регулирования	7,0	3,5	3,1	9,5

Источник: Chumakova et al., 2012. Р. 6.

Т а б л и ц а 3

Резервы роста ROE

Источник роста	Количественный потенциал роста, %
1. Увеличение эффективности использования капитала и фондирования операций посредством повышения качества различных баз данных, совершенствования моделирования процедуры и процессов управления рисками	0,3–1,6
2. Снижение объема вложений в инструменты повышенного риска за счет, например, изменения структуры продуктов/услуг и их операционных и ценовых характеристик, а также предъявления более высоких требований к обеспечению по активным операциям	0,1–0,8
3. Осторожный пересмотр банковской стратегии в сторону более комфортной ценовой политики (в основном на краткосрочную перспективу) в регионах/на рынках, характеризующихся относительно высоким спросом на определенные продукты/услуги	0,2–0,5
4. Изменение операционной модели банков на основе придания приоритета управленческим сценариям и механизмам, обеспечивающим снижение операционных и административных расходов, а также возврат к традиционной (профильной) банковской деятельности	0,3–1,0

Источник: Chumakova et al., 2012. Р. 11, 13–15.

Дополнительным источником таких резервов станет структурная перестройка уже обновленной операционной модели. Речь идет о простом на первый взгляд, но фундаментальном по последствиям перепрофилировании продуктовой/рыночной специализации кредитного института. При комбинировании данного подхода со снижением затрат (операционных и/или административных) возможен быстрый рост рентабельности банковского капитала¹⁶.

Противоречивые последствия ряда новых регулятивных мер тормозят достижение равновесия в сфере регулирования. Так, угроза про-

¹⁶ По нашему мнению, масштабы роста ROE будут зависеть от качества дальнейшего обновления операционной модели, масштабов перепрофилирования с учетом пределов эффективности операционного обновления в конкретном сегменте банковской деятельности, а также от рыночной востребованности новых/комбинированных продуктов/услуг.

должительной «недорентабельности» кредитных институтов вынудила американских регуляторов пересмотреть контуры внедрения Базеля III и объяснить отсрочку¹⁷ недостаточной подготовленностью банков к регулятивным изменениям в части его фундаментального пакета — новых требований к достаточности капитальной базы¹⁸. Так, в новый регулятивный ландшафт не вписывалась многочисленная группа малых и средних (муниципальных) банков США: высокие затраты по адаптации к новым требованиям и предстоящие сложности с укреплением их капитальной базы могли серьезно затормозить и даже остановить процесс восстановления американской экономики, учитывая, что эта категория банков — основной кредитор малого и среднего частного предпринимательства.

Как бы ни была привлекательна новая регулятивная парадигма, акцент на количественных параметрах банковского регулирования не избавит от рисков, особенно тех, которые трудно идентифицировать¹⁹. Такой сценарий неизбежен в условиях усиления макроэкономической нестабильности. Новые нормативы регулирования далеки от совершенства, и вызывает беспокойство то, что банковские активы все еще восприимчивы к побочным рискам (value-at-risk, VaR) (Rossignolo et al., 2012). Кроме того, контрциклический буфер капитала²⁰, объективно сужая ресурсную базу банка, может снизить качество управления рисками, что потребует создания дополнительных «подушек безопасности»²¹.

Системообразующие банки: дуализм категорий?

В условиях рыночной неопределенности и высокой волатильности на первый план выходит задача оценить многоаспектность крупней-

¹⁷ Сроки внедрения Базеля III были перенесены с 1 января 2013 г. на 1 января 2014 г. (новые регулятивные стандарты внедрены для банков с объемом суммарных активов свыше 10 млрд долл., включая банки, отнесенные к категории системообразующих) и на 1 января 2015 г. — для всех остальных категорий банков (<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20130702a.htm>). Договоренность о первичном внедрении Базельских соглашений в США была достигнута лишь после согласования их стандартов с регулятивными органами Евросоюза (наднациональными институтами) и стран еврозоны (национальными институтами). Другой причиной отсрочки стала законодательная инициатива Конгресса США, поставившего вопрос об обратной стороне требований Базеля III и Закона Додда—Франка — их количественном влиянии на банковскую сферу и экономику в целом, включая затраты на реформу для участников рынка. Хотя данный вопрос не был снят с повестки дня, стало ясно, что оздоровление финансовой сферы важнее стоимости регулятивной трансформации.

¹⁸ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2013-10-11/pdf/2013-21653.pdf>.

¹⁹ Факт идентификации рисков совпадает как минимум с моментом их появления или приходится на более поздний период, характеризующийся фактической материализацией рисков.

²⁰ Один из инструментов макропруденциального регулирования, направленный на уменьшение количественных и временных совпадений циклов банковской сферы с общеэкономическими циклами (иными словами, ограничение процикличности с целью защитить банковскую сферу от перегрева рынков путем нейтрализации влияния отрицательной рыночной динамики на целевые показатели кредитных институтов). Данный показатель внедрен в регулятивную практику с 1 января 2016 г.

²¹ По нашему мнению, перспективы дополнительных и обременительных затрат на фоне дефицита ликвидности и изоляции от внешних финансовых рынков стали основной причиной, по которой ЦБ РФ отложил внедрение в регулятивную практику контрциклического буфера капитала (http://www.cbr.ru/press/pr.aspx?file=15072015_190947ik2015-07-15t19_06_47.htm).

ших кредитных институтов — системообразующих банков²², размеры, масштаб и особенности деятельности которых оказывают прямое воздействие как на состояние рынка и макропространства в целом, так и на процесс формирования рисков. Единство мировых финансовых рынков вызывает не только миграцию рисков, но и их мультиплицирование, что в немалой степени обусловлено различиями в состоянии национальных экономик. Это во многом объясняет предпосылки выделения крупнейших банков в отдельную регулятивную категорию, что отчасти диктуется необходимостью осознать масштаб влияния системных рисков на конъюнктуру банковского сектора и разработать соответствующие инструменты регулятивной диагностики.

Хотя регулирование системообразующих банков — суть Базеля III, споры относительно их потенциальной опасности для экономики не утихают со времени начала реформы. Одна из самых продолжительных дискуссий в финансовой сфере идет вокруг их «зарегулированности», с одной стороны, и «недерегулированности» — с другой. Ее завершению могло бы помочь расширение регулятивных параметров, которые в настоящее время ограничены традиционным надзорным набором. Включение макропруденциальных параметров в регулятивную конструкцию позволит расширить горизонты прогнозирования и улучшить его достоверность, повысить предсказуемость деятельности системообразующих институтов, лучше понять сложный механизм их функционирования с точки зрения экзогенных и эндогенных рисков.

Определенный интерес представляет предложение ряда экспертов использовать дуалистический принцип классификации системообразующих банков — как по абсолютному размеру²³, так и по относительному, при котором его обязательства соотносятся с ВВП (Bertay et al., 2013). Сравнительный анализ 2217 крупных кредитных институтов в 90 странах за период 1991–2011 гг. дал интересные результаты:

- доходность активов и капитала увеличивается с ростом абсолютного размера банка, но уменьшается с ростом относительного;
- относительный размер банка не оказывает заметного влияния на временные колебания доходности активов и капитала.

²² В официальных документах международных регуляторов финансовых рынков — Systemically Important Financial Institutions (SIFI). Данная институциональная категория подразделяется на 4 подкатегории в зависимости от значения финансового института для национальной экономики и/или глобальной финансовой сферы: Global Systemically Important Bank (G-SIB), Global Systemically Important Insurer (G-SII), Domestic Systemically Important Bank (D-SIB), Domestic Systemically Important Insurer (D-SII).

Справочно. В настоящее время Совет по финансовой стабильности (СФС) (Financial Stability Board, FSB) совместно с Международной организацией комиссий по ценным бумагам (International Organization of Securities Commissions, IOSCO) разрабатывают критериальную базу для глобальных системообразующих небанковских нестраховых финансовых институтов (Global Systemically Important Non-bank Non-insurance Financial Institutions, NBNI G-SIFI) (<http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2nd-Con-Doc-on-NBNI-G-SIFI-methodologies.pdf>; <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/NBNI-G-SIFI-Next-Steps-Press-Release.pdf>). Институты инфраструктуры финансовых рынков, включая депозитарии, автоматически подпадают под категорию системной значимости, по крайней мере в странах регистрации/нахождения; в противном случае регуляторы должны представить в СФС аргументированные возражения (<http://www.bis.org/publ/cpss101a.pdf>).

²³ С учетом размера капитала и/или объема активов.

Таким образом, налицо несоответствие концепции системообразующего банка и его экономической роли ввиду малой доли обязательств таких банков в ВВП. При этом банки со сравнительно высокой долей активов в ВВП не оказывают влияния на средние показатели доходности активов и капитала в целом по банковскому сектору; указанные показатели по крупнейшим банкам²⁴ оказались соответственно на 0,7 и 2,8% ниже, чем по небольшим.

Эти выводы подтверждают противоречие между новыми регулятивными стандартами и расширенным пониманием системной значимости финансового института. Понятие «относительный размер банка» ставит под сомнение сложившиеся представления о системообразующем банке и заставляет переосмыслить режим надзора применительно к нему. Такой подход, относящийся к сфере макропруденциального регулирования, должен стать элементом механизма регулятивного соответствия, учитывающего особенности экономической модели системообразующего банка.

Некоторые сценарии внедрения Базеля III в России и ЕАЭС

Очевидно, что вопросы доходности банковского капитала актуальны и для российских банков, для которых процесс адаптации к Базелю III осложняется многопрофильностью активов, преимущественной ориентацией операционных моделей на краткосрочные выгоды²⁵, невысоким качеством корпоративного управления и уровнем рыночной дисциплины, высокой волатильностью российского финансового рынка и вытекающей из этого множественностью рисков. Кроме того, возможности повысить рентабельность капитала могут быть ограничены из-за чрезмерной концентрации активов в крупных российских банках²⁶. Это свидетельствует о недооценке банками требований новой регулятивной среды, угрожает их устойчивости и повышает системные риски.

Актуальность данных выводов для реформы регулирования в России возрастет в связи с высокой корреляционной зависимостью роста ВВП от конъюнктуры мировых цен на энергоносители. Несмотря

²⁴ Банки, по которым удельный вес обязательств к ВВП составил не менее 1%.

²⁵ Необходимо оговориться: ожидалось, что внедрение с 1 января 2015 г. ряда дополнительных требований пруденциального характера, включая изменение структуры регулятивного капитала, внедрение норматива краткосрочной ликвидности, перевод расчета нормативов на консолидированную основу (для банковских групп) и установление зависимости вознаграждения руководства банков от снижения рисков операционной деятельности (Поздышев, 2014), несколько снизит приоритетность количественных аспектов в операционной модели и тем самым минимизирует риск на микроуровне.

²⁶ На 1 декабря 2015 г. удельный вес активов первых пяти банков в общем объеме активов российского банковского сектора составил 54,0% против 53,6 по состоянию на 1 января 2015 г. и 52,7% на 1 января 2014 г. (http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_1509.pdf). Интересно, что продолжающийся рост активов первой «тройки» американских банков (JPMorgan Chase, Bank of America и Wells Fargo) побудил законодателей принципиально пересмотреть порядок формирования капитала первого уровня, усилив в его структуре факторы ограничения органического и неорганического роста.

на удовлетворительные показатели достаточности капитала (12,9% по состоянию на 1 ноября 2015 г.), повышенная рыночная волатильность может свести к минимуму положительный эффект от «базелизации» регулирования. Вызывают беспокойство устойчивая тенденция к увеличению числа убыточных кредитных организаций²⁷, а также продолжающееся ухудшение основных пруденциальных и макропруденциальных параметров деятельности российских банков (табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Основные регулятивные параметры
российского банковского сектора (в %)**

	По состоянию на:			Изменение (+, -)
	01.01.2013	01.01.2014	01.01.2015	
<i>Пруденциальные параметры</i>				
Достаточность капитала (с учетом риска)	13,7	13,5	12,5	-0,2/-1,0
Ликвидные активы по срокам, остав- шимся до востребования, до 30 дней, к сумме ликвидных активов	48,0	35,0	33,6	-13,0/-1,4
Доля крупных кредитных рисков в ак- тивах банковского сектора	25,8	25,1	25,1	-0,7/0,0
<i>Макропруденциальные параметры</i>				
Отношение активов, взвешенных с учетом кредитного риска, к совокуп- ным активам	50,7	51,4	45,4	+0,7/-6,0
Отношение совокупной величины крупных кредитных рисков к капиталу	209,0	204,3	245,5	-4,7/+41,2
Отношение высоколиквидных активов к совокупным активам	11,1	9,9	10,4	-1,2/+0,5
Рентабельность активов	2,3	1,9	0,9	-0,4/-1,0
Рентабельность капитала	18,2	15,2	7,9	-3,0/-7,3

Примечание. В графе «Изменение (+, -)» числитель дроби отражает изменение (в процентных пунктах) показателя за 2013 г., а знаменатель — за 2014 г.

Источник: ЦБ РФ. http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_1505.pdf.

При этом остается открытым вопрос о границах сжатия капиталной базы кредитных институтов — нижнего предела «проседания» коэффициента достаточности капитала²⁸, что критично с точки зрения не только соблюдения нормативов ЦБ РФ, но и способности банков выполнять функцию кредиторов российской экономики. Сложность перехода на базельские требования обусловлена и относительно низким качеством капитала, его значительной зависимостью от «субординиро-

²⁷ Число убыточных банков возросло с 88 по состоянию на 1 января 2014 г. до 126 по состоянию на 1 января 2015 г. (или в 1,4 раза) и до 215 по состоянию на 1 ноября 2015 г. (в 2,4(1) раза), а их доля в общем числе кредитных организаций увеличилась соответственно с 9,5% до 15,1 и 28,4%, то есть каждый четвертый российский банк в настоящее время убыточный (http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_1509.pdf).

²⁸ По некоторым оценкам (в частности, зампреда Банка России М. И. Сухова), показатель достаточности капитала по российскому банковскому сектору может снизиться на 0,5 п. п. (<http://www.1prime.ru/banks/20140313/780147917.html>). Как видно из данных таблицы 4, его прогноз оправдался: снижение достаточности капитала на 1 п. п. стало, на наш взгляд, также следствием эффекта внешних экономических ограничений (санкций).

ванных» вливаний²⁹, а также невысоким качеством активов, учитывая повышение требований к состоянию ликвидности.

Дифференцированный подход в регулировании приобрел более четкие очертания в связи с формированием Банком России критериев отнесения российских банков к категории системно значимых финансовых институтов. Ранее мы пытались дать определение системообразующего банка (Джагитян, 2012. С. 46–47), исходя в том числе из степени его влияния на состояние макросреды и глобальных финансовых рынков. Вместе с тем системообразующие банки все еще определяются Банком России исключительно по количественным критериям, не выходящим за рамки банковского сектора. Согласно критериям Базельских соглашений³⁰, системная значимость банка основана на степени его влияния на макросреду, способности абсорбировать ожидаемые убытки за счет внутренних резервов/источников³¹, перспективах его замещения в случае ухода с рынка³², сложности операционной модели и организационной структуры, а также возможностях интернационализации/глобализации его деятельности.

Актуальность данного обстоятельства связана также с интеграционными процессами на евразийском пространстве в рамках формирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Цели и задачи интеграции финансовых рынков государств — участников ЕАЭС требуют аналогичных подходов со стороны национальных регуляторов, что впоследствии должно стать основой формирования устойчивых конкурентных преимуществ кредитных институтов ЕАЭС.

Интересное, хотя и не до конца ясное определение системной значимости банка исходит из его места в банковской группе/холдинге, в том числе с учетом других кредитных институтов — участников группы/холдинга. Станет ли такая систематизация прообразом консолидированного регулирования банковской группы/холдинга — практики, применяемой в США и ряде других стран — членов Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН)? Внедрение с 1 января 2015 г. порядка расчета ряда пруденциальных нормативов на консолидированной основе для российских банковских групп, имеющих в своем составе банки системообразующей категории (Поздышев, 2014. С. 10), должно стать первым шагом к переосмыслению роли крупных кредитных институтов в формировании взаимозависимости микро- и макроуровней. Отметим, что в ходе финансовой интеграции в ЕАЭС потребуется применять данный подход и к банковским группам — резидентам стран — участниц ЕАЭС как один из главных инструментов

²⁹ Субординированные кредиты подлежат исключению из подсчета норматива. Данное регулятивное требование направлено на увеличение участия собственных средств банка в его основной деятельности.

³⁰ Bank for International Settlements. 2013. Global systemically important banks: Updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement. P. 5 (<http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>); Bank for International Settlements. 2011. Assessment of the macroeconomic impact of higher loss absorbency for global systemically important banks. Report. Macroeconomic Assessment Group (<http://www.bis.org/publ/bcbs202.pdf>).

³¹ Loss absorption ability/capacity.

³² По аналогии с планами по преодолению гипотетического кризиса (Resolution Plans, или Living Wills). Подробнее см.: Джагитян, Сильвестров, 2013а. С. 57–59.

регионализации банковского регулирования и минимизации системных рисков в процессе региональной интеграции.

Внедрение стандартов Базеля III будет способствовать формированию оптимального ландшафта российского банковского сектора и общего финансового рынка ЕАЭС, в том числе за счет процессов слияний и поглощений³³, которые в итоге улучшат состояние конкуренции в банковском секторе, повысят конкурентоспособность банков и их стрессоустойчивость. Это станет отправным пунктом на пути к повышению качества корпоративного управления, привлекательности банков для участников рынка и их трансформации в гибкие структуры с преимущественно гомогенной операционной моделью.

Перестройка банковского регулирования в России потребует системных и последовательных действий, учитывающих не только стандарты Базеля III и институциональный аспект преобразований, но и синхронизацию реформы с преобразованиями в других странах — членах БКБН. Интенсивные дебаты и банковские реформы в ряде стран «Группы 20» должны стать основой для определения качества регулятивного климата в России. Опыт реформ, включая меры по регулятивной гармонизации и первые признаки международной синхронизации, свидетельствует об их чрезвычайной важности для России и ЕАЭС в целом в условиях глобализации финансовых рынков, а также для кредитных институтов в части повышения их международной конкурентоспособности и выживаемости в нестабильной экономической среде.

* * *

В настоящей статье мы оценили последствия внедрения Базеля III для операционных моделей кредитных институтов. Были выявлены неизбежное снижение доходности банковского капитала, обусловленное особенностями преобразований в рамках национальных регулятивных пространств; угроза утраты банками роли локомотива посткризисного восстановления; необходимость мобилизовать внутрибанковские резервы для поддержания рентабельности капитала в целях обеспечения устойчивого органического и неорганического роста; важность переориентации операционных моделей банков для их адаптации к новой регулятивной реальности при одновременном пересмотре количественных приоритетов, чтобы обеспечить долгосрочное управление системными и внутренними рисками. Мы также показали, что ограниченность регулятивной конструкции сферой банковского сектора не позволит минимизировать перенос рисков в макросреду. Важно включить элементы макропруденциального регулирования в новую регулятивную парадигму, чтобы повысить точность и расширить горизонт прогнозируемых рисков и соответственно уменьшить уязвимость поднадзорных субъектов к рыночной неопределенности и волатильности.

³³ Объектами приобретений станут банки, не способные адаптироваться к новой регулятивной среде.

Рассматривая вопросы внедрения Базеля III в России, мы выявили риски в процессе адаптации российского банковского сектора к регулятивной реформе, связанные прежде всего с высокой рыночной волатильностью, низкими показателями качества капитала и несовершенством операционных моделей кредитных институтов, где предпочтение отдается преимущественно количественным аспектам банковской деятельности в ущерб долгосрочному управлению рисками. Для реализации задач реформы и достижения регулятивной синхронизации предлагается расширить критериальную базу системообразующих банков, а также активнее применять инструменты консолидации в российском банковском секторе для обеспечения регулятивного соответствия.

Список литературы / References

- Джагитян Э. П. (2012). Влияние директивы Волкера на процессы слияний и поглощений финансово-банковских институтов США // Деньги и кредит. № 11. С. 46–52. [Dzhagityan E. P. (2012). The effect of the Volcker rule on merger and acquisition processes of the U.S. financial and banking Institutions. *Dengi i Kredit*, No. 11, pp. 46–52. (In Russian).]
- Джагитян Э. П., Сильвестров С. Н. (2013a). Смена парадигмы банковского регулирования в США: от краткосрочных выгод к долгосрочному управлению рисками. Часть 1 // Деньги и кредит. № 8. С. 53–61. [Dzhagityan E. P., Silvestrov S. N. (2013a). U.S. banking regulation paradigm shift: From short-term benefits to enduring risk management priorities. Part 1. *Dengi i Kredit*, No. 8, pp. 53–61. (In Russian).]
- Джагитян Э. П., Сильвестров С. Н. (2013b). Смена парадигмы банковского регулирования в США: от краткосрочных выгод к долгосрочному управлению рисками. Часть 2 // Деньги и кредит. № 9. С. 70–77. [Dzhagityan E. P., Silvestrov S. N. (2013b). U.S. banking regulation paradigm shift: From short-term benefits to enduring risk management priorities. Part 2. *Dengi i Kredit*, No. 9, pp. 70–77. (In Russian).]
- Джагитян Э. П. (2013). Иностранные банки в странах Центральной Азии // Мировая экономика и международные отношения. № 12. С. 74–83. [Dzhagityan E. P. (2013). Foreign-funded banks in Central Asian countries. *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya*, No. 12, pp. 74–83. (In Russian).]
- Джагитян Э. П. (2014). Реформа банковского регулирования в Китае: особенности регулятивного континуума и системные риски // Деньги и кредит. № 12. С. 51–62. [Dzhagityan E. P. (2014). China's banking regulation reform: Highlights of regulatory continuum and systemic risks. *Dengi i Kredit*, No. 12, pp. 51–62. (In Russian).]
- Поздышев В. А. (2014). Основные изменения в банковском регулировании (2014 год) // Деньги и кредит. № 5. С. 8–10. [Pozdyshev V. A. (2014). The core amendments in banking regulation. *Dengi i Kredit*, No. 4, pp. 8–10. (In Russian).]
- Amri P., Angkinand A. P., Wihlborg C. (2011). International comparisons of bank regulation, liberalization, and banking crises. *Journal of Financial Economic Policy*, Vol. 3, No. 4, pp. 322–339.
- Amri P., Kocher B. (2010). The political economy of financial sector supervision and banking crises: A cross-country analysis. *European Law Journal*, Vol. 18, No. 1, pp. 24–43.
- Angkinand A. P., Sawangngoenyuan W., Wihlborg C. (2010). Financial liberalization and banking crises: A cross-country analysis. *International Review of Finance*, Vol. 10, No. 2, pp. 263–292.

- Barth J. R., Caprio G., Levine R. (2006). *Rethinking bank regulation: Till angels govern*. N.Y.: Cambridge University Press.
- Barth J. R., Chen L., Yue M., Seade J., Song F.M. (2013). Do bank regulation, supervision and monitoring enhance or impede bank efficiency? *Journal of Banking & Finance*, Vol. 37, No. 8, pp. 2879–2892.
- Bertay A. C., Demirgüç-Kunt A., Huizinga H. (2013). Do we need big banks? Evidence on performance, strategy and market discipline. *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 22, No. 4, pp. 532–558.
- Blanchard O. J., Romer D., Spence M., Stiglitz J. E. (eds.) (2012). *In the wake of the crisis: Leading economists reassess economic policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Borak D. (2013). How regulators will toughen the Volcker Rule. *American Banker*, Vol. 178, No. 181, p. 3.
- Buck F., Schliephake E. (2013). The regulator's trade-off: Bank supervision vs. minimum capital. *Journal of Banking & Finance*, Vol. 37, No. 11, pp. 4584–4598.
- Chalermchatvichien P., Jumreornvong S., Jiraporn P. (2014). Basel III, capital stability, risk-taking, ownership: Evidence from Asia. *Journal of Multinational Financial Management*, Vol. 28, pp. 28–46.
- Chen S.-H., Liao C.-C. (2011). Are foreign banks more profitable than domestic banks? Home- and host-country effects of banking market structure, governance, and supervision. *Journal of Banking & Finance*, Vol. 35, No. 4, pp. 819–839.
- Chortareas G. E., Girardone C., Ventouri A. (2012). Bank supervision, regulation, and efficiency: Evidence from the European Union. *Journal of Financial Stability*. Vol. 8, No. 4, pp. 292–302.
- Chumakova D., Dietz M., Giorgadse T., Gius D., Härle P., Lüders E. (2012). Day of reckoning for European retail banking. *McKinsey Working Papers on Risk*, No. 38.
- Dexheimer E. (2013). Jeb Bush says bank regulations stifling economic growth. *Bloomberg*, November 12.
- Dungey M., Gajurel D. (2015). Contagion and banking crises: International evidence for 2007–2009. *Journal of Banking & Finance*, Vol. 60, November, pp. 271–283.
- Fanti L. (2014). The dynamics of a banking duopoly with capital regulations. *Economic Modelling*, Vol. 37, No. C, pp. 340–349.
- Figuat J.-M., Humblot T., Lahet D. (2015). Cross-border banking claims on emerging countries: The Basel III banking reforms in a push and pull framework. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, Vol. 34, pp. 294–310.
- Hamilton J. (2013). Volcker hedging exemption said disrupted by Gensler, Stein. *Bloomberg*. October 25.
- Härle P., Lüders E., Pepanides T., Pfetsch S., Poppensicker T., Stegemann U. (2010a). Basel III and European banking: Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation. *McKinsey Working Papers on Risk*, No. 26.
- Härle P., Pepanides T., Pfetsch S. (2010b). Basel III: Now the hard part for European banks. *McKinsey Quarterly*.
- Jakubik P., Moinescu B. (2015). Assessing optimal credit growth for an emerging banking system. *Economic Systems*, Vol. 39, No. 4, pp. 577–591.
- Kilinc M., Neyapti B. (2012). Bank regulation and supervision and its welfare implications. *Economic Modelling*, Vol. 29, No. 2, pp. 132–141.
- Lu Y., Guo H., Kao E. H., Fung H.-G. (2015). Shadow banking and firm financing in China. *International Review of Economics and Finance*, Vol. 36, pp. 40–53.
- McKinsey (2011). *In search of a sustainable model for global banking*. Financial Services Practice. McKinsey Quarterly.
- Noy I. (2004). Financial liberalization, prudential supervision and the onset of banking crises. *Emerging Markets Review*, Vol. 5, No. 3, pp. 341–359.
- Pringle R. (2012). *The money trap: Escaping the grip of global finance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rossignolo A. F., Fethi M. D., Shaban M. (2012). Market crises and Basel capital requirements: Could Basel III have been different? Evidence from Portugal, Ireland, Greece and Spain (PIGS). *Journal of Banking & Finance*, Vol. 37, No. 5, pp. 1323–1339.

Shehzad C. T., de Haan J. (2009). Financial reform and banking crises. *CESifo Working Paper Series*, No. 2870.

Tchana F. T. (2012). The welfare cost of banking regulation. *Economic Modelling*, Vol. 29, No. 2, pp. 217–232.

Basel III: In quest for criteria and scenarios of the banking regulation reform advancement

Eduard Dzhagityan

Author affiliation: Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia). Email: dzhagityan@gmail.com.

The article looks into the spillover effect of the sweeping overhaul of financial regulation, also known as Basel III, for credit institutions. We found that new standards of capital adequacy will inevitably put downward pressure on ROE that in turn will further diminish post-crisis recovery of the banking industry. Under these circumstances, resilience of systemically important banks could be maintained through cost optimization, repricing, and return to homogeneity of their operating models, while application of macroprudential regulation by embedding it into new regulatory paradigm would minimize the effect of risk multiplication at micro level. Based on the research we develop recommendations for financial regulatory reform in Russia and for shaping integrated banking regulation in the Eurasian Economic Union (EAEU).

Keywords: Basel III, return on equity, ROE, systemically important financial institution, SIFI, Russian banking sector, Eurasian Economic Union, EAEU.

JEL: E58, F65, G21, G28, K23.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

А. Юшков

Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт

В статье изучается теоретическая и эмпирическая взаимосвязь бюджетной децентрализации и экономического роста. Эмпирический анализ панельных данных по российским регионам за 2005–2012 гг. показывает, что чрезмерная децентрализация расходных обязательств внутри региона — при не соответствующем ей уровне децентрализации доходных источников — негативно и значимо связана с региональным экономическим ростом. Напротив, зависимость регионов от межбюджетных трансфертов из федерального центра за выбранный период положительно и значимо соотносится с ростом.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, экономический рост, регионы РФ.

JEL: H70, H77, O18, O47.

Бюджетная децентрализация выступает, с одной стороны, одним из ключевых феноменов, изучаемых в теории общественных финансов, с другой — широко используемой мерой бюджетной политики в процессе реформирования общественного сектора. В федеративных государствах бюджетная децентрализация означает передачу доходных и расходных полномочий (прав устанавливать и собирать налоги и самостоятельно определять приоритетные направления расходов) с федерального на региональный и местный уровни¹. *Бюджетный федерализм* — более общая конструкция, которая представляет собой вертикальную финансовую структуру общественного сектора (Oates, 1999), включая распределение доходных и расходных полномочий между различными уровнями управления и систему межбюджетных трансфертов. Таким образом, бюджетная децентрализация — это механизм бюджетного федерализма

Юшков Андрей Олегович (a.yushkov90@gmail.com), M.Sc. (Economics), научный сотрудник Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург).

¹ В зависимости от контекста бюджетная децентрализация может пониматься как процесс (передача бюджетных полномочий) и как состояние или результат этого процесса (объем переданных полномочий нижним уровням управления по отношению к общему количеству полномочий общественного сектора).

и необходимое условие последнего, поскольку говорить о вертикальной финансовой структуре общественного сектора без определенного уровня децентрализации не имеет смысла (все ресурсы, полномочия и обязательства сконцентрированы в руках федерального правительства).

В классической теории бюджетного федерализма рассматриваются три ключевые функции общественного сектора — повышение экономической эффективности, достижение макроэкономической стабильности и перераспределение доходов (Musgrave, 1959; Oates, 1972). По мнению Р. Масгрейва, федеральное правительство должно отвечать за две последние функции, а региональные и местные власти, находясь ближе к гражданам и располагая большей информацией об их предпочтениях, должны обеспечивать эффективность предоставления общественных благ на своих территориях (Musgrave, 1959).

Ключевой аргумент в пользу бюджетной децентрализации заключается в возможном увеличении аллокативной и производственной эффективности предоставления общественных благ (Martinez-Vazquez, McNab, 2003; Oates, 1999; Thiessen, 2003). Аллокативная эффективность децентрализованного предоставления большинства общественных услуг выше по сравнению с централизованным, поскольку нижние уровни управления могут обеспечить повышение благосостояния местных жителей за счет более полного удовлетворения их индивидуальных предпочтений (*preference-matching argument*). Производственная эффективность при децентрализации также может быть выше, поскольку региональные и местные власти, зная потребности граждан и имея опыт предоставления соответствующих благ, способны производить такие блага с меньшими издержками². Еще одно преимущество бюджетной децентрализации состоит в увеличении горизонтальной и вертикальной бюджетной конкуренции, что, в свою очередь, может привести к уменьшению размера общественного сектора и ограничению его «хищнических» стимулов (Brennan, Buchanan, 1980). Кроме того, при наличии сильных демократических институтов (свободных выборов, верховенства права, эффективной системы парламентаризма) бюджетная децентрализация может способствовать увеличению подотчетности субнациональных властей гражданам и улучшению качества управления (Lockwood, 2005).

Бюджетная децентрализация имеет и существенные побочные эффекты (Prud'homme, 1995). При чрезмерной децентрализации бюджетной системы реализация функций макроэкономической стабилизации и перераспределения доходов становится трудновыполнимой. В кризисные периоды федеральное правительство не располагает достаточными ресурсами для стабилизации экономики, в то время как влиятельные региональные и местные власти, обладающие значительными ресурсами, могут иметь разные, даже противоречащие друг другу бюджетные приоритеты. Функция перераспределения доходов также не выполняется в полной мере, поскольку у «богатых» регио-

² Данный тезис оспаривается в литературе (Thiessen, 2003), поскольку при централизации (и обеспечении единого уровня производства общественных благ) может иметь место эффект эконoмии от масштаба. Децентрализация, напротив, может привести к снижению производственной эффективности, поскольку чиновники нижних уровней управления могут не обладать достаточными компетенциями для предоставления общественных благ удовлетворительного качества.

нов нет стимулов перераспределять свои доходы в пользу «бедных» соседей. Отсутствие федеральной политики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов может привести к банкротству отдельных территорий (Thiessen, 2003). Чрезмерная горизонтальная бюджетная конкуренция приводит к увеличению неравенства между регионами и к горизонтальному бюджетному дисбалансу. Кроме того, качество управления на региональном и местном уровнях в некоторых странах вызывает вопросы (низкая компетентность чиновников, коррупция, слабые институты), поэтому способность субнациональных властей достигать высокой эффективности при производстве общественных благ также сомнительна. К практическим проблемам децентрализованного предоставления общественных благ относится и неспособность нижних уровней управления к интернализации межтерриториальных внешних эффектов (экстерналий), что ставит под сомнение теоретические выводы ранних исследований бюджетного федерализма (Oates, 1972).

Бюджетная децентрализация и экономический рост: теория и эмпирика

В классической теории бюджетного федерализма вопрос о взаимосвязи бюджетной децентрализации и экономического роста эксплицитно не рассматривался. Однако изучение этой проблемы стало особенно актуальным после начала реформ по децентрализации бюджетной системы в бывших социалистических странах в конце 1980-х — начале 1990-х годов (Россия и бывшие республики СССР, страны Восточной Европы, Китай): сторонникам реформ была необходима теоретически и эмпирически обоснованная связь между уровнем децентрализации и экономическим ростом — наиболее простым и легко измеряемым количественным показателем экономического развития. В поисках такого обоснования экономисты анализировали и адаптировали различные модели экономического роста, с их помощью находили каналы возможной связи между децентрализацией и ростом, а также использовали разнообразные эмпирические методы и эконометрические спецификации, чтобы подтвердить или опровергнуть наличие такой взаимосвязи.

Теоретики, работая с популярными моделями экономического роста (модель Солоу, модель эндогенного роста Барро, модель пересекающихся поколений Даймонда), модифицировали их с целью инкорпорировать возможную взаимосвязь децентрализации и экономического роста (Brueckner, 2006; Davoodi, Zou, 1998; Thiessen, 2003). Такая взаимосвязь наглядно продемонстрирована в теоретической модели Давуди—Джоу (Davoodi, Zou, 1998), опирающейся на модель эндогенного роста Барро (Barro, 1990). Производственная функция Кобба—Дугласа в данной модели имеет два фактора производства — частный капитал и общественные расходы, последние осуществляются на трех уровнях — федеральном, региональном и местном — и финансируются за счет налогов на выпуск. Максимизация функции полезности репрезентативного агента при динамическом бюджетном ограничении приводит к следующему решению: рост выпуска зависит (в числе

прочего) от распределения общественных расходов между различными уровнями бюджетной системы. Также модель позволяет найти доли расходов различных уровней, максимизирующие рост выпуска. Х. Давуди и Х. Джоу делают следующий вывод: если бюджетные расходы чрезмерно централизованы, то можно повысить темпы экономического роста за счет децентрализации части расходных обязательств.

Расширенная модель Солоу (Mankiw et al., 1992) также использовалась в качестве основы для эконометрического анализа (Thiessen, 2003; Lin, Liu, 2000). Наряду со стандартными детерминантами экономического роста в модели Солоу (начальное значение выпуска, накопление физического капитала и рост рабочей силы) в эмпирическую спецификацию авторы вводили различные переменные, характеризующие степень децентрализации доходов и расходов бюджета.

Я. Брюкнер использовал модель Даймонда для теоретического обоснования преимуществ децентрализации (эмпирическая ценность данной модели в исследованиях федерализма еще не раскрыта) (Brueckner, 2006). В гипотетическом мире Даймонда—Брюкнера в момент времени t существуют два поколения — молодые и пожилые (жизнь каждого агента ограничивается двумя периодами). Молодые люди тратят свое время на образование (поскольку оно увеличивает их будущие доходы) и на работу. Также они могут инвестировать часть своего дохода в физический капитал. Пожилые люди тратят все свое время на работу и расходуют все свои доходы и накопления. Потребительский набор каждого поколения состоит из двух типов благ — общественного и частного. Пожилое поколение, чей располагаемый доход выше, может потреблять больше. Брюкнер сравнивает две системы предоставления общественного блага — федеративную (децентрализованную) и унитарную (централизованную). В рамках федеративной системы совершенный механизм Тибу (*perfect Tiebout-sorting mechanism*) допускает, что агенты формируют две гомогенные по спросу юрисдикции с разными уровнями предоставления общественного блага (выше — для пожилого поколения). В унитарной системе обеспечивается единый уровень предоставления общественного блага. Брюкнер показывает, что в федеративном равновесии (*federalist equilibrium*) время, потраченное на образование, и уровень физического капитала выше, чем в унитарном равновесии (*unitary equilibrium*). Экономический рост, измеряемый как темпы роста человеческого капитала, также выше при децентрализованном предоставлении общественного блага.

Обобщая теоретические поиски взаимосвязи бюджетной децентрализации и экономического роста, исследователи выявляют четыре возможных канала такой взаимосвязи — гетерогенность предпочтений, защита рынков, структурные изменения и политические инновации (Baskaran et al., 2014). *Гетерогенность предпочтений* представлена в описанной выше теории Даймонда—Брюкнера (Brueckner, 2006). *Защита рынков* подразумевает, что бюджетная децентрализация повышает горизонтальную бюджетную конкуренцию, ограничивая негативные стимулы субнациональных властей и создавая лучшие условия для полноценного развития рынков, что приводит к увеличению темпов экономического роста. *Структурные изменения* связаны с возмож-

ными положительными эффектами децентрализации в период структурных шоков (например, когда определенная отрасль промышленности переживает перманентное падение спроса на свою продукцию). Структурные изменения, по мнению исследователей, легче воплотить в жизнь при децентрализации бюджета, поскольку в условиях централизованной системы существует риск, что правительство предоставит избыточную финансовую помощь неэффективным отраслям, пожертвовав структурными реформами (Besley, Coate, 2003). *Политические инновации* означают, что бюджетная децентрализация создает условия для использования регионов в качестве лабораторий для экономических экспериментов (Oates, 1999). В случае успешной апробации конкретной инновационной меры экономической политики в одном или нескольких регионах она может быть распространена по всей территории страны, создавая новые возможности для экономического роста.

Итак, в теории связь между бюджетной децентрализацией и экономическим ростом представляется обоснованной в рамках различных моделей роста. Подтверждается ли эта связь в эмпирических исследованиях?

Результаты многочисленных работ, касающихся взаимосвязи бюджетной децентрализации и экономического роста в межстрановой и региональной перспективе, достаточно противоречивы. Некоторым исследователям удается установить положительную взаимосвязь (Akai, Sakata, 2002; Buser, 2011; Iimi, 2005; Thiessen, 2003), а другие показывают, что децентрализация и рост связаны негативно (Baskaran, Feld, 2013; Davoodi, Zou, 1998; Rodriguez-Pose, Ezcurra, 2011) или вообще не коррелируют друг с другом (Asatryan, Feld, 2015; Thornton, 2007). Современные исследователи, указывая на многомерность децентрализации, обнаруживают положительную взаимосвязь между децентрализацией доходов и экономическим ростом и отрицательную связь между децентрализацией расходов и ростом (в случае превышения субнациональных расходов над доходами). Иными словами, подтверждается гипотеза о сходимости: достижение баланса между доходами и расходами на нижних уровнях управления положительно связано с перспективами роста экономики (Cantarero, Perez Gonzalez, 2009; Gemmel et al., 2013; Rodriguez-Pose, Kroijer, 2009), а также способствует формированию у субнациональных властей стимулов к защите рыночных институтов (Jin et al., 2005).

Наиболее популярные объекты региональных исследований — китайские провинции и американские штаты, что вполне очевидно, поскольку для обеих стран характерны достаточный объем выборки (50 штатов США и 28 провинций Китая), существенная гетерогенность регионов по экономическим и бюджетным показателям, наличие достоверных статистических данных за длительный период. Тем не менее консенсус относительно направления связи отсутствует.

По мнению одних исследователей, региональный экономический рост в Китае отрицательно связан с уровнем децентрализации расходов (Zhang, Zou, 1998) и положительно — с переходом к новой системе распределения доходов между уровнями бюджетной системы в 1987 г., которая предусматривала увеличение автономии провинций в отношении самостоятельно собранных доходов (Lin, Liu, 2000). В обеих упомянутых работах используется панельный регрессионный анализ на схожем временном отрезке

(1970-е — начало 1990-х годов), что позволяет сделать общий вывод о положительной взаимосвязи сходимости доходов и расходов бюджетов китайских провинций и их экономического роста. В другой работе получен противоположный результат: сходимость субнациональных доходов и расходов отрицательно связана с перспективами экономического роста и в рамках системы бюджетного контракта (1979–1993), и в рамках системы распределения доходов (1994–1999) (Jin, Zou, 2005).

Исследуя связь между бюджетной децентрализацией и экономическим ростом в штатах США, экономисты также приходят к противоречивым выводам. Так, одни исследователи, используя модель Давуди–Джоу и анализируя данные «длинных» временных рядов с 1948 по 1994 г., утверждают, что сильной связи между децентрализацией расходов и ростом нет, то есть имеющийся уровень децентрализации «оптимален» для целей максимизации экономического роста (Xie et al., 1999). Другие авторы, используя методы панельного анализа на относительно «коротких» временных отрезках, подтверждают наличие положительной связи между децентрализацией расходов и доходов и экономическим ростом на уровне штатов в 1997–2001 гг. (Akai, Sakata, 2002), а также наличие отрицательной корреляции между уровнем децентрализации и волатильностью экономического роста в 1992–1997 гг. (Akai et al., 2009).

Анализ опыта испанских регионов в 1985–2004 гг. показывает, что между децентрализацией доходов и экономическим ростом есть сильная положительная связь, а децентрализация расходных полномочий, напротив, не связана с ростом (Cantarero, Perez Gonzalez, 2009). Выводы подтверждаются и в расширенных спецификациях базовой модели панельного регрессионного анализа (с добавлением различных факторов, связанных с ростом), и при использовании альтернативных техник — метода инструментальных переменных (*IV, 2-stage least squares*) и динамического панельного анализа с добавлением к независимым переменным лага зависимой переменной (*Arellano-Bond estimator*)³.

Подытоживая анализ эмпирических работ, следует отметить, что направление и значимость связи между бюджетной децентрализацией и экономическим ростом в межстрановых и региональных исследованиях противоречивы. Они зависят от следующих факторов:

- пространственно-временная структура данных (количество анализируемых стран или регионов страны, временной горизонт исследования, в том числе наличие структурных шоков и кризисов на рассматриваемом временном отрезке);
- используемые методы эмпирического анализа (кросс-секционный анализ; метод инструментальных переменных; панельный регрессионный анализ — модели с фиксированными и случайными эффектами, динамические панельные методы; анализ временных рядов с использованием моделей ARMA, GARCH; байесовские методы);
- совокупность переменных, измеряющих бюджетную децентрализацию (доходных источников, расходных обязательств, бюджетная

³ В литературе также рассматривается связь между децентрализацией и экономическим ростом в Турции (Tosun, Yilmaz, 2008), Австралии (Bodman et al., 2009), Индии (Zhang, Zou, 2001) и в других странах.

автономия нижних уровней управления — возможность покрывать большинство необходимых расходов за счет собственных доходов, интегральные показатели децентрализации);

— включенные в эконометрическую модель контрольные переменные — детерминанты экономического роста (исходные значения ВВП или ВРП конкретных стран или регионов, темпы роста населения или рабочей силы, темпы роста физического капитала или доля инвестиций в физический капитал в ВВП, налоговая нагрузка на экономику, индекс открытости экономики и т.п. — подробнее см.: Barro, 2003; Levine, Renelt, 1992).

Основные уроки, которые следует извлечь из многочисленных описанных выше эмпирических работ: необходимо учитывать многомерность децентрализации (по крайней мере, ее расходного и доходного измерения), а также обязательно включать в эконометрическую модель значимые детерминанты экономического роста (для предотвращения проблемы упущенных переменных).

Развитие бюджетного федерализма в Российской Федерации

Развитие бюджетного федерализма в современной России представляет собой движение маятника: от централизованной бюджетной системы позднего советского образца через спонтанную децентрализацию начала и середины 1990-х годов к восстановлению централизации с середины 2000-х годов. Отметим, что в отличие от Китая, где экономическая децентрализация 1990-х годов сопровождалась сохранением политического контроля над регионами со стороны центрального правительства, в России бюджетная децентрализация постсоветского периода сопровождалась децентрализацией политической, а централизация бюджетной системы середины 2000-х годов — политической централизацией. Таким образом, китайская модель, предлагавшаяся для использования в России (Shleifer, 2005), не была протестирована в российских реалиях.

Детальная характеристика развития российского бюджетного федерализма остается за рамками настоящей работы. Основные источники по данной проблематике приведены в монографии коллектива авторов Всемирного банка «*Intergovernmental Reforms in the Russian Federation*» (Da Silva et al., 2009), статьях ведущих исследователей, как российских (Бухвальд, 2008; Ениколопов и др., 2002; Кадочников и др., 2006; Климанов, Лавров, 2004; Назаров, 2007; Ореховский, 2011; Alexeev, Kurlyandskaya, 2003; Freinkman, Plekhanov, 2009; Zhuravskaya, 2000), так и зарубежных (Blanchard, Shleifer, 2000; Diamond, 2003; Freinkman, Yossifov, 1999; Shleifer, 2005; Solanko, Tekoniemi, 2005).

В эмпирической части данной статьи рассматривается взаимосвязь регионального экономического роста и бюджетной децентрализации на последнем этапе развития бюджетного федерализма в России (с 2005 г. по настоящее время). Этот этап характеризуется восстановлением централизации бюджетных доходов и увеличением зависимости регионов от межбюджетных трансфертов федерального центра.

Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост в Российской Федерации в 2005–2012 гг.: эмпирический анализ

Описание данных

Для целей настоящего исследования были собраны данные по 78 российским регионам за период 2005–2012 гг.⁴ Основные источники финансово-экономической статистики по регионам России — Росстат, Министерство финансов РФ и Федеральное казначейство РФ. Ключевая цель эмпирического анализа — выявить направление и значимость взаимосвязи бюджетной децентрализации и регионального экономического роста в период дальнейшей централизации бюджетной системы и растущей экономической волатильности. Наблюдаемый период включает как завершающую фазу периода «тучных лет» (2005 — начало 2008 г.), так и период кризиса с последующим умеренным восстановлением (конец 2008 — 2012 г.), поэтому для подтверждения общих результатов регрессионного анализа проводятся расчеты для каждого из этих периодов в отдельности.

Зависимой переменной во всех используемых спецификациях выступает показатель роста валового регионального продукта (ВРП) на душу населения (*GRP_GR*). Независимые переменные, характеризующие уровень децентрализации: показатель *внутрирегиональной децентрализации доходов* (*DEC_1*) — доля собственных доходов муниципальных образований (без учета межбюджетных трансфертов соответствующему муниципалитету) в общих доходах консолидированного бюджета региона; показатель *внутрирегиональной децентрализации расходов* (*DEC_2*) — доля расходов муниципальных образований (без учета «обратных» межбюджетных трансфертов вышестоящим уровням) в расходах консолидированного бюджета региона; показатель *зависимости региона от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета* (*IGG*) — доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (дотаций, субсидий, субвенций) в доходах консолидированного бюджета региона; индикатор *автономии муниципальных образований* (*AU*) — доля собственных доходов муниципальных образований в общих доходах муниципалитетов.

В большинстве региональных исследований используются схожие переменные, характеризующие бюджетную децентрализацию (Akai, Sakata, 2002; Freinkman, Yossifov, 1999; Cantarero, Perez Gonzalez, 2009). Предлагался и более утонченный подход к измерению децентрализации, учитывающий не только доли расходов и доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете, но и реальные полномочия регионов и муниципалитетов по установлению новых налогов, изменению налоговых ставок, базы и отчислений от федеральных налогов, а также по установлению расходных приоритетов (Rodden, 2004; Stegarescu, 2004). Тем не менее такой подход не может быть успешно применен в настоящей работе, поскольку он ориентирован

⁴ Москва и Санкт-Петербург исключены из выборки по причине их несопоставимости с другими субъектами РФ по уровню бюджетной децентрализации; Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО рассматриваются в составе Тюменской области, Ненецкий АО — в составе Архангельской области.

в первую очередь на межстрановые сравнения и не приведет к созданию переменной с достаточной *межрегиональной* вариацией в уровне децентрализации. Причина заключается в том, что *регионы и муниципалитеты* в текущей системе российского федерализма имеют *крайне ограниченные полномочия в бюджетной сфере* и не могут вводить новые налоги или менять налоговую базу (ставки отдельных налогов могут варьироваться, но в жестко утвержденных границах), а расходные нормативы часто установлены вышестоящим уровнем бюджетной системы (иными словами, такая «уточенная» переменная будет стремиться к нулю для большинства регионов).

Дополнительные независимые переменные включают долю инвестиций в основной капитал в ВРП (*INV_SHARE*), долю региона в общенациональном объеме добычи полезных ископаемых (*RES_SHARE*), индикатор налоговой нагрузки — долю налоговых поступлений в ВРП (*TAX_IN_GRP*), индекс роста численности населения (*POP_GROWTH*), индекс открытости региональной экономики — отношение суммы экспорта и импорта к ВРП (*OPENNESS*), один из возможных индикаторов развития человеческого капитала — долю выпускников высших учебных заведений в общей численности населения (*ALUMNI*), а также индекс инфляции (*INFL*) и логарифм ВРП на душу населения (*GRP_PC_LAG*) с лагом для проверки гипотезы об условной сходимости.

Для целей настоящей статьи следует отметить несколько ключевых выводов по описательной статистике. Во-первых, уровень внутрирегиональной децентрализации расходов существенно превышает уровень децентрализации доходов (средний уровень *DEC_2* за 8 лет — 50%, *DEC_1* — 28%), то есть наблюдается существенный разрыв: доходы сконцентрированы на региональном уровне, а расходные обязательства разделены между регионами и муниципалитетами поровну. Иными словами, *доходная база муниципальных образований не соответствует возложенным на них расходным обязательствам*⁵. Во-вторых, *зависимость регионов от трансфертов из федерального бюджета существенна* (около 27% доходов региональных бюджетов формируются за счет трансфертов). В-третьих, среднегодовые темпы экономического роста за период анализа существенно колебались (от 9,7% в 2007 г. до —4,4 в 2009 г.), а средний показатель роста численности населения был отрицательным в течение всех восьми лет.

В таблице 1 представлена описательная статистика наиболее важных переменных за 2005–2012 гг. (средние величины) по десяти регионам с наиболее высокими и низкими темпами экономического роста. Характерно, что доля инвестиций в основной капитал в ВРП существенно выше в регионах-лидерах (33,38%), чем в регионах-аутсайдерах (26,72%), то есть предварительно подтверждается гипотеза о положительной связи инвестиций в основной капитал и экономического роста. Уровень ВРП на душу населения в 2005 г. (в ценах 2000 г.) в десяти быстрорастущих регионах (37,4 тыс. руб.) был существенно ниже, чем в десяти растущих медленно (51,3 тыс. руб.), то есть предварительно подтверждается гипотеза об

⁵ О формальном распределении полномочий между уровнями бюджетной системы см. гл. 8 и 9 Бюджетного кодекса (БК) РФ и ч. 2 Налогового кодекса РФ (доходы региональных и местных бюджетов) и гл. 11 БК РФ (расходные обязательства бюджетов всех уровней), а также Федеральный закон № 184-ФЗ (полномочия субъектов РФ) и Федеральный закон № 131-ФЗ (полномочия органов МСУ).

Т а б л и ц а 1

**Децентрализация бюджетной системы и экономические показатели лучших и худших регионов
по темпам экономического роста (роста ВРП) в 2005–2012 гг.**

Место в рейтинге по темпам роста ВРП	Регион	GRP_GR	Значение реального подушевого ВРП в 2005 г., руб. (в ценах 2000 г.)	INV_SHARE, % (место в рейтинге)	TAX in GRP	DEC_1	DEC_2	IGG
1	Сахалинская область	9,01	121 851	46,91 (2)	0,0862	0,24 (59)	0,53 (30)	0,23 (38)
2	Белгородская область	8,77	36 102	27,41 (35)	0,1132	0,29 (41)	0,61 (8)	0,27 (32)
3	Калужская область	8,67	31 078	32,49 (18)	0,1352	0,29 (39)	0,46 (64)	0,17 (59)
4	Республика Адыгея	8,38	15 904	29,79 (28)	0,1007	0,23 (61)	0,45 (66)	0,35 (19)
5	Республика Дагестан	8,36	14 863	38,25 (10)	0,0533	0,10 (76)	0,54 (26)	0,19 (49)
6	Иркутская область	7,37	51 700	23,06 (59)	0,1182	0,34 (22)	0,50 (43)	0,54 (8)
7	Еврейская АО	7,09	30 925	45,77 (4)	0,0979	0,20 (67)	0,40 (73)	0,46 (10)
8	Воронежская область	6,83	25 491	29,88 (27)	0,0919	0,33 (23)	0,61 (9)	0,35 (22)
9	Тамбовская область	6,70	27 357	33,19 (17)	0,0970	0,29 (40)	0,47 (61)	0,16 (61)
10	Республика Марий Эл	6,55	19 443	27,01 (40)	0,1206	0,21 (64)	0,56 (15)	0,35 (20)
Среднее (1–10)	Первые 10 регионов по темпам роста ВРП	7,77	37 471	33,38	0,1014	0,25	0,51	0,31
69	Кемеровская область	2,55	40 880	27,34 (37)	0,1276	0,35 (18)	0,51 (40)	0,27 (31)
70	Самарская область	2,53	55 963	20,54 (69)	0,1252	0,34 (20)	0,55 (21)	0,21 (42)
71	Вологодская область	2,51	69 802	31,66 (21)	0,1246	0,38 (11)	0,57 (14)	0,14 (65)
72	Волгоградская область	2,42	33 890	19,76 (72)	0,1121	0,40 (4)	0,46 (63)	0,20 (45)
73	Республика Калмыкия	2,26	17 082	33,89 (15)	0,1373	0,24 (58)	0,52 (35)	0,79 (2)
74	Чукотский АО	1,96	137 473	30,38 (23)	0,2583	0,19 (69)	0,69 (1)	0,18 (56)
75	Республика Тыва	1,90	15 565	18,56 (77)	0,1032	0,10 (77)	0,54 (23)	0,10 (73)
76	Алтайская Республика	1,89	19 461	39,08 (9)	0,1348	0,17 (71)	0,58 (12)	0,08 (77)
77	Томская область	1,38	53 930	27,95 (33)	0,1017	0,29 (44)	0,47 (60)	0,30 (27)
78	Мурманская область	0,99	69 550	18,00 (78)	0,1449	0,34 (21)	0,49 (53)	0,37 (15)
Среднее (69–78)	Последние 10 регионов по темпам роста ВРП	2,04	51 359	26,72	0,1370	0,28	0,54	0,26

«условной сходимости» (*conditional convergence hypothesis*) — «бедные» регионы растут быстрее «богатых». Тем не менее имеются опровергающие эту гипотезу исключения: Сахалинская область — № 1 по темпам роста, ВРП на душу населения в 2005 г. — 121,8 тыс. руб.; Республика Тыва — № 75 по темпам роста, ВРП на душу населения в 2005 г. — 15,5 тыс. руб. Также показательно, что уровень налоговой нагрузки значительно ниже в регионах-лидерах (10,1% ВРП), чем в регионах-аутсайдерах (13,7% ВРП). Уровень децентрализации доходов и расходов в среднем в лидирующих регионах на 3% ниже, чем в отстающих, а зависимость от трансфертов из федерального бюджета в регионах-лидерах составляет 31% (на 5% больше, чем в регионах-аутсайдерах). Таким образом, исходя из анализа описательной статистики, *децентрализация отрицательно связана с ростом в российских регионах на выбранном временном отрезке*, а зависимость от трансфертов в период кризиса, напротив, положительно связана с ростом ВРП на душу населения. Эти выводы предстоит верифицировать в рамках панельного регрессионного анализа.

В таблице 1 можно наблюдать гетерогенность регионов РФ по уровню внутрирегиональной децентрализации доходов (в большей степени) и расходов. Причины этих различий в уровне децентрализации могут быть связаны в первую очередь с общей экономической гетерогенностью регионов (в том числе обусловленной различиями в ресурсной базе): относительно бедные регионы характеризуются низким уровнем жизни и низкой стоимостью имущества, что обуславливает проблемы с собираемостью местных налогов и их незначительной ролью в консолидированных доходах регионального бюджета. (Так, в Дагестане и Тыве показатель *DEC_1* равен 0,1, в среднем по России — 0,26.) Напротив, в регионах с относительно развитой промышленностью и более высоким подушевым ВРП местные налоги и прочие доходы составляют значительную долю консолидированных доходов бюджета региона (в Вологодской области — 0,38, в Самарской и Иркутской областях — 0,34). Децентрализация расходов внутри региона коррелирует с децентрализацией доходов: по общему правилу чем больше доходов генерируют муниципальные образования, тем большую долю расходов консолидированного регионального бюджета они осуществляют. Кроме того, разница в децентрализации расходов связана с тем, что подходы к распределению полномочий между регионом и муниципалитетами варьируют между субъектами РФ.

Эмпирическая методология

Методология эмпирического анализа, используемая в настоящей статье, основана на аналитической модели Давуди—Джоу (Davoodi, Zou, 1998). Тем не менее в нее внесены существенные изменения и дополнения. Общая форма регрессионного уравнения:

$$GRP_GR_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \beta_D DEC_{it} + \beta_T TAX_{it} + \gamma' X_{it} + \varepsilon_{it},$$

где: GRP_GR_{it} — показатель роста ВРП на душу населения в регионе i в год t ; α_i — ненаблюдаемые региональные фиксированные эффекты; λ_t — вектор временных эффектов (фиктивная перемен-

ная)⁶; DEC_{it} — один из показателей, характеризующих уровень децентрализации; TAX_{it} — показатель налоговой нагрузки; X_{it} — набор базовых и дополнительных контрольных переменных. Базовые независимые переменные (факторы экономического роста) включают показатель роста численности населения, долю инвестиций в ВРП, логарифм показателя ВРП на душу населения с лагом и показатель развития человеческого капитала (согласно подходу, используемому в: Levine, Renelt, 1992). Показатели открытости региональной экономики, инфляции и значимости полезных ископаемых для экономики региона также включены в модель в качестве дополнительных контрольных переменных⁷.

Панельный регрессионный анализ проводится с использованием модели с фиксированными эффектами (*fixed-effects model, FE*)⁸. Недостаток модели с фиксированными эффектами заключается в том, что в качестве независимых нельзя использовать инвариантные по времени переменные (например, базовый уровень ВРП на душу населения или фиктивные переменные для федеральных округов). Тем не менее преимущество этой модели в том, что ненаблюдаемая гетерогенность (*unobserved heterogeneity*), то есть вся совокупность инвариантных по времени факторов, имплицитно контролируется за счет фиксированных эффектов.

Результаты анализа и выводы

В таблице 2 представлены результаты панельного регрессионного анализа. В этой таблице присутствуют только полные спецификации. Столбцы 1–4 содержат результаты регрессий для спецификаций с различными независимыми переменными, характеризующими бюджетную децентрализацию.

Внутрирегиональная децентрализация расходов (столбец 2) негативно и значимо (на 5%-м уровне) связана с региональным экономическим ростом, а индикатор зависимости региона от трансфертов из федерального бюджета (столбец 4) положительно и значимо (на 10%-м уровне) связан с ростом⁹. Остальные показатели децентрализации в регрессионных моделях оказались незначимыми.

Данные результаты свидетельствуют о том, что *государственные расходы в российских регионах чрезмерно децентрализованы, что связано со снижением темпов регионального экономического роста*. Собственные доходы муниципалитетов при этом составляют только 50% их совокупных доходов (вторая половина — межбюджетные трансферты). Таким обра-

⁶ Включение временных эффектов в регрессионную модель крайне важно для рассматриваемого периода (2005–2012 гг.), поскольку позволяет контролировать воздействие на экономический рост экзогенных макроэкономических шоков и циклических колебаний экономики.

⁷ Мультиколлинеарность не является проблемой, поскольку независимые переменные в регрессии коррелированы не сильно (только два коэффициента корреляции превышают значение 0,3).

⁸ Результаты теста Хаусмана показывают, что модель со случайными эффектами (*random-effects model, RE*) несостоятельна для настоящего анализа.

⁹ Для верификации полученных результатов регрессионный анализ был проведен для двух периодов («тучные годы» и кризисный период с последующим восстановлением — см. выше) в отдельности. Направление связи переменных, характеризующих децентрализацию, с экономическим ростом при этом *осталось прежним*. Однако негативная связь децентрализации расходов с ростом более значима в период «тучных лет».

**Модель с фиксированными эффектами и временными дамми
(зависимая переменная — рост ВРП на душу населения)**

	(DEC_1)	(DEC_2)	(AU)	(IGG)
DEC_VAR	–0,0422 (–1,00)	–0,0559** (–2,12)	–0,0169 (–0,70)	0,0824* (1,81)
POP_GR	–0,0031 (–0,91)	–0,0038 (–1,07)	–0,0029 (–0,84)	–0,0034 (–1,01)
INV_SHARE	0,0853** (2,42)	0,0820** (2,30)	0,0886** (2,58)	0,0788** (2,39)
TAX_IN_GRP	–0,2739*** (–3,05)	–0,2779*** (–3,18)	–0,2713*** (–2,93)	–0,2026** (–2,46)
GRP_PC_LAG	–0,1156*** (–3,76)	–0,1156*** (–3,86)	–0,1160*** (–3,71)	–0,1109*** (–3,71)
ALUMNI	4,7838* (1,76)	4,8654* (1,76)	4,8321* (1,79)	4,4423* (1,67)
INFL_T-1	–0,3822** (–2,10)	–0,3900** (–2,20)	–0,3868** (–2,15)	–0,3832** (–2,29)
SHARE_RES	0,5641*** (3,20)	0,5226*** (2,64)	0,5711*** (3,06)	0,5841*** (2,82)
OPENNESS	–0,0194 (–1,51)	–0,0192 (–1,50)	–0,0193 (–1,53)	–0,0238* (–1,74)
Постоянная	1,2734*** (4,02)	1,2760*** (4,13)	1,2771*** (3,95)	1,2218*** (3,95)
Временные эффекты	Да	Да	Да	Да
Наблюдения	623	623	623	623
R ²	0,6149	0,6156	0,6136	0,6178

Примечания. Представлены только расширенные спецификации. В скобках — *t*-статистика; стандартные ошибки — робастные (cluster-robust); * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$ (уровни значимости). Коэффициенты при временных фиктивных переменных не представлены. Они положительны для 2006, 2007 и 2011 гг., для 2009 г. коэффициент отрицательный (пик кризиса). Полужирным шрифтом выделены значимые коэффициенты при переменных, характеризующих децентрализацию (DEC_2 и IGG, остальные две переменные не имеют значимых коэффициентов). DEC_VAR — одна из переменных децентрализации: DEC_1, DEC_2, AU, IGG.

зом, муниципальные образования не располагают достаточными ресурсами для финансирования собственных расходных программ. Большинство таких программ финансируется за счет субсидий. У местных властей нет стимулов более эффективно расходовать бюджетные средства.

Результаты, представленные выше, контрастируют с выводами исследователей, которые, изучая российский федерализм на этапе его становления (1992–1996), обнаруживают положительную связь между внутрирегиональной децентрализацией доходов и реальным ростом промышленного производства (Freinkman, Yossifov, 1999). Отметим, что Л. Фрейнкман и П. Йосифов рассматривают более короткий временной промежуток и не учитывают в анализе большинство контрольных переменных, что приводит к проблеме пропущенных переменных. Различие в полученных результатах также связана с тем, что в период с 1996 по 2005 г. произошла значительная институциональная трансформация всей системы бюджетного федерализма (жесткая формализация бюджетного процесса, концентрация ресурсов и полномочий на федеральном уровне, минимизация возможностей регионов для политического торга при распределении полномочий и межбюджетных трансфертов), а также существенное сокращение бюджетной автономии регионов и муниципалитетов.

В то же время бóльшая зависимость региона от межбюджетных трансфертов положительно связана с экономическим ростом (или,

с другой стороны, негативно связана с возможной стагнацией). Такой результат подтверждает выводы о том, что регионы, зависимые от трансфертов (в том числе дальневосточные и северокавказские), в меньшей степени пострадали от кризиса 2008–2009 гг. (Зубаревич, 2015). Одно из других возможных объяснений — «эффект липучки», означающий, что ресурсы остаются и тратятся в том бюджете, в который попали. Дополнительные трансферты (особенно дотации), приходящие в регион, возможно, несколько сокращают избыточную децентрализацию расходов внутри региона, поскольку больший объем средств тратится на региональные, а не муниципальные программы (в том числе антикризисные).

Большинство независимых переменных имеют ожидаемые знаки, что подтверждает адекватность используемой модели. Логарифм ВРП на душу населения, взятый с лагом три года, негативно связан с экономическим ростом (значим на уровне 1% во всех спецификациях), что подтверждает гипотезу об условной сходимости. Индекс налоговой нагрузки также негативно и значимо (на уровне 1% или 5%) соотносится с ростом. Показатели инвестиций в основной капитал и развития человеческого капитала положительно и значимо связаны с ростом ВРП на душу населения, подтверждая выводы исследователей экономического роста (Barro, 2003; Levine, Renelt, 1992).

Аналогичные выводы были получены для регионов-рентополучателей (трансфертозависимые регионы и регионы с высокой долей добычи природных ресурсов в ВРП10) — в них негативная связь между децентрализацией расходов и ростом еще более значима. Тем не менее регионы, добывающие полезные ископаемые, восстанавливались после кризиса быстрее и росли более значительными темпами (положительный и значимый коэффициент при переменной RES_SHARE), что вероятнее всего связано с благоприятной конъюнктурой цен на энергоносители.

Возвращаясь к описанным в теоретической части статьи формам взаимосвязи децентрализации и экономического роста, можно предположить, что большинство из них *не функционируют* эффективно в современной российской системе бюджетного федерализма. Так, защита рынков не работает (и не работала в 1990-е годы, см.: Zhuravskaya, 2000), поскольку у местных властей нет стимулов развивать рынки и поощрять предпринимательскую активность: увеличение налоговой базы (как результат развития рынков) приведет к сокращению трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня. Гетерогенность предпочтений работает только в отношении крупнейших городов и наиболее обеспеченных регионов, которые способны привлечь квалифицированную рабочую силу и молодых специалистов. Политические инновации в перспективе могут использоваться федеральным центром для проведения экономических экспериментов (например, по введению новых местных налогов), но на текущий момент эта форма связи также не существенна. Механизм структурных изменений не работает в России в принципе, так как неэффективные компании и отрасли систематически получают поддержку в кризисных ситуациях (*bailouts*) как из федерального, так и из субнациональных бюджетов. В результате текущий дизайн внутри-

¹⁰ См. также: Фрейнкман, Плеханов, 2008; Freinkman, Plekhanov, 2009.

региональной децентрализации и системы межбюджетных отношений в целом не позволяет преимуществам бюджетного федерализма реализоваться в нашей стране в полной мере и способствовать повышению темпов роста экономики и поступательному развитию регионов.

Проведенный анализ дает представление о текущем состоянии бюджетной (де)централизации в регионах РФ и ее возможной связи с региональным экономическим ростом. Выявление четкой причинно-следственной связи между децентрализацией и ростом (или, шире, развитием) и решение проблем двойной каузальности и эндогенности независимых переменных модели остается за рамками настоящей работы и представляет существенный интерес для будущих исследований российского федерализма.

Список литературы / References

- Бухвальд Е. (2008). Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. № 9. С. 70–83. [Bukhvald E. (2008). Russian federalism at the critical stage of development. *Voprosy Ekonomiki*, No. 9, pp. 70–83. (In Russian).]
- Ениколопов Р., Журавская Е., Гуриев С. (2002). Бюджетный федерализм в России: сценарии развития. М.: ЦЭФИР. [Enikolopov R., Zhuravskaya E., Guriev S. Fiscal federalism in Russia: Development scenarios. Moscow: CEFIR. (In Russian).]
- Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. (2006). Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений // Экономическая политика. № 3. С. 148–181. [Kadochnikov P., Sinelnikov-Murylev S., Trunin I., Chetverikov S. (2006). Reform of fiscal federalism in Russia: The problem of soft budget constraints. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 3, pp. 148–181. (In Russian).]
- Климанов В., Лавров А. (2004). Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Вопросы экономики. № 11. С. 111–125. [Klimanov V., Lavrov A. (2004). Intergovernmental fiscal relations in Russia in the present time. *Voprosy Ekonomiki*, No. 11, pp. 111–125. (In Russian).]
- Назаров В. (2007). Эволюция моделей федерализма — российский и зарубежный опыт // Экономическая политика. № 1. С. 121–135. [Nazarov V. (2007). Evolution of federalism models: Russian and foreign experience. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 1, pp. 121–135. (In Russian).]
- Ореховский П. (2011). Памяти регионального хозрасчета: дилеммы российского федерализма // Вопросы экономики. № 12. С. 78–89. [Orekhovskiy P. In memory of the regional Khozraschyot: The dilemmas of Russian federalism. *Voprosy Ekonomiki*, No. 12, pp. 78–89. (In Russian).]
- Фрейнкман Л., Плеханов А. (2008). Децентрализация бюджетной системы в регионах-рентополучателях // Экономическая политика. № 1. С. 103–123. [Freinkman L., Plekhanov A. (2008). Fiscal decentralization in rentier regions. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 1, pp. 103–123. (In Russian).]
- Зубаревич Н. (2015). Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. № 4. С. 37–52. [Zubarevich N. (2015). Regional dimension of the new Russian crisis. *Voprosy Ekonomiki*, No. 4, pp. 37–52. (In Russian).]
- Akai N., Hosoi M., Nishimura Y. (2009). Fiscal decentralization and economic volatility: Evidence from State-Level Cross-Section Data of the USA. *Japanese Economic Review*, Vol. 60, No. 2, pp. 223–235.
- Akai N., Sakata M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, No. 1, pp. 93–108.
- Alexeev M., Kurlyandskaya G. (2003). Fiscal federalism and incentives in a Russian region. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 31, No. 1, pp. 20–33.

- Asatryan Z., Feld L. (2015). Revisiting the link between growth and federalism: A Bayesian model averaging approach. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 43, No. 3, pp. 772–781.
- Barro R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. 103–125.
- Barro R. J. (2003). Determinants of economic growth in a panel of countries. *Annals of Economics and Finance*, Vol. 4, No. 2, pp. 231–274.
- Baskaran T., Feld L., Schnellenbach J. (2014). Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: Survey and Meta-Analysis. *CESifo Working Paper*, No. 4985.
- Baskaran T., Feld L. (2013). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship? *Public Finance Review*, Vol. 41, No. 4, pp. 421–445.
- Besley T., Coate S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy analysis. *Journal of Public Economics*, Vol. 87, No. 12, pp. 2611–2637.
- Blanchard O., Shleifer A. (2000). Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia. *NBER Working Paper*, No. 7616.
- Bodman P., Heaton K., Hodge A. (2009). Fiscal decentralisation and economic growth: A Bayesian model averaging approach. *MRG Discussion Paper*, No. 3509.
- Brennan G., Buchanan J. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brueckner J. (2006). Fiscal federalism and economic growth. *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 10–11, pp. 2107–2120.
- Buser W. (2011). The impact of fiscal decentralization on economics performance in high-income OECD nations: an institutional approach. *Public Choice*, Vol. 149, No. 1, pp. 31–48.
- Cantarero D., Perez Gonzalez P. (2009). Fiscal decentralization and economic growth: Evidence from Spanish regions. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 29, No. 4, pp. 24–44.
- Da Silva M. et. al. (2009). *Intergovernmental reforms in the Russian Federation*. Washington, DC: World Bank.
- Davoodi H., Zou H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, No. 2, pp. 244–257.
- Diamond J. (2003). Budget system reform in transitional economies: The experience of Russia. *Emerging Markets Finance & Trade*, Vol. 39, No. 1, pp. 8–23.
- Freinkman L., Plekhanov A. (2009). Fiscal decentralization in rentier regions: Evidence from Russia. *World Development*, Vol. 37, No. 2, pp. 503–512.
- Freinkman L., Yossifov P. (1999). Decentralization in regional fiscal systems in Russia — trends and links to economic performance. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2100.
- Gemmel N., Kneller R., Sanz I. (2013). Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization. *Economic Inquiry*, Vol. 51, No. 4, pp. 1915–1931.
- Iimi A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, Vol. 57, pp. 449–461.
- Jin H., Qian Y., Weingast B. (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 4, pp. 1719–1742.
- Jin J., Zou H. (2005). Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignment, and growth in China. *Journal of Asian Economics*, Vol. 16, pp. 1047–1064.
- Levine R., Renelt D. (1992). A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *American Economic Review*, Vol. 82, No. 4, pp. 942–963.
- Lin J., Liu Z. (2000). Fiscal decentralization and economic growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, pp. 1–21.
- Lockwood B. (2005). Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective. *Warwick Economic Research Papers*, No. 721.
- Mankiw N., Romer D., Weil D. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2, pp. 407–437.
- Martinez-Vazquez J., McNab R. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, Vol. 31, No. 9, pp. 1597–1616.

- Musgrave R. (1959). *The theory of public finance*. N.Y.: McGraw-Hill.
- Oates W. (1972). *Fiscal federalism*. N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120–1149.
- Prud'homme R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2, pp. 201–220.
- Rodden J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4, pp. 481–500.
- Rodriguez-Pose A., Ezcurra R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, Vol. 11, pp. 619–643.
- Rodriguez-Pose A., Krijger A. (2009). Fiscal decentralization and economic growth in central and eastern Europe. *Growth and Change*, Vol. 40, No. 3, pp. 387–417.
- Shleifer A. (2005). *A normal country: Russia after communism*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press.
- Solanko L., Tekoniemi M. (2005). To recentralise or decentralise – some recent trends in Russian fiscal federalism. *BOFIT Online*, No. 5.
- Stegarescu D. (2004). Public sector decentralization: measurement concepts and recent international trends. *ZEW Discussion Paper*, No. 04-74.
- Thiessen U. (2003). Fiscal decentralization and economic growth in high income OECD countries. *Fiscal Studies*, Vol. 24, pp. 237–274.
- Thornton J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, Vol. 61, No. 1, pp. 64–70.
- Tosun M., Yilmaz S. (2008). Decentralization, economic development, and growth in Turkish provinces. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4725.
- Xie D., Zou H., Davoodi H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, Vol. 45, No. 2, pp. 228–39.
- Zhang T., Zou H. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, Vol. 67, No. 2, pp. 221–240.
- Zhang T., Zou H. (2001). The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India. *China Economic Review*, Vol. 12, No. 1, pp. 58–81.
- Zhuravskaya E. (2000). Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style. *Journal of Public Economics*, Vol. 76, No. 3, pp. 337–368.
-

Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirical studies, and Russian experience

Andrey Yushkov

Author affiliation: Leontief Centre (St. Petersburg, Russia).

Email: a.yushkov90@gmail.com.

The article deals with the theoretical and empirical relationship between fiscal decentralization and economic growth. Empirical analysis of Russian regions for 2005–2012 shows that excessive expenditure decentralization within the region, which is not accompanied by the respective level of revenue decentralization, is significantly and negatively related to regional economic growth. On the contrary, regional dependence on intergovernmental fiscal transfers from the federal center is positively associated with economic growth.

Keywords: fiscal decentralization, economic growth, Russian regions.

JEL: H70, H77, O18, O47.

Е. Горина

Общие тенденции и региональная специфика в распоряжении средствами материнского капитала в России*

В статье на основе данных Пенсионного фонда и выборочных обследований населения проанализированы демографические результаты реализации программы материнского капитала как меры социально-экономической поддержки семей с детьми, выявлены масштаб и причины региональных различий. Показано, что данным типом поддержки воспользовались в основном жители регионов с невысоким уровнем экономического развития, небольших городов и сельской местности, а наименьшие выгоды получило население крупнейших городов и северных регионов страны. При этом однозначного улучшения жилищной обеспеченности семей с несколькими детьми пока не наблюдается.

Ключевые слова: семьи с детьми, материнский капитал, улучшение жилищных условий, регионы России.

JEL: H53, I38, R31.

В семейной политике многих стран с низкой рождаемостью предусмотрены меры прямого материального стимулирования деторождения, в том числе и крупные единовременные пособия при рождении детей (Тындик, 2010). И хотя программа *материнского капитала* вписывается в рамки распространенного подхода, при котором выплаты концентрируются на семьях, в которых родился не первый ребенок (Тындик, 2010. С. 165; Neyer, 2003. Р. 29—30), условия ее реализации в России для мировой практики уникальны.

В современной системе мер социальной поддержки семей с детьми, каркас которой был сформирован в 2006—2007 гг.¹, трансферты в пользу семей с детьми выполняют

Горина Елена Александровна (egorina@hse.ru), к. э. н., старший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института управления социальными процессами НИУ ВШЭ (Москва).

* Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 г.

¹ Увеличение пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет, в том числе введение этих пособий для неработающих женщин и дифференциация их размеров в зависимости от очередности

две основные функции. Во-первых, они призваны сглаживать воздействие социальных рисков на семью, частично компенсируя снижение уровня доходов, вызванное ослаблением связи женщины с рынком труда (после рождения ребенка). Во-вторых, они должны стимулировать рождаемость и семейное устройство детей, лишенных родительского попечения. Одна и та же мера в зависимости от правил ее предоставления может в разных пропорциях сочетать защитную и стимулирующую функции.

Материнский (семейный) капитал, установленный Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», — одна из мер, адресованных семьям с детьми, с ярко выраженной стимулирующей функцией. Ее основной целью был рост рождаемости и переход преимущественно к модели двух- и трехдетной семьи, что позволило бы обеспечить уровень простого воспроизводства населения страны. Повышение уровня благосостояния семей с детьми также постулируется законом: согласно преамбуле федерального закона, предусмотренные им меры устанавливаются «в целях создания условий, обеспечивающих этим семьям достойную жизнь», но это скорее средство достижения главной цели — рождения в семье хотя бы второго ребенка. Предполагалось, что материнский капитал в первую очередь будет способствовать решению проблемы обеспеченности семей с детьми комфортным жильем.

От других мер семейной политики в России и за рубежом программу материнского капитала отличают следующие ключевые свойства:

- заранее установленная «конечность» действия программы: право на получение сертификата возникает однократно в связи с рождением (усыновлением) женщиной не первого ребенка в период с 01.01.2007 г. по 31.12.2016 г. (по 31.12.2018 г. в последней редакции Федерального закона от 30.12.2015 г.);

- сравнительно весомый размер помощи с ежегодной индексацией (таблица 1), в 2015 г. — 453 тыс. руб.;

- строго ограниченный набор способов распоряжения средствами при невозможности получить средства в наличной форме, что придает материнскому капиталу характер многоцелевой субсидии.

В настоящее время это самая дорогостоящая мера социальной поддержки в стране: расходы на нее ежегодно растут (см. табл. 1) и в 2014 г. достигли 270 млрд руб., то есть более $\frac{1}{5}$ всех затрат федерального бюджета в области социального обеспечения населения и охраны семьи и детства. В общей сложности поддержка семей с детьми с помощью материнского капитала уже обошлась федеральному бюджету более чем в 1 трлн руб.

По мере приближения к первоначально установленной законом дате окончания действия эта программа стала одной из наиболее обсуждаемых мер социальной политики в России. Самую острую дискуссию в политической и научной среде вызывают вопросы о ее результатах и эффективности, с ответами на которые увязывались суждения о целесообразности продолжения или прекращения программы после 2016 г.

В многочисленных экономических и социологических исследованиях приводятся различные, вплоть до противоположных, оценки влияния материнского капитала на рождаемость и демографиче-

рождения детей; введение частичной компенсации родительской платы за услуги дошкольных образовательных учреждений; увеличение размера родового сертификата; материальная поддержка семей, взявших на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, введение материнского (семейного) капитала.

ское развитие страны (Калабихина, 2013; Гурко, 2014; Рыбаковский, 2014; Иноземцев, 2014; Фрейка, Захаров, 2014; Архангельский, 2015; Slonimczyk, Yurko, 2014). Реже предметом изучения выступают потенциал этой программы как меры социально-экономической поддержки семей с детьми и результаты ее реализации (Овчарова, Пишняк, 2007; Елизаров, 2011; Назарова, 2014), а также способы и стратегии использования средств материнского капитала населением (Бороздина и др., 2012). В юридических работах обсуждаются правовые аспекты реализации права на материнский капитал, особенно способы противоправного использования его средств и судебная практика в отношении выявленных случаев мошенничества (Архипов, 2014; Архипова, 2014).

В данной работе федеральный материнский (семейный) капитал (далее — МСК)² обсуждается как *мера социально-экономической поддержки семей с детьми* — акцент сделан не только на общих тенденциях, но и на региональных особенностях его реализации. На основе сведений Пенсионного фонда России за 2007–2014 гг. с привлечением данных различных выборочных обследований населения в статье рассматриваются достигнутые за этот период «недемографические» результаты программы материнского капитала: охват населения, интенсивность и направления распоряжения средствами, их покупательная способность, результативность в решении проблемы жилищной обеспеченности семей с детьми. Изучение региональной специфики распоряжения МСК³, в том числе более детально по 13 субъектам РФ из семи федеральных округов (г. Москва и Московская область⁴, Брянская, Воронежская, Вологодская, Самарская, Томская, Амурская области, Краснодарский и Пермский края, республики Татарстан, Бурятия и Северная Осетия), помогает понять, что способствует, а что препятствует реализации программы. Контент-анализ законопроектов с поправками к Федеральному закону от 29.12.2006 №256-ФЗ позволяет, с одной стороны, показать, какие изменения программы МСК наиболее актуальны в обществе, а с другой — выявить, чем обусловлена относительная негибкость «закона о материнском капитале».

Реализация программы материнского капитала и ее результаты

По данным Пенсионного фонда России, за 2007–2014 гг. обладателями сертификатов стали 5,65 млн человек, к ноябрю 2015 г. их число превысило 6,6 млн⁵. Наибольшее количество сертификатов

² В данной работе не затрагиваются вопросы реализации регионального материнского капитала, предоставляемого более чем в 30 субъектах РФ за счет их собственных бюджетных средств.

³ При наличии в открытом доступе анализируются данные по всем субъектам РФ. Более детальные, не опубликованные, сведения по 13 субъектам РФ получены по запросу из Пенсионного фонда РФ и, хотя не претендуют на репрезентативность, позволяют судить об особенностях реализации программы в регионах с разными социально-экономическими, географическими и расселенческими характеристиками.

⁴ Пенсионный фонд России имеет общее территориальное отделение по г. Москве и Московской области, поэтому по ним представлены совокупные данные.

⁵ http://www.pfrf.ru/press_center/~2015/11/25/ 102055.

выдано в 2009–2010 гг., когда из средств МСК семьям выплачивали по 12 тыс. руб., а также разрешили погашать ипотечные кредиты, не дожидаясь трехлетия ребенка, рождение которого дало право на получение сертификата. В последнее время численность новых получателей ежегодно растет на 5–9% (табл. 1). При этом программа охватывает целевую группу населения: расчеты по данным Фонда социального страхования и Пенсионного фонда показывают, что численность лиц, получивших сертификат за 2007–2014 гг., только на 14% меньше численности родившихся за этот период вторых и последующих детей⁶.

Т а б л и ц а 1

**Основные показатели реализации программы материнского капитала
в целом по России за 2007–2014 гг.**

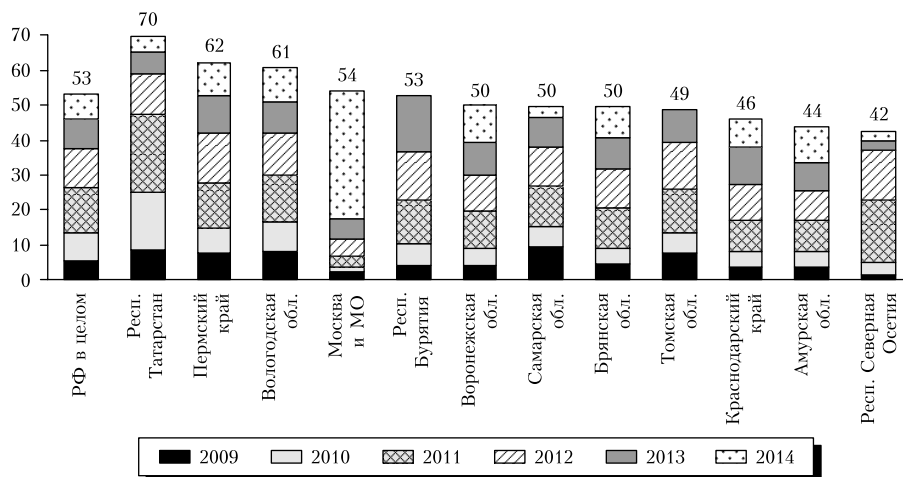
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Всего
Численность лиц, получивших государственный сертификат на МСК, тыс. человек	313,8	568,6	940,3	789,4	700,5	723,5	786,2	823,4	5646,0
Численность лиц, распорядившихся средствами (частью средств) МСК, тыс. человек	–	–	96,2	250,0	520,8	642,7	699,6	766,6	–
из них распорядились средствами полностью, тыс. человек	–	–	96,2	245,8	488,5	597,1	607,5	714,5	2749,6
Размер МСК, тыс. руб.	250,00	276,25	312,16	343,38	365,70	387,64	408,96	429,41	–
Расходы федерального бюджета на предоставление МСК, млрд руб.	–	–	42,0	97,6	171,2	212,4	237,5	270,9	1031,6

Источник: данные Пенсионного фонда России.

Наиболее характерная черта реализации программы МСК в настоящее время — *отложенное распоряжение средствами*. За 2009–2014 гг. полностью использовали средства материнского капитала 48% владельцев сертификата (за 2009–2013 гг. — 43%), еще около 5% его владельцы потратили только их часть. На рисунке 1 показано, как увеличивалась доля тех, кто распорядился средствами (частью средств) МСК, а ее накопительный итог отражает общий уровень распоряжения материнским капиталом в регионе.

⁶ В рамках данной работы была сделана попытка подробнее оценить доступ населения к программе МСК на основе выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах, проводимого Росстатом с 2012 г. Однако этого сделать не удалось из-за проблем с исходными данными, относящимися к предмету нашего рассмотрения.

**Доля лиц, распорядившихся средствами
(частью средств) МСК, в отдельных субъектах РФ**
(в % от численности лиц, получивших сертификат с 2007 г.)



Примечание. Без учета лиц, получивших единовременную выплату 12 тыс. руб. По Республике Бурятия и Томской области нет данных за 2014 г.

Источник: рассчитано по данным Пенсионного фонда России.

Рис. 1

Ежегодный прирост доли рассчитан по формуле:

$$\Delta t = \left(\frac{\sum_{i=2009}^t n_i}{\sum_{j=2007}^t N_j} - \frac{\sum_{i=2009}^{t-1} n_{i-1}}{\sum_{j=2007}^{t-1} N_{j-1}} \right) \times 100\%,$$

где: t — рассматриваемый год; n — численность лиц, распорядившихся средствами (частью средств) МСК; N — численность лиц, получивших сертификат на МСК.

Наиболее интенсивно сертификаты «погашали» в 2011 и 2012 гг. К 2013–2014 гг. прирост доли тех, кто распорядился (полностью или частично) средствами, сократился и по стране в целом, и почти во всех рассматриваемых регионах. Заметное исключение составляет Московский регион, где за 2014 г. резко выросло число частично распорядившихся МСК⁷. Отложенное использование отчасти можно объяснить тем, что распорядиться средствами МСК можно через три года после появления ребенка. Однако налицо замедление темпов распоряжения: численность распорядившихся сертификатом в последние годы растет медленнее, чем численность получивших его.

Улучшение жилищных условий оказалось фактически безальтернативным вариантом распоряжения материнским капиталом почти во всех российских регионах. В целом по России на эти цели потрачено 95% средств, а из них только $\frac{1}{3}$ помогли семьям приобрести или по-

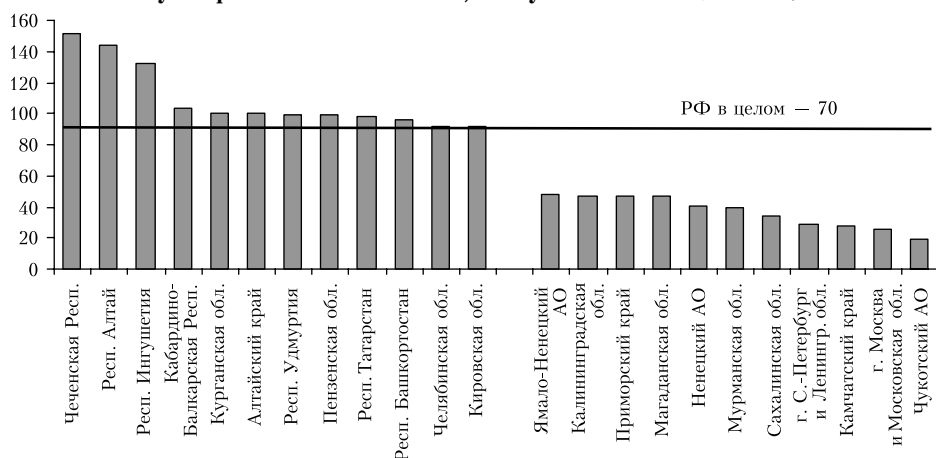
⁷ Данных о распоряжении средствами МСК по субъектам РФ за 2014 г. на этапе подготовки статьи в открытом доступе не было.

строить жилье без привлечения кредитов⁸. Из предложенных в законе способов распоряжения именно этот отвечал наиболее насущным потребностям семей с детьми. По данным Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), в 2006 г., перед введением программы МСК в действие, в условиях недостатка площади (меньше 18 кв. м на одного человека) проживали 73% домохозяйств с детьми до 18 лет и более 90% семей с детьми дошкольного возраста (Овчарова, Пишняк, 2007. С. 18–19).

Оплата образования детей и, тем более, формирование накопительной части пенсии матери — потребности, как правило, сильно отложенные по времени, — остаются очень мало востребованными. Этими направлениями соответственно воспользовались 5 и 0,07% семей, распорядившихся материнским капиталом, а в денежном выражении их суммарная доля менее 1%. Только в 2 из 13 рассмотренных регионов выше доля тех, кто оплачивал из средств МСК образовательные услуги для детей: в Амурской области (19%) и Московском регионе (26%)⁹.

Посмотрим, насколько активны жители разных регионов в распоряжении средствами МСК в масштабе всей страны. Имеющаяся статистика позволяет оценить это только по данным о соотношении численности лиц, получивших сертификат и распорядившихся им, за 2010–2013 гг. (рис. 2)¹⁰. Наиболее быстро средства материнского капитала «осваивают» жители Чечни, Ингушетии, Республики Алтай: число сертифи-

Численность лиц, распорядившихся средствами (частью средств) МСК, в расчете на 100 человек, получивших сертификат, суммарно за 2010–2013 гг., по субъектам РФ (человек)



Примечание. Показаны субъекты РФ с максимальным и минимальным соотношением.

Источник: рассчитано по данным: Социальное положение и уровень жизни населения России: стат. сб. М.: Росстат, [2011–2014].

Рис. 2

⁸ Годовой отчет Пенсионного фонда России за 2014 год. URL: http://pensionreform.ru/files/96298/Godovoy_otchet_PFR_2014.pdf.

⁹ Данные за 2009–2013 гг.

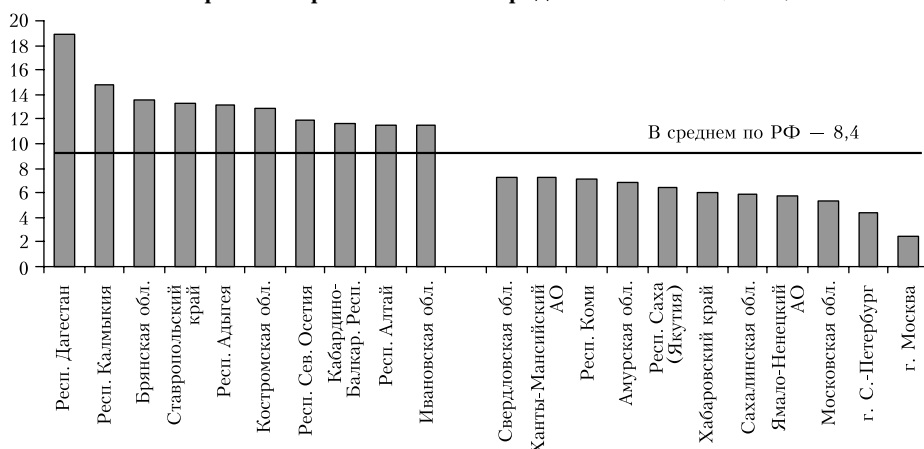
¹⁰ На этапе подготовки статьи данных о распоряжении средствами МСК по всем субъектам РФ за 2014 г. в открытом доступе не было.

катов, использованных там за четыре года, в 1,3–1,5 раза превышает число выданных за этот период; в Кабардино-Балкарии, Татарстане, Башкирии, Адыгее, Бурятии, Тыве, Калмыкии на 100 выданных сертификатов приходится 80–100, средства которых уже нашли применение (в среднем по России — 70). В целом повышенной активностью в распоряжении средствами МСК отличаются в основном более аграрные регионы с высокой долей сельского населения и сельского жилищного фонда, а также с относительно низкой стоимостью жилья (рис. 3).

Нельзя обойти вниманием и такой фактор, как распространенность нелегальных способов распоряжения МСК. По данным ПФР, за 2009–2012 гг. судебными органами всего было рассмотрено 937 соответствующих дел. Чаще всего различные схемы мошенничества с материнским капиталом имеют место в регионах Северо-Кавказского федерального округа (Архипова, 2014. С. 99). Так, из 13 регионов, рассмотренных в нашем исследовании, почти половина судебных разбирательств (42 из 91) приходится на Республику Северная Осетия-Алания.

Противоположность национальным республикам по активности в распоряжении средствами МСК составляют столичные агломерации Москвы и Санкт-Петербурга и большинство регионов Крайнего Севера и Дальнего Востока. В них число использованных сертификатов в 2–5 раз меньше числа выданных. Для крупнейших агломераций это следствие очень высокой стоимости жилья относительно уровня доходов населения и размера материнского капитала (см. рис. 3), для отдаленных северных регионов — по всей видимости, отражение миграционных настроений, нежелание тратить средства на жилье в регионах, откуда, как свидетельствуют социологические опросы, хотела бы уехать значительная часть населения — от 30 до 50%¹¹.

**Покупательная способность средств МСК
на первичном рынке жилья в среднем за 2014 г. (кв. м)**



Примечание. Показаны субъекты РФ с максимальным и минимальным соотношением.
Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 3

¹¹ <http://bd.fom.ru/pdf/d30mnvr10.pdf>.

Ряд факторов, имеющих территориальную специфику, ограничивает использование МСК и на рынке жилья. Во-первых, его проще использовать для покупки по договору купли-продажи на первичном рынке жилья. На вторичном рынке, особенно в крупных городах, сегмент использования МСК уже, так как на нем преобладают физические лица и альтернативные сделки¹², в которых часто затруднительно ожидать перечисления средств со счета в ПФР в течение двух месяцев. Одним из выходов в этом случае может быть оформление ипотечного кредита, но только для тех семей, официальный доход которых позволяет им на это претендовать. Еще до начала действия программы микромоделирование на основе данных НОБУС показало, что *половина* потенциальных получателей материнского капитала «не сможет участвовать в схемах ипотечного кредитования, так как для большинства из них это единственный ресурс, не подкрепленный другими возможностями» (Овчарова, Пишняк, 2007. С. 22).

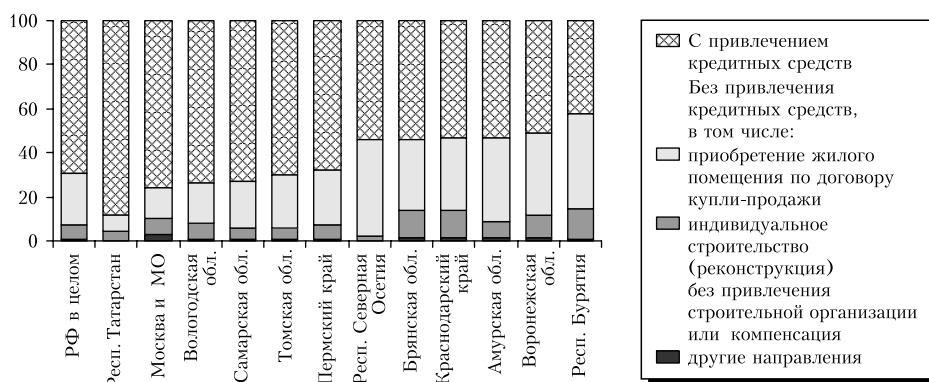
Во-вторых, как и большинство мер социальной поддержки, реализуемых за счет средств федерального бюджета, размер материнского капитала не чувствителен к территориальной дифференциации ценовых показателей. Покупательная способность МСК, измеряемая количеством квадратных метров площади жилья, минимальна в федеральных городах, регионах с городами-миллионниками и северных регионах с общим удорожанием стоимости проживания. Эти средства являются весомым вкладом при покупке жилья только в регионах и населенных пунктах со сравнительно доступными ценами на недвижимость, в основном южных республиках и полудепрессивных регионах Центральной России (см. рис. 3). Кроме того, в небольших городах и на селе жилье гораздо дешевле, чем в региональных столицах (Бурдяк, 2015). Тем не менее вряд ли может быть признана перспективной идея о повышении эффективности программы за счет дифференциации размеров в зависимости от региона проживания (Пересыпкина, Пукас, 2015). На наш взгляд, это может спровоцировать злоупотребления со стороны получателей социальной поддержки и новые коллизии: например, как должен определяться размер средств — по месту регистрации семьи, ее фактического проживания или месту покупки (строительства) жилья?

В крупных городах, особенно в столичных, приобрести или построить жилье с помощью МСК могут только относительно состоятельные семьи, у которых либо уже имеется жилое помещение в собственности, либо есть возможность привлечь значительные ресурсы благодаря социальным связям, либо высокий уровень собственного дохода, позволяющий участвовать в программе ипотечного жилищного кредитования. Согласно итогам Комплексного наблюдения условий жизни населения за 2014 г. (Росстат), реже всего рассчитывают на средства материнского капитала при покупке (строительстве) жилья именно жители городов с населением от 1 млн человек (14,2% из числа домохозяйств, собирающихся купить/построить другое жилье), в малых и средних городах эта доля достигает 20–26%, а в сельской местности — 32–38%.

¹² http://www.gazeta.ru/realty/2015/08/31_a_7732427.shtml.

Картина региональных различий в распоряжении МСК подтверждает эти тезисы. Наименьшую активность в этом отношении проявляют москвичи (по состоянию на начало 2015 г. по Москве и Московской области средствами МСК полностью распорядились только 12% получателей). Из-за очень высокой стоимости жилья и благодаря большим доходам населения в Москве и области по сравнению с другими регионами активнее привлекаются кредитные средства: это сделали 76% тех, кто распорядился средствами МСК на улучшение жилищных условий (в большинстве других регионов — от 42 до 70%) (рис. 4). Но в Москве в силу большей распространенности сектора платных услуг гораздо активнее вкладывают эти ресурсы в образование детей, причем преимущественно не в дошкольное.

**Распределение лиц, направивших средства МСК
на улучшение жилищных условий, по способам распоряжения
в отдельных субъектах РФ, 2009–2012 гг. (в %)**



Источник: рассчитано по данным Пенсионного фонда России.

Рис. 4

В других регионах также можно выделить свою специфику. В Татарстане, например, доля жилищных сделок с участием МСК, в которых привлекались кредитные средства, максимальна среди всех рассмотренных регионов и достигает 88%. Такой активности благоприятствуют созданные в регионе институциональные условия, например широкая государственная поддержка жилищного строительства и жилищного кредитования населения (Романова и др., 2014). Благодаря этому *Татарстан лидирует по интенсивности использования средств МСК*: на начало 2015 г. 70% получателей уже полностью «погасили» свои сертификаты.

В половине из рассмотренных регионов — в основном это регионы с менее благополучной социально-экономической ситуацией и низким средним уровнем доходов населения (Брянская, Амурская области, Республики Бурятия и Северная Осетия) — кредиты для улучшения жилищных условий с участием средств МСК гораздо менее востребованы, чем в среднем по стране. Большая часть сделок по приобретению жилых помещений совершается по договору купли-продажи, в том числе с рассрочкой платежа (см. рис. 4). В регионах с высокой долей

сельского жилищного фонда (Краснодарский край, Бурятия, Брянская и Воронежская области) высоким спросом пользуется строительство (реконструкция) объектов индивидуального жилищного строительства собственными силами (12–14% лиц, направивших средства МСК на улучшение жилищных условий)¹³.

В целом за все время реализации программы в покупку, строительство или реконструкцию жилья материнский капитал вложили более 3 млн семей с детьми, то есть около половины домохозяйств с двумя и более детьми до 18 лет (на момент Всероссийской переписи населения 2010 г. в стране было более 6 млн таких домохозяйств). При таком широком охвате можно ожидать, что объективные характеристики жилищных условий семей с детьми изменились в лучшую сторону. Так ли это?

Методологически наиболее корректно оценивать результаты вложения материнского капитала на основе данных лонгитюдных обследований населения, однако необходимых для этого сведений нет. В агрегированном виде проследить, как изменилась с 2006 г. жилищная обеспеченность семей с разным числом детей, можно по данным Выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) Росстата и Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ-НИУ ВШЭ)¹⁴.

Как видно из таблиц 2–3, тенденции за 2006–2014 гг. неоднозначны. Позитивные сдвиги в обеспеченности общей площадью жилья и в распределении по числу комнат заметнее для многодетных семей, а у семей с двумя детьми особых изменений не было (табл. 2). Обращает на себя внимание и то, что обеспеченность квадратными метрами на одного члена в домохозяйствах с двумя и более детьми в 2013 г. ухудшилась по сравнению с 2011 г. Независимо от числа детей перераспределение происходит между семьями, проживающими в жилье с двумя, тремя и более комнатами. Доля домохозяйств, занимающих однокомнатное жилье, остается неизменной.

Данные РМЭЗ-НИУ ВШЭ согласуются с данными Росстата. Единственным положительным сдвигом в жилищной обеспеченности семей с детьми, превышающим статистическую ошибку, можно считать небольшое сокращение доли домохозяйств с детьми, проживающих в стесненных (менее 18 кв. м на человека) и очень стесненных (менее 9 кв. м на человека) условиях (табл. 3). При этом семьи с двумя и более детьми по-прежнему испытывают сильный дефицит жилплощади.

Такой динамике объективных показателей, или скорее ее отсутствию, можно найти несколько объяснений. Во-первых, средства МСК пока не конвертировались в прирост показателей жилищной обеспечен-

¹³ Ни в одном регионе не актуально строительство с привлечением организации из-за более высокой стоимости услуг (доля таких лиц не превышает 0,4–0,5%). Отметим, что по закону в несколько ущемленном положении оказались владельцы жилых помещений в домах блокированной застройки, не подпадающих, согласно Градостроительному кодексу РФ, под определение «объект индивидуального жилищного строительства».

¹⁴ «Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ-ВШЭ (RLMS-HSE)», проводимый НИУ ВШЭ и ЗАО «Демоскоп» при участии Центра народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел Хилле и Института социологии РАН. (Сайты обследования RLMS-HSE: <http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms> и <http://www.hse.ru/rlms>)».

Т а б л и ц а 2

**Жилищные условия домохозяйств
с детьми в возрасте до 16 лет на конец года**

Домохозяйства, имеющие детей в возрасте до 16 лет	Размер общей площади жилого помещения на 1 члена домохозяйства, кв. м			Распределение домохозяйств по числу занимаемых комнат, %					
	2006	2011	2013	2006			2013		
				1	2	≥ 3	1	2	≥ 3
С 1 ребенком	16,1	13,7	17,6	12	38	50	13	37	50
С 2 детьми	13,6	16,5	14,6	9	35	56	9	33	58
С 3 детьми	11,6	14,5	13,3	10	37	53	9	27	64
С 4 и более детьми	8,5	13,9	11,2	6	23	71	5	22	73

Источник: Выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств (Росстат).

Т а б л и ц а 3

**Жилищная обеспеченность домохозяйств
с детьми в возрасте до 18 лет**

Домохозяйства	Размер общей площади жилого помещения на 1 члена домохозяйства, кв. м			Доля домохозяйств, проживающих в жилых помещениях с общей площадью, приходящейся на 1 члена домохозяйства, %					
	2006	2011	2014	2006	2011	2014	2006	2011	2014
				менее 9 кв. м			менее 18 кв. м		
С детьми до 18 лет	14,0	15,0	14,7	14,4	12,0	12,5	77,5	69,9	71,6
С двумя и более детьми до 18 лет	12,4	13,2	12,9	23,4	20,5	21,8	87,7	83,2	84,0
С двумя и более детьми до 18 лет, один из которых родился не ранее 2007 г.	–	12,3	12,5	–	26,4	24,1	–	87,6	84,7

Источник: рассчитано по данным 15-й, 20-й и 23-й волн обследования РМЭЗ-НИУ ВШЭ.

ности у семей, еще не завершивших строительство жилья. Во-вторых, часть средств направлена на реконструкцию жилья, которая может и не добавлять общей площади. В-третьих, нельзя не учитывать наличие фиктивных сделок купли-продажи жилья (не обязательно нелегальных, но и, например, по родственным связям), цель которых — получить средства МСК на другие нужды семьи, хотя их долю в общем объеме оценить невозможно.

Несмотря на это все группы домохозяйств с детьми заметно улучшили субъективные оценки своих жилищных условий (табл. 4). Доля тех, кто оценивает свои жилищные условия как плохие и очень плохие, в наибольшей мере сократилась среди семей с несколькими детьми — в 3,5–3,7 раза, хотя по-прежнему чем больше в семье детей, тем выше неудовлетворенность. Из других исследований известно, что завышение субъективных оценок на фоне низких объективных показателей проживания отражает сложившийся в России низкий стандарт жилищной обеспеченности, к которому адаптируются домохозяйства (Бурдяк, 2015).

**Распределение домохозяйств с детьми в возрасте до 16 лет
по оценке своих жилищных условий на конец года (в %)**

Домохозяйства, имеющие детей в возрасте до 16 лет	Все домо- хозяй- ства	В том числе оценивающие свои жилищные условия как:					
		отличные и хоро- шие	плохие и очень плохие	отличные и хоро- шие	плохие и очень плохие	отличные и хоро- шие	плохие и очень плохие
		2006		2010		2013	
С 1 ребенком	100	35,4	17,2	39,4	8,7	47,7	6,8
С 2 детьми	100	32,6	22,7	39,0	10,0	48,4	6,3
С 3 детьми	100	27,7	30,9	37,6	14,2	46,5	8,4
С 4 и более детьми	100	21,2	37,8	31,4	24,7	38,9	10,6

Источник: Выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств (Росстат).

Предшествующий анализ показал, что на начало 2015 г. у половины семей, получивших сертификаты МСК, оставались невостребованные средства¹⁵. Согласно Федеральному закону от 29.12.2006 №256-ФЗ, их размер должен ежегодно индексироваться с учетом инфляции. С 2011 г. фактические темпы прироста суммы материнского капитала отстают от годовых темпов прироста потребительских цен. Хотя, учитывая структуру распоряжения средствами, для сравнения корректнее брать прирост цен на жилье. Рассматриваемое в таком ракурсе реальное содержание материнского капитала в среднем по России год от года имеет разнонаправленную динамику, различающуюся по регионам. В 2014 г. в 24 субъектах РФ покупательная способность МСК на первичном рынке жилья снизилась на 1 кв. м и более по сравнению с максимальным уровнем 2011 г., то есть более чем на 10%, и лишь в пяти увеличилась на 1 кв. м и более. На вторичном рынке негативные изменения существеннее: в 35 регионах потери покупательной способности МСК составили более 1 кв. м, только в одном субъекте РФ был сопоставимый рост. В 41 регионе отрицательная динамика покупательной способности МСК на первичном или вторичном рынке жилья продолжается два года и более, для их жителей он постепенно обесценивается как ресурс для покупки (строительства) жилья. Учитывая, что для сокращения расходных обязательств федерального бюджета в кризисных условиях в 2016 г. принято решение «заморозить» размер материнского капитала¹⁶, ожидать перелома этой тенденции не приходится.

Новые направления использования материнского капитала: несбыточные проекты или реальность?

Активизировать использование населением средств МСК, а значит, предотвратить их обесценение и повысить значимость этой меры для повышения уровня и качества жизни семей с детьми можно за счет

¹⁵ Согласно проведенным расчетам, накопленная сумма отложенных обязательств федерального бюджета по предоставлению МСК в начале 2015 г. составляла более 1,1 трлн руб.

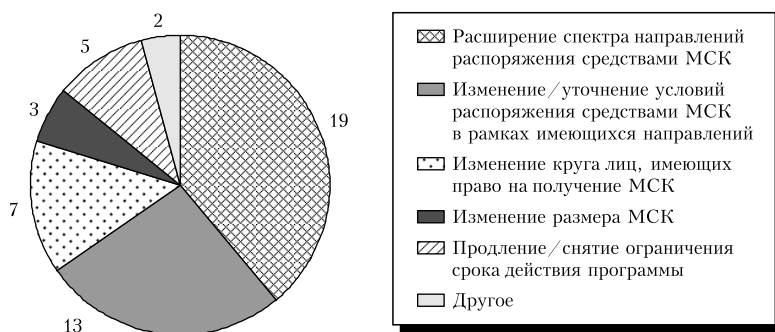
¹⁶ Федеральный закон от 14.12.2015 №359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

расширения спектра направлений распоряжения. Об этом свидетельствуют результаты ряда социологических исследований: те родители, которые уже получили сертификат на МСК, и те, кто пока не имеет на это права, предъявляют спрос на разнообразные способы использования средств (Гурко, 2014; Бороздина и др., 2012). Они мотивируют это наличием большого числа неудовлетворенных семейных нужд, возникающих в связи с появлением в семье детей и в процессе их воспитания.

Законодательные инициативы по внесению изменений в федеральный закон от 29.12.2006 №256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» регулярно поступают в Государственную думу РФ: с начала работы текущего созыва в 2011 г. по сентябрь 2015 г. рассмотрен 41 законопроект. Среди них наиболее распространены предложения о новых способах распоряжения средствами МСК, а также об изменении или уточнении условий их использования в рамках направлений, предусмотренных законом (рис. 5). Пытаясь расширить спектр возможностей по распоряжению материнским капиталом, законодатели чаще всего обращались к теме лечения и реабилитации тяжелобольных детей и их матерей, неоднократно обсуждался вопрос об оплате образовательных услуг не только для детей, но и для родителей, а также о легализации возможности тем или иным образом обналичить средства (специальный банковский депозит, единовременные выплаты и пр.) — все это свидетельствует об актуальности данных проблем для семей с детьми.

Большинство законопроектов (31) так или иначе подразумевали необходимость дополнительных затрат федерального бюджета на реализацию предлагаемых изменений: либо совокупных (за счет увеличения размера МСК и/или расширения контингента его получателей), либо текущих (за счет роста активности в распоряжении средствами). По этой причине они были отклонены на основе отрицательного

**Распределение законопроектов о внесении изменений
в Федеральный закон от 29.12.2006 №256-ФЗ
по содержанию предлагаемых изменений***



* Сумма не равна 41, так как в одном законопроекте может содержаться несколько предложений.

Источник: рассчитано по данным Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (<http://asozd2.duma.gov.ru>).

Рис. 5

заключения правительства РФ. Еще один аргумент «против» состоит в том, что предлагаемые направления использования финансируются из государственного бюджета (например, высокотехнологичное дорогостоящее лечение, реабилитация ребенка-инвалида и пр.), и их принятие спровоцирует перекладывание расходов из сферы здравоохранения в сферу социальной поддержки, а также на сами семьи.

Из всех инициатив только пять — предложенные правительством РФ — дополнили федеральный закон. Две из них с 2015 г. открыли новые способы применения средств МСК. Во-первых, после долгого обсуждения учтены нужды семей с детьми-инвалидами: им разрешено получить компенсацию затрат на приобретение товаров и услуг для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов. Во-вторых, в рамках правительственного антикризисного плана средства сертификата снова разрешено разово обналичить в размере 20 тыс. руб., которые могут быть использованы на любые нужды семьи. Такие меры пользуются очень большой популярностью у населения: в 2009–2011 гг. выплату в размере 12 тыс. рублей получили почти все, у кого был на тот момент сертификат (более 3,3 млн человек); за шесть месяцев 2015 г. выплату получили более 1,6 млн семей, то есть каждая вторая семья, у которой еще остались невостребованные средства МСК.

* * *

При широком охвате населения и большом объеме поддержки материнский (семейный) капитал обладает высоким потенциалом для повышения благосостояния семей с детьми. Однако заданные узкие рамки использования этих средств препятствуют его полноценной реализации, лишая многие семьи доступа к данному ресурсу или вынуждая их искать обходные, в том числе нелегальные пути.

Методологические и информационные ограничения оценки результативности программы не позволяют уверенно определить, насколько существенно улучшили свои жилищные условия семьи с несколькими детьми благодаря материнскому капиталу. Данные выборочных обследований, агрегированные по семьям с разным числом детей, показывают очень слабое и неустойчивое улучшение объективных показателей их жилищной обеспеченности и более выраженные позитивные сдвиги субъективных оценок. Рассматриваемый временной период, видимо, еще недостаточен для того, чтобы окончательно судить о влиянии программы материнского капитала как на благосостояние семей с детьми, так и на демографическое развитие страны.

Текущие результаты реализации программы материнского капитала имеют ярко выраженную территориальную специфику: различия в уровне и направлениях использования средств определяются, прежде всего, условиями их вложения на региональных рынках жилья. Сюда можно отнести и особенности расселения в регионе, и доступность приобретения жилья по сравнению с уровнем доходов населения, и институциональные формы поддержки спроса на строительство и покупку жилья, и даже такие субъективные факторы, как нацио-

нальный менталитет и укорененность жителей на данной территории. В целом от данной меры поддержки больше выиграли жители регионов с невысоким уровнем экономического развития, национальных республик, регионов с особыми условиями поддержки жилищного строительства, а также население небольших городов и сельской местности. В наименьшей степени ею пользуется население крупнейших городов и агломераций, а также северных регионов страны. Эта территориальная дифференциация согласуется с демографическими целями программы, так как устранение дефицита жилой площади является значимым фактором увеличения вероятности рождения детей женщинами, проживающими в селе, без высшего образования и с низкими доходами (Рощина, Черкасова, 2009).

Попытаемся ответить на вопрос, каковы же перспективы программы материнского капитала. Проведенный анализ позволяет утверждать, что, несмотря на сформировавшийся со стороны населения запрос, государственная исполнительная власть слабо заинтересована в появлении новых способов распоряжения средствами МСК, прежде всего потому, что это может увеличить текущую потребность в финансировании программы в сложных бюджетных условиях. Другая причина — опасения злоупотреблений и нецелевого расходования средств как со стороны населения, так и со стороны учреждений (образования, здравоохранения и пр.). В таких условиях, очевидно, сохранится тенденция направлять подавляющую часть сертификатов на улучшение жилищных условий. Причем на фоне кризисных явлений в экономике страны и сокращения реальных доходов населения в ближайшие годы доля сделок с привлечением кредитных средств продолжит снижаться. Часть сертификатов, владельцы которых не смогут (или не захотят) улучшать свои жилищные условия, может «зависнуть» на неопределенный срок.

Повышению эффективности программы как меры социально-экономической поддержки семей с детьми, на наш взгляд, могли бы способствовать развитие дополнительных мер их поддержки в сфере *жилищного кредитования*, а также постепенное *расширение вариантов использования средств*. В том числе можно сделать регулярной практику *единовременных (ежегодных) выплат с учетом нуждемости*, поскольку инструменты поддержки малообеспеченных семей с детьми, реализуемые на региональном уровне, во многих субъектах РФ развиты недостаточно.

Хотя между органами федеральной исполнительной власти нет консенсуса о целесообразности продолжения программы материнского (семейного) капитала после 2016 г., ее судьба уже решена политической волей президента РФ, предложившего продлить ее минимум на два года¹⁷. Однако вопрос о возможностях ее трансформации остается открытым.

¹⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 03.12.2015. <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>; федеральный закон от 30.12.2015 № 433-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона „О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей“».

Список литературы / References

- Архангельский В. Н. (2015). Помощь семьям с детьми в России: оценка демографической результативности // Социологические исследования. № 3. С. 56–64. [Arkhangelskiy V. N. (2015). Assistance to families with children in Russia: An assessment of demographic efficiency. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*, No. 3, pp. 56–64. (In Russian).]
- Архипов А. В. (2014). Предмет и объективная сторона мошенничества, связанного с незаконным получением средств материнского (семейного) капитала // Вестник Томского государственного университета. Право. № 2. С. 29–38. [Arkhipov A. V. (2014). The subject and objective side of fraud connected with misappropriation of the resources of maternity (family) capital. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, No. 2, pp. 29–38. (In Russian).]
- Архипова О. А. (2014). Материнский капитал как предмет мошенничества // Вестник СевКавГТИ. Юридические науки. Вып. 19. С. 99–101. [Arkhipova O. A. (2014). Maternity capital as a subject of fraud. *Vestnik SevKavGTI. Yuridicheskie nauki*, Iss. 19, pp. 99–101. (In Russian).]
- Бороздина Е. А., Здравомыслова Е. А., Темкина А. А. (2012). Как распорядиться «материнским капиталом», или Граждане в семейной политике // Социологические исследования. № 7. С. 108–118. [Borozdina E. A., Zdravomyslova E. A., Temkina A. A. (2012). How to manage the “maternity capital” or Citizens in the family policy. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*, No. 7, pp. 108–118. (In Russian).]
- Бурдяк А. Я. (2015). Обеспеченность жильем в постсоветской России: неравенство и проблема поколений // Журнал исследований социальной политики. Т. 13. № 2. С. 273–288. [Burdjak A. Ya. (2015). Housing in post-soviet Russia: Inequality and the problem of generations. *Zhurnal Issledovaniy Socialnoy Politiki*, Vol. 13, No. 2, pp. 273–288. (In Russian).]
- Гурко Т. А. (2014). Репродуктивные планы супругов и влияющие на них факторы // Социологические исследования. № 9. С. 77–85. [Gurko T. A. (2014). Married couples’ reproductive plans. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*, No. 9, pp. 77–85. (In Russian).]
- Елизаров В. В. (2011). Демографические и экономические аспекты поддержки семей с детьми // Уровень жизни населения регионов России. № 8. С. 78–92. [Elizarov V. V. (2011). Demographic and economic aspects of assistance to families with children. *Uroven Zhizni Naseleniya Regionov Rossii*, No 8, pp. 78–92. (In Russian).]
- Иноземцев Е. С. (2014). Программа «Материнский капитал» как информационный аспект демографической безопасности региона // Информационная безопасность регионов. № 3. С. 39–45. [Inozemtsev E. S. (2014). “Maternity capital” as an information aspect of regional demographic security. *Informatsionnaya Bezopasnost Regionov*, No. 3, pp. 39–45. (In Russian).]
- Калабихина И. Е. (2013). О региональном материнском (семейном) капитале // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. № 2. С. 62–70. [Kalabikhina I. E. (2013). On regional maternity (family) capital. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*, No. 2, pp. 62–70. (In Russian).]
- Овчарова Л. Н., Пишняк А. И. (2007). Новые меры поддержки материнства и детства: рост рождаемости или уровня жизни семей с детьми? // SPERO. № 6. С. 5–30. [Ovcharova L. N., Pishnyak A. I. (2007). New measures to support mothers and children: A fertility growth or an increase of the living standards of families with children? *SPERO*, No. 6, pp. 5–30. (In Russian).]
- Назарова О. И. (2014). Материнский (семейный) капитал как мера социально-экономической защиты детей // Глобальный научный потенциал. № 2. С. 123–126. [Nazarova O. I. (2014). Maternity (family) capital as a measure for socio-economic protection of children. *Globalnyy Nauchnyy Potentsial*, No. 2, pp. 123–126. (In Russian).]
- Пересыпкина Н. В., Пукас Н. А. (2015). Необходимость развития социальной ипотеки в Российской Федерации // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. № 1. С. 67–74. [Peresypkina N. V., Pukas N. A. (2015). The need for the develop-

- ment of social mortgage in the Russian Federation. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V. N. Tatishcheva*, No. 1, pp. 67–74. (In Russian).]
- Романова А. И., Афанасьева А. Н., Добросердова Е. А. (2014). Государственная поддержка жилищного строительства на примере Республики Татарстан // Российское предпринимательство. № 23. С. 198–206. [Romanova A. I., Afanasyeva A. N., Dobroserdova E. A. (2014). State support of housing construction using the example of the Republic of Tatarstan. *Rossiyskoe predprinimatelstvo*, No. 23, pp. 198–206. (In Russian).]
- Рощина Я. М., Черкасова А. Г. (2009). Дифференциация факторов рождаемости для различных социально-экономических категорий российских женщин // SPERO. № 10. С. 159–176. [Roshchina Ya. M., Cherkasova A. G. (2009). Fertility factors for different socio-economic groups of Russian women. *SPERO*, No. 10, pp. 159–176. (In Russian).]
- Рыбаковский Л. Л. (2014). Результаты современной демографической политики России // Народонаселение. № 1. С. 4–18. [Rybakovskiy L. L. (2014). Results of the modern Russian demographic policy. *Narodonaselenie*, No. 1, pp. 4–18. (In Russian).]
- Тындик А. О. (2010). Обзор современных мер семейной политики в странах с низкой рождаемостью // SPERO. № 12. С. 157–176. [Tyndik A. O. (2007). Review of current family policy in low-fertility countries. *SPERO*, No. 12, pp. 157–176. (In Russian).]
- Фрейка Т., Захаров С. (2014). Эволюция рождаемости в России за полвека: оптика условных и реальных поколений // Демографическое обозрение. Т. 1. № 1. С. 106–143. [Frejka T., Zakharov S. (2014). Fertility trends in Russia during the past half century: period and cohort perspectives. *Demograficheskoe obozrenie*, Vol. 1, No. 1, pp. 106–143. (In Russian).]
- Neyer G. (2003). Family policies and low fertility in Western Europe. *MPIDR Working Paper*, No. WP 2003-021.
- Slonimczyk F., Yurko A. (2014). Assessing the impact of the maternity capital policy in Russia. *Labour Economics*, Vol. 30, October, pp. 265–281.
-

General trends and regional specifics in the maternity capital disposal in Russia

Elena Gorina

Author affiliation: National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia). Email: egorina@hse.ru.

The article examines the non-demographic outcomes of the maternity capital program as a measure of socio-economic assistance to families with children. The analysis is based on the data of the Pension Fund of the Russian Federation and population surveys. The scale of and the reasons for the regional differences are revealed. It is concluded that this support mainly benefits the population of low-level economic development regions and small towns and rural areas, while the largest cities' and the northern regions' population profits less from the program. However, the housing shortage of families with children has not been explicitly relieved after the implementation of the maternity capital program.

Keywords: families with children, maternity capital, housing improvements, Russian regions.

JEL: H53, I38, R31.

ЗАМЕТКИ И ПИСЬМА

Д. Кадочников

Теоретико-экономический взгляд на языковую политику

Экономическая теория языковой политики трактует язык как экономическое явление, языковую ситуацию — как экономическую, рыночную ситуацию, а языковую политику — как составной элемент экономической политики. В статье представлена попытка систематизации и развития теоретико-методологических аспектов этой перспективной области исследований на стыке экономики и социолингвистики.

Ключевые слова: экономика языка, языковая политика, языковые барьеры, рыночные барьеры, русский язык, социолингвистика.

JEL: B4, N3, Z1.

Вопросы языковой политики привлекают внимание исследователей, представляющих различные общественные и гуманитарные науки. Это не удивительно, поскольку практически во всех странах эти вопросы занимали и занимают важное место и в государственной политике, и в общественных дискуссиях. В мировой истории немало примеров того, как языковая политика может способствовать общественному прогрессу, и наоборот — как ошибки и непродуманные действия в этой сфере могут вызывать серьезные конфликты.

Основная масса исследований языковой политики, ее истории и последствий относится к такой междисциплинарной области знаний, как социолингвистика. Однако массив социолингвистических исследований объединен скорее объектом исследования, а не методологией. Именно поэтому, несмотря на огромный научный багаж социолингвистики, остаются актуальными исследования языковых явлений в рамках отдельных общественных наук¹, в том числе экономической теории.

Авторы, использующие экономические методы, обращаются к феномену языкового империализма как элементу политико-экономического империализма (Skutnabb-Kangas, Phillipson, 2013; Марусенко, 2013; 2014); анализируют взаимосвязь языковой политики и глобализации как социально-экономического и культурного процесса (Ricento, 2013); исследуют экономическую логику принятия решений об изучении языков (Gabszewicz et al., 2011; Laitin, 1993; Van Parijs, 2000; Reksulak et al., 2004). И все же, несмотря на множество опубли-

Кадочников Денис Валентинович (dkadochnikov@yahoo.com), к.э.н., доцент факультета свободных искусств и наук СПбГУ; старший научный сотрудник МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург).

¹ Политологический взгляд на языковую политику см. в: Patten, 2001; Laitin, 1988.

кованных работ², конференций и семинаров, экономическая теория языковой политики (как часть экономической теории языка) еще находится в стадии становления. Связано это прежде всего с тем, что — при определенной общности аналитических подходов — на концептуально-методологическом уровне в имеющемся массиве литературы в этой области пока не сложился консенсус, присутствуют расхождения в интерпретации ключевых понятий. В значительной степени это объясняется тем, что большинство авторов предпочитают фокусироваться на специфических, относительно узких вопросах, адаптируя теоретико-экономические концепции под конкретные исследовательские задачи.

Экономическая теория языковой политики призвана не дублировать соответствующий раздел социолингвистики, а дополнять его. При этом необходимо осознать фундаментальные различия в методологии этих дисциплин (а в случае с первой — сформулировать исходные методологические принципы). В социолингвистических работах языковая политика трактуется и анализируется как действия государства, в результате которых языковая ситуация оказывается отличной от той, что сложилась бы без этих действий, при условии невмешательства (см., например: Coulmas, 2013; Ager, 2001). Но языковая политика формулируется и проводится не в вакууме, не изолированно от политики в других сферах общественной жизни. Ее подлинные (не обязательно декларируемые) цели и мотивы связаны с целями и мотивами социально-экономической политики в широком понимании. В этом смысле вся социально-экономическая политика государства уже будет языковой и наоборот; нет и не может быть «невмешательства» в языковую сферу, поскольку она неотделима от общественной жизни.

Если социолингвистика изучает связь между языковой и социально-экономической реальностью, то экономическая теория подходит к языковой реальности как к части экономической, к языку — как к экономическому явлению, к языковой ситуации — как к рыночной, а к языковой политике — как к элементу экономической. Экономисты способны не только предложить структурированную теоретико-экономическую интерпретацию языковой политики, но и обогатить представления об экономической истории и экономической политике, не «вынося за скобки» такое важнейшее общественное явление, как язык.

Цель этой работы — представить интерпретацию феномена языковой политики в контексте экономической теории. В основе такого взгляда на языковую политику лежат выводы некоторых теоретико-экономических исследований различных аспектов языковой реальности, и в этом смысле работа носит обзорный характер. Вместе с тем, поскольку в большинстве упоминаемых исследований изучаются отдельные, относительно узкие вопросы, представляется неверным ограничиться лишь обзором литературы. Для формирования целостного теоретико-экономического взгляда на исследуемый феномен целесообразно, опираясь на методологический аппарат экономической теории, осуществить синтез присутствующих в литературе идей, одновременно заполняя лакуны.

Языковые навыки как актив и элемент человеческого капитала

В рамках теоретико-экономического осмысления языковой политики нельзя обойти вопрос о сущности языка как экономического явления, как

² Обзоры исследований, связывающих языковые и экономические явления, см. в: Ginsburgh, Weber, 2014; Rubinstein, 2000; Grin, 1994; Gal, 1989.

элемента экономической реальности. В литературе встречается множество определений языка разной степени детализации, связанных с различными исследовательскими программами, в частности с исследованием языка как психического и биологического феномена, как информационной системы, как социального явления. В нашем контексте можно исходить из определения языка как складывающейся в обществе *знаковой системы*, при помощи которой люди могут, во-первых, организовывать (систематизировать) информацию, а во-вторых, обмениваться ею. Язык складывается, развивается в обществе в процессе взаимодействия людей друг с другом и одновременно выступает одним из необходимых условий их эффективного взаимодействия³. В этом тезисе — ключ к теоретико-экономическому анализу значения языка. Ведь экономическая теория, в широком смысле, изучает закономерности взаимодействия людей (индивидов и групп, а в общем — экономических агентов), направленного на эффективную организацию производства, распределения, обмена, потребления благ.

Общие для участников взаимодействия языковые навыки становятся необходимым, хотя и не единственным, условием достижения взаимоприемлемого результата. В отсутствие общих языковых навыков потенциальные контрагенты вынуждены обращаться к посредникам. При этом в качестве посредников могут выступать как переводчики с языка на язык, так и индивиды или организации, предоставляющие более широкий спектр услуг, предполагающих наличие не только языковых навыков, но и, например, навыков ориентации в иной культурно-языковой среде (логистических, административных, информационных и т. д.). Обращение к посредникам сопряжено для конечных сторон взаимодействия с дополнительными издержками, размер которых существен даже в случае обычного перевода⁴, а в случае комплексных посреднических услуг может составлять значительную долю издержек. Помимо дополнительных издержек, обращение к посредникам сопряжено и с дополнительными рисками их оппортунистического поведения.

Языковые навыки могут рассматриваться как актив (элемент человеческого капитала), поскольку в ситуациях взаимодействия их обладателя с другими индивидами или группами они приносят ощутимые выгоды, добавляя от необходимости нести издержки на перевод/посредничество и от сопряженной с этим неопределенности и рисков (или позволяя обладателю самому заработать в качестве переводчика/посредника)⁵. Выгоды, определяющие ценность языковых навыков как элемента человеческого капитала, выступают частью совокупных выгод их носителя от взаимодействия, в котором

³ Язык есть и часть производственного процесса, и его результат, поэтому воздействие на практику использования языков — это такой же элемент управления хозяйственными процессами, как и управление иными ресурсами (Heller, 2013).

⁴ Конечно, когда речь идет о переводе книг и кинофильмов, выходящих массовым тиражом, величина издержек на перевод в расчете на одного потребителя относительно невелика. Но уже в случае перевода текстов для публикации малым тиражом величина издержек на качественный литературный/технический перевод оказывается существенным элементом себестоимости. Если говорить о письменном или устном переводе для индивидуальных клиентов, то издержки на перевод и связанные с некачественным переводом риски могут сделать потребление/предоставление соответствующего блага или услуги (взаимодействие с контрагентом) экономически неоправданным и/или чрезмерно рискованным. Важную роль играют и затраты времени. Так, в исследовании языковых потребностей американских корпораций упоминается, что в телекоммуникационной отрасли качественный перевод испанских нормативно-правовых документов на английский часто был доступен с запозданием в год (Fixman, 1990).

⁵ Анализ языкового капитала как части человеческого и проблем его межпоколенческой передачи см. в: Casey, Dustmann, 2008.

он участвует на тех или иных рынках. Иными словами, ценность языковых навыков непосредственно связана с потенциалом рынков, доступ к которым они открывают обладателю.

Недостаточное владение английским языком статистически связано с меньшими заработками среди мигрантов в США, однако соответствующие потери азиатских мигрантов существенно меньше, чем испаноязычных, что снижает экономическую мотивацию первых к изучению английского (Kossoudji, 1988). Это может быть связано с тем, что первые в гораздо большей степени ориентированы не на рынок труда в целом, а на его отдельные сегменты, где велика роль азиатских бизнесменов. На примере США (Tubergen, Kalmijn, 2009) и Австралии (Chiswick, Miller, 1996) было показано, что стремление осваивать английский у мигрантов тем ниже, чем больше их соотечественников проживает в конкретном районе, чем сильнее социальные и деловые связи внутри диаспоры и доступнее медиапродукция на родном языке. В Канаде знание языка меньшинства наряду с языком большинства имеет тем более положительное воздействие на заработки, чем больше представителей данного меньшинства проживает в географической близости (Pendakur, Pendakur, 2002). В нижней точке делового цикла, когда высок уровень безработицы, готовность мигрантов в США изучать английский ниже, что также указывает на связь между перспективами на рынке труда и языковым поведением (Chiswick, Miller, 2002).

Результаты многих исследований показывают, что ценность языковых навыков для индивида зависит от параметров рынков, к которым соответствующий язык открывает доступ.

Языковые навыки и доступ к рынкам

Языковые навыки открывают их обладателю доступ к рынкам благ и ресурсов, производство и/или потребление которых в значительной мере связано с конкретным языком или языками (причем речь идет о доступе на рынок как в качестве поставщика или продавца блага или ресурса, так и в качестве покупателя). Это обусловлено тем, что существенным элементом многих благ и факторов производства (рабочей силы, технологий) выступают письменные тексты и устная речь (вербальная информация), без которых невозможно полноценно удовлетворять с помощью этих благ и ресурсов те или иные потребности, то есть использовать эти блага в конечном потреблении или для производства других благ (в промежуточном потреблении). Знания и навыки квалифицированных специалистов, воспитательные и образовательные услуги, консультирование и информирование в той или иной сфере, услуги по охране и обеспечению безопасности, кинопоказ, услуги гидов и другие блага требуют от потребителя (конечного или промежуточного) использования языковых навыков.

Рациональный потребитель заинтересован в доступе к максимально широкому рынку каждого блага, рациональный продавец или поставщик — к максимально широкому рынку сбыта товара и фактора производства соответственно. В ряде случаев языковые навыки существенно влияют на масштаб рынка, доступного для экономического агента⁶. Наиболее ярко это видно на примере рынка квалифицированной рабочей силы (причем как для

⁶ Например, см. исследование Gallup о связи отношения к русскому языку и перспективами трудоустройства в России среди трудовых мигрантов из постсоветских стран (<http://www.gallup.com/poll/112270/russias-language-could-ticket-migrants.aspx>).

соискателей, так и для нанимателей), а также рынка книгопечатной и информационной продукции (особенно если не сводить его только к текущим платным публикациям, а понимать под ним весь накопленный на твердых носителях и в электронном виде массив текстов на определенном языке). Эта логика применима в той или иной мере для других рынков, особенно для сферы воспитательных и образовательных услуг, консалтинга, рынка компьютерного обеспечения и т. д.

Связь между языком и масштабом доступных его носителям рынков подтверждается рядом эмпирических исследований как на микро-, так и на макроуровне. Наличие у стран общего языка статистически связано с большей взаимной торговлей товарами (Hutchinson, 2005; Melitz, 2008; Isphording, Otten, 2013; Melitz, Toubal, 2014), услугами (Ceglowski, 2006), с более интенсивным обменом знаниями и технологиями (Welch, Welch, 2008), с большими взаимными прямыми инвестициями (Oh et al., 2011; Benito, Gripsrud, 1992), торговлей культурными благами (литературные произведения и иные публикации, музыкальные произведения, кино- и телефильмы, теле- и радиопередачи, игровая продукция и т. д.) (Disdier et al., 2010). Влияние наличия общего языка на взаимную торговлю стран подтверждается и объясняется и на микроуровне. В ряде эмпирических исследований продемонстрировано, что владение иностранными языками среди управляющих компаниями (особенно в малом и среднем бизнесе) в заметной степени связано с принятием решения об экспорте продукции на соответствующие иностранные рынки и с последующим успехом на этих рынках, поскольку языковые навыки открывают доступ к рыночной информации, позволяют эффективнее вести переговоры и учитывать местную культурную специфику (Stoian, 2007; Knowles et al., 2006; Clarke, 1999; Schlegelmilch, Ross, 1987; Cunningham, Spigel, 1971). При этом обращение к переводчикам не может полностью компенсировать отсутствие языковых навыков у менеджеров не только в связи с дополнительными материальными и временными затратами, но и в связи с психологическим дискомфортом и субъективным ощущением неопределенности (O'Grady, Lane, 1996; Chong et al., 2010). Языковые навыки как важный элемент культуры влияют на формирование деловых связей и сетей, которые в существенной степени основаны на культурно-языковой общности; именно поэтому дву- и многоязычные эмигранты — члены диаспоры становятся часто первыми проводниками деловых интересов фирм страны происхождения, особенно когда речь идет о сильно различающихся культурах.

Говоря о производителях и потребителях, следует вспомнить, что практически во всех странах и во все времена важнейшим источником спроса на блага и ресурсы (в том числе на рабочую силу, технологии, информацию) и важнейшим поставщиком благ/услуг (коллективных и частных), которые в процессе производства и потребления требуют обмена вербальной информацией (образовательные услуги, обеспечение национальной безопасности, охрана правопорядка и т. п.), выступает государство. Соображения доступа к рынкам и рыночной власти для государства так же актуальны, как и для любого хозяйствующего субъекта; это необходимо учитывать в анализе мотивов государственной языковой политики.

Ценность доступа на какой-либо рынок для покупателя или продавца прямо связана с масштабами этого рынка и обратно — с численностью конкурирующих покупателей/продавцов. В той же мере, в какой рациональный экономический агент заинтересован в том, чтобы языковые навыки открывали ему доступ к рынкам, он одновременно может быть заинтересован в том, чтобы доступ конкурентов к этим рынкам был ограничен. В связи с этим целесообразно подробнее рассмотреть экономическую сущность и значение языковых барьеров.

Языковые барьеры как частный случай рыночных барьеров

В общем случае рыночные барьеры — это факторы, которые осложняют вход на рынок для новых участников (барьеры для входа) или выход с рынка для текущих участников (барьеры для выхода) (McAfee et al., 2004). Наличие барьеров для входа на рынок подразумевает дополнительные издержки новых (потенциальных) участников по сравнению с издержками, которые несут текущие (прежние) участники рынка в связи с приобретением или производством и предложением соответствующих благ. Величина этих дополнительных издержек может быть запретительно высокой или бесконечной (в случае запрета на вход). Наличие барьеров для выхода подразумевает безвозвратные потери, размер которых превышает выгоду от смены рынка. При этом барьеры на выход с рынка выступают для его текущих участников барьерами на вход на другие рынки.

Языковые барьеры можно рассматривать как частный случай рыночных. Распространенное в работах и словарях по социолингвистике определение предполагает, что языковые барьеры — это сложности в коммуникации, связанные с отсутствием или недостаточностью языковых знаний. Представляется оправданным расширить это определение, дополнив его сложностями в получении и передаче информации, связанными с ограничениями (законодательными, административными, социальным давлением и т. п.) на использование того или иного языка в определенных ситуациях. Ведь в истории и современности немало примеров, когда возможности коммуникации (чаще в официальной переписке или вербальном общении) между сторонами ограничены не отсутствием у них общего языка, а отсутствием у одной из сторон знаний иного, вполне конкретного языка, использование которого в этой ситуации предусматривается той или иной регулирующей нормой.

Языковые барьеры препятствуют полностью или частично получению и/или передаче информации и, как следствие, реализации субъектами тех или иных намерений в ходе взаимодействия⁷. Языковые барьеры повышают величину транзакционных издержек, связанных с поиском, получением, обработкой и передачей разнообразной информации, необходимой для принятия решений, разработки контрактов, реализации законных и контрактных прав и обязательств. Эти барьеры могут ограничивать степень доступности и объем предоставления общественных благ (национальная оборона и безопасность, правосудие, знания и т. п.), превращая их в клубные блага (поскольку полноценное предоставление и потребление некоторых общественных благ подразумевает коммуникацию на определенном языке).

Языковые барьеры взаимодействуют с иными видами рыночных барьеров. Создание/устранение языковых барьеров, влияя на языковую ситуацию, влияет и на рыночную, и наоборот: изменение рыночной ситуации может влиять на языковую ситуацию как непосредственно, так и через языковую политику. Так, например, значимую роль играют повышение мобильности рабочей силы, международная миграция и, шире, глобализация рынков (Blommaert, 2012), что не могут игнорировать разработчики языковой политики.

Целенаправленное создание или устранение языковых барьеров как рыночных составляет экономическую суть языковой политики, поскольку

⁷ Иногда термин «языковой барьер» используется для описания сложностей в коммуникации, порождаемых низкой оценкой субъектом собственного уровня владения языком. Но это скорее психологическое препятствие.

влияет на степень фрагментации внутреннего рынка, на доступ к тем или иным внешним рынкам и тем самым — на благосостояние субъектов языковой политики. Влияние языковой ситуации на экономическую и наоборот подтверждается рядом эмпирических сравнений экономических показателей стран, гомогенных и гетерогенных в языковом отношении. Страны, более единые в языковом отношении, с большей вероятностью могут добиться экономического прогресса (Pool, 1972; Fishman, 1968; Nettle, 2000). Вместе с тем политика, направленная на языковую стандартизацию и унификацию, даже принося выгоды обществу в целом, может сопровождаться снижением благосостояния отдельных языковых коллективов, члены которых, в силу недостаточного владения доминирующим языком, оказываются на общественно-экономической периферии (Ginsburgh, Weber, 2011). В этом случае можно говорить, что наряду с устранением языковых/диалектных барьеров для большинства сохраняются или даже укрепляются барьеры между этим большинством и меньшинствами, при этом с экономической точки зрения последние отделены от растущих рынков, не могут воспользоваться положительными эффектами от масштаба, теряют конкурентоспособность.

Создание языковых барьеров — это введение официальных или негласных ограничений или запретов на использование тех или иных языков в различных сферах, на их изучение и преподавание, на перевод с какого-то языка на другой. Соответственно снижение или ликвидация языковых барьеров — это обеспечение возможностей свободного использования, изучения и преподавания языка, перевода. Создание языковых барьеров подразумевает ограничение доступа к тому или иному рынку для носителей иных языков (потребителей, производителей, поставщиков факторов производства), а ликвидация языковых барьеров — интеграцию рынков, ранее разделенных языковыми или диалектными барьерами. С экономической точки зрения полный языковой сдвиг (отказ от использования одного языка в пользу другого) неизбежно подразумевает отказ от одних рынков в пользу других, поэтому в основе оценки языковой политики должно быть сопоставление приобретаемых и упускаемых выгод. В то же время частичный языковой сдвиг (переход от одноязычия к многоязычию) влечет за собой не замену одних рынков другими, а расширение спектра доступных рынков. Осознание этого подсказывает направление анализа мотивов и последствий языковой политики с точки зрения благосостояния общества в целом, его отдельных частей, государственных элит, разнообразных групп интересов.

Языковая политика и экономика

Языковая политика — это комплекс мер, призванных влиять на использование тех или иных языков в различных ситуациях, а также на языки как таковые (словарный запас, правила произношения, орфографии и т. п.). Цели языковой политики могут формулироваться, а основанные на них меры могут реализовываться как органами власти различного уровня, так и различными общественными институтами и организациями, обладающими необходимыми ресурсами. Вопросы языковой политики в настоящее время актуальны не только на государственном уровне, но и на уровне международных организаций и многонациональных корпораций (Welch et al., 2005).

При формулировании целей языковой политики и при их реализации возможны как сотрудничество и взаимодействие, так и соперничество и взаимное противодействие вовлеченных субъектов, которые могут опираться на поддер-

жку тех или иных социальных групп. Языковая политика воздействует на языковую ситуацию, создавая или ликвидируя различные языковые барьеры с целью обеспечить для субъектов этой политики контроль над разнообразными рынками. Языковая ситуация, формируемая языковой политикой, создает рамки, в которых рядовые индивиды определяют свое языковое поведение, то есть осуществляют выбор предпочтительного в том или ином случае языка, а также программируют языковое поведение своих детей.

Языковую политику и связанные с ней языковые конфликты можно представить как отражение борьбы за рынки благ и ресурсов. При этом, поскольку языковые барьеры — это рыночные барьеры, следует исходить из того, что логика языковой политики соотносится с логикой экономической политики в целом, а ключевую роль в том и другом случае играют экономические интересы государства и крупных хозяйствующих субъектов. В качестве иллюстрации данного тезиса обратимся (в той мере, в какой позволяют рамки данной обзорно-методологической работы) к двум ярким эпизодам из истории российской языковой политики в контексте экономической истории страны⁸.

Во второй половине XIX в. власти Российской империи начали уделять большее, нежели ранее, внимание использованию русского языка в деловом и судопроизводстве, а также расширению обучения русскому языку и на русском языке; во многих источниках языковая политика того периода описывается как русификация. Можно встретить различные точки зрения на мотивы этой политики, причем довольно распространена (не столько в академической, сколько в публицистической литературе) трактовка ее как вызванной шовинизмом и стремлением к культурной ассимиляции национальных меньшинств.

Между тем экономико-исторический анализ приводит к несколько иным выводам относительно целей и мотивов этой политики. Следует вспомнить, что примерно до середины XIX в. Российская империя не представляла собой ни единого государственно-правового, ни единого экономического пространства. В разных частях империи действовали разные законы, обычно закреплявшие привилегии местных элит, использовались разные языки судов и делопроизводства, что опять же защищало местные элиты. Но к середине XIX в. это вступило в противоречие с развитием капитализма и борьбой нарождавшихся монополистических финансово-промышленных групп, возглавляемых петербургскими и московскими банками, за рынки. Если развитие железных дорог, судоходства, средств связи объективно способствовало этому процессу, то сохранение защищавших позиции местных элит законов, включая языковые, препятствовало ему (так, в Финляндии языком делового и судопроизводства, образования был шведский, в Прибалтике — немецкий, на части территории Литвы и Белоруссии — польский, в мусульманских регионах Кавказа и в Туркестане широко использовался арабский). Одновременно на фоне внешних факторов (создание Германской империи, распространение идей пантюркизма, марксизма и т. д.) для центральных властей актуализировалась задача усилить контроль над созданием и распространением идей и знаний, а также над интеграцией национальных элит — часто альтернативных прежним элитам, которые в ряде случаев в этническом, религиозном, языковом плане отличались от основной массы населения (как шведская элита в Финляндии, немецкая — в Прибалтике, польская — в Белоруссии и Литве и т. д.) — в состав имперской элиты.

⁸ Подробнее см.: Kadochnikov, 2016 (forthcoming).

Языковая ситуация, которая формируется на определенной территории в результате предпринимаемых различными вовлеченными субъектами действий, отражает определенный баланс их интересов и мобилизуемых ими ресурсов. Это не значит, конечно, что субъекты языковой политики всегда руководствуются явно сформулированными экономическими целями и всегда действуют рационально. Но в той мере, в какой они действуют рационально, экономические интересы и целесообразность движут ими, даже если они не осознают этого. Советская языковая политика начиная с конца 1930-х годов во многом отличалась от политики царского правительства второй половины XIX в., но в своих ключевых целях была ей ближе, чем может показаться на первый взгляд (как, впрочем, и цели экономической политики этих периодов, как бы странно это ни звучало).

В первые годы советской власти идеи Ленина относительно языковой и национальной политики выразились в отказе от идеи единого государственного языка, в расширении использования в национальных республиках местных языков как в делопроизводстве, так и в образовании. Однако уже в 1930-х годах советская языковая политика, при формально декларируемой приверженности ленинским принципам, на практике существенно меняется. При сохранении возможностей получить начальное и среднее образование на родных языках народов СССР вводится обязательное изучение русского языка в средней школе. Тогда русский язык приобретает функции языка межнационального общения, языка вооруженных сил, вузов и научных учреждений. Изменение функционального соотношения языков СССР было обосновано советскими лингвистами того времени исходя из прагматических соображений. При этом политический и экономический контекст языковой политики 1930-х годов не по форме, но по сути повторял контекст второй половины XIX в.

Параллели между временем становления капитализма в Российской империи и временем утверждения централизованной административно-командной экономики заключаются в том, что если в первом случае финансово-промышленные монополистические группы в союзе с имперской элитой и государственными органами боролись с местными политическими и экономическими элитами за создание общеимперского рынка, то во втором случае советское государство поставило задачу развивать экономику СССР как единую систему (своего рода единый квазирынок), построенную на принципах централизованного планирования, управления и распределения не только материальных и финансовых, но и трудовых ресурсов⁹.

Перспективы экономического анализа языковой политики

Обобщая работы, упомянутые выше, можно сделать следующие выводы. Во-первых, наличие или отсутствие тех или иных языковых навыков, а также возможность или невозможность использовать тот или иной язык имеют для экономических агентов осязаемые экономические последствия, отражаясь на

⁹ Аналогично языковая политика КНР, направленная на нивелирование диалектных различий и продвижение стандартной версии китайского языка (Путунхуа) как среди ханьцев, так и среди этнических меньшинств Китая, тесно связана с формированием единых национальных рынков товаров, услуг, а также рабочей силы; эти процессы взаимно усиливают друг друга (He, 2015).

их способности взаимодействовать с другими агентами на разнообразных рынках, а в конечном счете — на их доходах. Во-вторых, мотивация экономических агентов к сознательному освоению и использованию того или иного языка прямо связана с масштабом рынков, доступ к которым открывает соответствующий язык. В-третьих, языковые барьеры как частный случай рыночных могут влиять на благосостояние участников рынка по-разному, снижая его для одних, но позволяя извлекать ренту другим. В-четвертых, языковая политика, влияя на языковые барьеры, воздействует на благосостояние индивидов, групп, стран в целом, а значит, ее можно анализировать в политико-экономическом контексте.

Опираясь на эти положения, можно сформулировать перспективные направления использования теоретико-экономического подхода в анализе языковой политики. В рамках позитивного экономического анализа языковой политики перспективной задачей является развитие прикладных методик *оценки выгод и потерь*, связанных с той или иной языковой политикой, для различных сторон. Актуальным теоретическим вопросом становится идентификация и оценка масштаба рынков, доступ к которым открывает знание того или иного языка либо закрывают языковые барьеры, а на этой основе — оценка выгод и потерь агентов, на которых влияет языковая политика. Задача эта не тривиальна еще и потому, что выгоды и потери конкретного агента зависят в том числе и от степени владения тем или иным языком, а такого рода подробные данные статистическими органами большинства стран не собираются и не публикуются.

В рамках историко-экономических исследований многообещающим может стать анализ языковых последствий социально-экономической политики и экономических последствий языковой политики в долгосрочной исторической перспективе. Важно это потому, что игнорирование конкретного социально-экономического и исторического контекста языковой политики — это самый распространенный прием недобросовестных интерпретаторов истории и современности, когда анализ и критика языковой политики подменяются пропагандой и мифотворчеством.

Теоретико-экономический подход перспективен и в рамках формулирования, обоснования и критики языковой политики. Ключевой нормативный вывод состоит в том, что поддержка или защита того или иного языка, которая во многих странах сегодня провозглашается основной целью государственной языковой политики, может быть действенной, если она выражается в сохранении и/или повышении ценности соответствующих языковых навыков для носителей данного языка и изучающих его. Этого сложно добиться пропагандистскими кампаниями или просто навязыванием изучения языка. Такое сохранение/повышение ценности языковых навыков обеспечивается сохранением/расширением рынков, на которые люди и организации получают доступ благодаря данному языку. Если отсутствие языковых навыков — это единственное, что отделяет индивида от существенно более высокооплачиваемой или интересной работы, то рациональным поведением для него будет освоение соответствующего языка, который откроет ему доступ на этот рынок. Нет смысла изучать язык, обеспечивающий доступ к существенно менее перспективному, невостребованному рынку труда. Но также нет смысла осваивать данный язык, если помимо языкового существуют и иные формальные и неформальные барьеры, ограничивающие доступ к перспективному рынку труда, даже при наличии языковых навыков (ограничения на занятость по иным признакам, ограничения трудовой мобильности, этническая дискриминация и т. п.).

В той мере, в какой языковые навыки открывают доступ к рынкам, их ценность определяется масштабом этих рынков. Языковая политика, нацеленная на сохранение и повышение функционального статуса и роли того или иного языка в стране, регионе, мире, может быть результативной и эффективной лишь при условии, что доступ его носителей на разнообразные рынки сохраняется или расширяется в результате реализации как языковой, так и вообще социально-экономической политики.

Список литературы

- Марусенко М. (2013). Внутренний языковой империализм США. США—Канада. Экономика, политика, культура. № 10. С. 35–48. [Marusenko M. (2013). Internal language imperialism of the USA. USA—Canada. Economics, politics, culture, No.10, pp. 35–48. (In Russian).]
- Марусенко М. (2014). Внешний языковой империализм США. США—Канада. Экономика, политика, культура. № 6. С. 31–44. [Marusenko M. (2014). External language imperialism of the USA. USA—Canada. Economics, politics, culture, No. 6, pp. 31–44. (In Russian).]
- Ager D. (2001). *Motivation in language planning and language policy*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Benito G., Gripsrud G. (1992). The expansion of foreign direct investments: Discrete rational location choices or a cultural learning process? *Journal of International Business Studies*, Vol. 23, No. 3, pp. 461–476.
- Blommaert J. (2012). *The sociolinguistics of globalization*. N.Y.: Cambridge University Press.
- Casey T., Dustmann C. (2008). Intergenerational transmission of language capital and economic outcomes. *Journal of Human Resources*, Vol. 43, No. 3, pp. 660–687.
- Ceglowski J. (2006). Does gravity matter in a service economy? *Review of World Economics*, Vol. 142, No. 2, pp. 307–329.
- Chiswick B., Miller P. (1996). Ethnic networks and language proficiency among immigrants. *Journal of Population Economics*, Vol. 9, No. 1, pp. 19–35.
- Chiswick B., Miller P. (2002). Immigrant earnings: Language skills, linguistic concentrations and the business cycle. *Journal of Population Economics*, Vol. 15, No. 1, pp. 31–57.
- Chong A., Guillen J., Rios V. (2010). Language nuances, trust and economic growth. *Public Choice*, Vol. 143, No. S, pp. 191–208.
- Clarke W. (1999). An assessment of foreign language training for English-speaking exporters. *Journal of European Industrial Training*, Vol. 23, No. 1, pp. 9–15.
- Coulmas F. (2013). *Sociolinguistics: The study of speakers' choices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cunningham M., Spigel R. (1971). A study in successful exporting. *British Journal of Marketing*, Vol. 5, No. 1, pp. 2–12.
- Disdier A., Tai S., Fontagné L., Mayer T. (2010). Bilateral trade of cultural goods. *Review of World Economics*, Vol. 145, No. 4, pp. 575–595.
- Fishman J. (1968). Some contrasts between linguistically homogeneous and linguistically heterogeneous polities. In: J. Fishman, C. Ferguson, J. Das Gupta (eds.). *Language problems of developing nations*. N.Y.: Wiley, pp. 53–68.
- Fixman C. (1990). The foreign language needs of U.S.-based corporations. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 511, September, pp. 25–46.
- Gabszewicz J., Ginsburgh V., Weber S. (2011). Bilingualism and communicative benefits. *Annals of Economics and Statistics*, No 101/102, pp. 271–286.
- Gal S. (1989). Language and political economy. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 18, pp. 345–367.

- Ginsburgh V., Weber S. (2014). Culture, languages, and economics. In: Ginsburgh V., Throsby D. (eds.). *Handbook of the economics of art and culture*. North-Holland: Elsevier, pp. 507–539.
- Ginsburgh V., Weber S. (2011). *How many languages do we need? The Economics of Linguistic Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Grin F. (1994). The economics of language: Match or mismatch? *International Political Science Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 25–42.
- He B. (2015). *Governing Taiwan and Tibet: Democratic approaches*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Heller M. (2013). Language as resource in the globalized new economy. In: N. Coupland (ed.). *The handbook of language and globalization*. Malden, MA: Wiley-Blackwell, pp. 349–365.
- Hutchinson W. (2005). “Linguistic distance” as a determinant of bilateral trade. *Southern Economic Journal*, Vol. 72, No. 1, pp. 1–15.
- Isphording I., Otten S. (2013). The costs of Babylon – Linguistic distance in applied economics. *Review of International Economics*, Vol. 21, No. 2, pp. 354–369.
- Kadochnikov D. (2016). Languages, regional conflicts and economic development: Russia. In: V. Ginsburgh, S. Weber (eds.). *The Palgrave handbook of economics and language*. N.Y.: Palgrave Macmillan. Ch. 19. [forthcoming].
- Kossoudji S. (1988). English language ability and the labor market opportunities of hispanic and East Asian immigrant Men. *Journal of Labor Economics*, Vol. 6, No. 2, pp. 205–228.
- Knowles D., Mughan T., Lloyd-Reason L. (2006). Foreign language use among decision-makers of successfully internationalised SMEs. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 13, No. 4, pp. 620–641.
- Laitin D. (1988). Language games. *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 3, pp. 289–302.
- Laitin D. (1993). The game theory of language regimes. *International Political Science Review*, Vol. 14, No. 3, pp. 227–239.
- McAfee R., Mialon H., Williams M. (2004). What is a barrier to entry? *American Economic Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 461–465.
- Melitz J. (2008). Language and foreign trade. *European Economic Review*, Vol. 52, No. 4, pp. 667–699.
- Melitz J., Toubal F. (2014). Native language, spoken language, translation and trade. *Journal of International Economics*, Vol. 93, No. 2, pp. 351–363.
- Nettle D. (2000). Linguistic fragmentation and the wealth of nations: The Fishman-Pool hypothesis reexamined. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 48, No. 2, pp. 335–348.
- O’Grady S., Lane H. (1996). The psychic distance paradox. *Journal of International Business Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 309–333.
- Oh C., Selmier W., Lien D. (2011). International trade, foreign direct investment, and transaction costs in languages. *Journal of Socio-Economics*, Vol. 40, No. 6, pp. 732–735.
- Pendakur K., Pendakur R. (2002). Language as both human capital and ethnicity. *International Migration Review*. Vol. 36, No. 1, pp. 147–177.
- Patten A. (2001). Political theory and language Policy. *Political Theory*. Vol. 29, No. 5, pp. 691–715.
- Pool J. (1972). National development and language diversity. In: J. Fishman (ed.). *Advances in the Sociology of Language*. The Hague: Mouton, Vol. 2. pp. 213–230.
- Reksulak M., Shughart W., Tollison R. (2004). Economics and English: Language growth in economic perspective. *Southern Economic Journal*, Vol. 71, No. 2, pp. 232–259.
- Ricento T. (2013). Language policy and globalization. In: N. Coupland (ed.). *The handbook of language and globalization*. Malden, MA: Wiley-Blackwell, pp. 123–141.
- Rubinstein A. (2000). *Economics and language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlegelmilch B., Ross A. (1987). The influence of managerial characteristics on different measures of export success. *Journal of Marketing Management*, Vol. 3, No. 2, pp. 145–158.

- Skutnabb-Kangas T., Phillipson R. (2013). The global politics of language: Markets, maintenance, marginalization, or murder? In: N. Coupland (ed). *The handbook of language and globalization*. Malden, MA: Wiley-Blackwell, pp. 77–100.
- Stoian M. (2007). Managerial determinants and their influence upon the export behavior of the firm: Four case-studies of catalan exporting SMEs. Barcelona: Universitat Autònoma De Barcelona.
- Tubergen F., Kalmijn M. (2009). A dynamic approach to the determinants of immigrants' language proficiency: The United States, 1980–2000. *International Migration Review*, Vol. 43, No. 3, pp. 519–543.
- Van Parijs P. (2000). The ground floor of the world: On the socio-economic consequences of linguistic globalization. *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 2, pp. 217–233.
- Welch D., Welch L., Piekkari R. (2005). Speaking in tongues: The importance of language in international management processes. *International Studies of Management & Organization*, Vol. 35, No. 1, pp. 10–27.
- Welch D., Welch L. (2008). The importance of language in international knowledge transfer. *MIR: Management International Review*, Vol. 48, No. 3, pp. 339–360.
-

Language policy: An economics perspective

Denis Kadochnikov

Author affiliation: St. Petersburg State University; Leontief Centre
(St. Petersburg, Russia). E-mail: dkadochnikov@yahoo.com.

Economic theory of language policy treats a language as an economic phenomenon. A language situation is considered to be an economic, or market, situation, while language policy becomes an element of economic policies. The paper aims to systematize and to further develop theoretical and methodological aspects of this promising research field situated between economics and sociolinguistics.

Keywords: economics of language, language policy, language barriers, market barriers, Russian language, sociolinguistics.

JEL: B4, N3, Z1.

РАЗМЫШЛЕНИЯ НАД КНИГОЙ

П. Ореховский

Структурализм и поиски истины

(О книге *«Истоки: качественные сдвиги в экономической реальности и экономической науке»*)

В рецензии на альманах «Истоки» прослеживается полемика между известными экономистами как внутри книги, так и между ее разделами. Различные позиции авторов альманаха в макроэкономике, экономической методологии, истории экономических учений, экономической истории придают книге полифоническое звучание, призванное заставить читателя отказаться от логического эмпиризма и веры в существование «единственно правильных» теорий.

Ключевые слова: конструктивизм, дискурс, формализм, маргинализм, неэквивалентный обмен.

JEL: B10, B20, B31, B41, E50, E60, N60.

Высшая школа экономики продолжает издавать альманах «Истоки», в котором публикуются переводы и комментарии выдающихся работ зарубежных исследователей, а также оригинальные статьи отечественных экономистов. Предыдущий выпуск альманаха — «Социокультурная среда экономической деятельности и экономического познания» — вышел в 2011 г., более ранние сборники относятся к 2004 и 2006 гг.; авторитетная редколлегия работает очень тщательно, тексты, включаемые в сборник, быстро получают высокие индексы цитирования. «Качественные сдвиги...» включают шесть разделов, требующих существенного переключения научных интересов взыскательного читателя. Остановимся на них подробнее.

Методология экономической науки

В методологическом разделе представлены работы У. Дж. Сэмюелса и М. Блауга, предваряемые статьями об их жизни и творчестве, которые написали Н. А. Макашева и В. С. Автономов соответственно. Работа Сэмюелса — на мой взгляд, одна из самых интересных в сборнике — написана с позиций методологического плюрализма. Сэмюелс отстаивает взгляд на истину как на социальный конструкт, указывая, что одновременно с тем или иным «истинным высказыванием» меняется реальность: «Дать определение реальности —

Ореховский Петр Александрович (orekhovskypa@mail.ru), д. э. н., главный научный сотрудник Института экономики РАН, профессор Финансового университета при Правительстве РФ (Москва).

значит внести вклад в ее реконструкцию. Определение реальности логически предполагает, что она существует, подобно тому как систематизация опыта означает, что таковой опыт существует» (С. 24)¹. Этот *социальный конструктивизм* естественным образом предполагает и существование «множества истин», связанных с дискурсом: «Гуманитарные или общественные науки, и в первую очередь экономика... по существу, представляют собой не только эпистемологические, но и социологические явления, связанные с дискурсом. Они представляют собой системы убеждений и способы дискурса» (С. 19).

Естественно, что «для поколения, которое было воспитано на эпистемологии позитивизма или логического эмпиризма, такая позиция как минимум некомфортна. Необходимо признать, что логический эмпиризм являлся идеологией науки. Его задача состояла в легитимации статуса науки и ученых, а также в том, чтобы скрыть от большинства людей пределы науки, свести к трюизмам серьезные эпистемологические проблемы и замаскировать тот факт, что сама научная практика тех, кто верил в достоверное знание, не согласовывалась, да и не могла согласовываться, с предписаниями науки» (С. 19).

Все это выглядит достаточно «еретически», хотя сам автор пишет, что «высказанные в этом очерке идеи не являются ни радикальными, ни противоречащими соображениям ведущих представителей мейнстрима и других экономистов» (С. 25). Сэмюелс ссылается на работы Д. Макклоски, Р. Вайнтрауба, А. Кламера, У. Брейта, Дж. Амарильо и Д. Лавура, даже Р. Солоу оказывается в этом списке. Ни одна из нынешних экономических школ не обладает монополией на «истину», можно претендовать лишь на сравнительную убедительность тех или иных утверждений.

Немного странно выглядит утверждение Макашевой в предваряющем статью очерке, согласно которому «это не означает, что Сэмюелс шел по пути Фейерабенда или склонялся, вслед за Макклоски, к риторическому подходу» (С. 10). Если говорить о данной работе Сэмюелса, то риторике как части дискурса автор придавал важнейшее значение и родство своего подхода с подходом Макклоски не отрицает, а, наоборот, подчеркивает. Видимо, все же в предисловии имеется в виду общая, как ныне принято говорить, «исследовательская стратегия», а не рассматриваемая статья.

Очерк Макашевой представляет Сэмюелса как разностороннего и очень глубокого экономиста—философа. Остается только согласиться с мнением автора о том, что «к сожалению, Сэмюелсу не повезло с публикациями на русском языке. Их крайне мало» (С. 12) — в очерке приводится вся российская библиография, включая статью 1981 г. Тем ценнее статья «Истина и дискурс...», увидевшая свет в «Истоках».

Напротив, работы Блауга хорошо знакомы российскому читателю. В «Качественных сдвигах...» публикуется его статья 2003 г. «Формалистическая революция 1950-х годов». Надо отдать должное составителям сборника: между отдельными текстами присутствует и скрытая, и открытая полемика, что вызывает дополнительный читательский интерес. «Формалистическая революция...» — статья о создании дискурса, который стал доминирующим в среде экономистов, причем, как показывает Блауг, сама проблематика, во имя которой он создавался, постепенно ушла на второй, если не на третий план. Заключительный тезис статьи — «Лучший способ *не* узнать, как работают рынки и как в реальности работает конкурентная экономика — это изучение теории общего равновесия» (С. 56) — звучит весьма ехидно.

¹ Здесь и далее, если не указан автор, номера страниц приведены по: Автономов и др., 2015.

Блауг кратко рассматривает работы Вайнтрауба, которого упоминал и Сэмюелс. Очевидно, что для Блауга представление об истине как социальном конструкте слишком радикально. «Конструктивизм имеет множество значений. В своей наиболее крайней форме он утверждает, что научное знание, включая экономическое, является продуктом намеренной человеческой деятельности и, следовательно, „изделием“: оно скорее создается, чем открывается. Непонятно, почему Вайнтрауб готов так далеко зайти» (С. 52). Далее Блауг показывает себя непримиримым сторонником того самого логического эмпиризма, о котором писал Сэмюелс: «Если общее равновесие не является реальной ситуацией, которая гипотетически может наступить, но является лишь эвристическим методом, ориентиром, фигурой речи, то спрашивать, существуют или отсутствуют рынки того или иного блага... примерно так же имеет смысл, как спрашивать, действительно ли простых чисел существует бесконечное множество... Но все это неважно, так как, что бы мы сегодня ни сказали, Эрроу и Дебре, последователи Вальраса и Парето, не говоря уже о самих Вальрасе и Парето, не сомневались в том, что теория общего равновесия занимается существенными вопросами, имеющими непосредственное отношение к реальной жизни и экономической политике» (С. 52–53). Но именно это и любопытно: получается, что упомянутые исследователи верили в то, что — как утверждает Блауг в своем заключении — не имеет отношения к «реальной работе рынков». Таким образом, перед читателем явно возникают и разные «реальности», и разные символы веры. И непонятно, почему Блауг не оказался готов «зайти дальше» и дописать в своем заключении логически вытекающий из предшествующего изложения вывод о том, что исследователи, продолжающие и ныне верить в общее равновесие по Эрроу—Дебре—Нэшу, никогда не узнают (да и не собираются узнавать), «как работают рынки и как в реальности работает конкурентная экономика».

История экономической науки

Раздел по истории экономической мысли открывается статьей Автономова, предвещающей дискуссию о теоретических взглядах К. Менгера, С. Джевонса и Л. Вальраса. Учитывая, что эта статья в сборнике идет сразу после работы Блауга, нельзя не отметить высокую толерантность и методологический плюрализм составителей сборника, впрочем весьма характерные для отношения современных российских экономистов к зарубежным авторам. В дискуссии участвуют У. Жаффе, С. Дж. Пирт, Ф. В. Комим, Ф. Фонтен, Р. Ф. Эбер.

Чтение этих работ — занятие, на мой взгляд, скучное, но весьма полезное. Для тех, кто живет в реальности общего равновесия, предельного анализа и цен, изменяющихся под влиянием субъективной полезности, дискуссия показывает нюансы подходов «отцов-основателей», позволяет глубже понять «экономического человека», а заодно, например, увидеть, почему Менгер считал обычный акт обмена неэквивалентным. Для тех, кто живет в другой реальности, дидактически полезно усвоить опыт этой дискуссии в параллелях со спорами в других экономических школах, например о противоречии молодого К. Маркса с Марксом зрелым, о вульгаризации идей Маркса Ф. Энгельсом и В. Лениным и т. д. Освоение нюансов взглядов великих основателей маржинализма способствует радикализации борьбы с их последующими ревизионистами — искажителями идей, о которых как-то глухо, если сравнивать с марксистами, пишет Жаффе: «Распространенная практика объединения под одним заголовком Менгера, Джевонса и Вальраса привела к сильнейшему искажению истории их вкладов в экономический анализ» (С. 65). Кто же это сделал, конкретно? Кто

искажил все сильнейшим образом? Неужели досточтимый Й. А. Шумпетер и не менее досточтимые Т. У. Хатчисон, Блауг и лорд Л. Роббинс, прямо поименованные на следующих страницах? А ведь и вправду: «Добавляя, что „анализ схемы Вальраса показывает, что предельная полезность была «лестницей», по которой Вальрас «поднялся» на уровень своей системы общего равновесия“, Шумпетер сделал вывод, который хотя и кажется *a priori* достаточно достоверным, опровергается документальными свидетельствами, ставшими известными впоследствии. Вальрас не поднимался от предельной полезности на уровень своей системы общего равновесия, он, наоборот, спустился с этого уровня к предельной полезности» (С. 68).

Далее в дискуссии разворачивается такая же «острая» и «актуальная» полемика, выдержанная в академическом стиле и удовлетворяющая вкусам ценителей экономической историографии.

Экономическая реальность: пространственные и исторические срезы

В историко-экономическом разделе «Истоков» представлены работы современных российских экономистов Г. Д. Гловели и Д. Е. Раскова. П. Бурдые (1994) в свое время указывал, что классификация — это способ доминирования познающего субъекта над объектами, она позволяет реализовать символическую власть такого субъекта. В своей работе Гловели демонстрирует связь периодизаций и различных концепций, которые, так или иначе объясняя историю, претендуют еще и на правдоподобные институциональные прогнозы.

Впрочем, автор и сам реализует свою «символическую власть» над этими системами взглядов, группируя их не только (и не столько) по времени появления, сколько по общности принципов периодизации. Таких принципов Гловели выделяет пять: формационный, цивилизационный и антропогеографический, аграрно-эволюционный, институционально-технологический и миро-системный, выделяя особо периодизации, появившиеся в эпоху Просвещения и сразу после нее. При этом внутри данных пяти группировок выделяется дополнительное множество подходов, представляющих как историографический, так и методологический интерес. Собственно, на прогноз развития человечества в XXI в. из выделенных выше не претендует, по-видимому, только аграрно-эволюционный подход. В остальном — сплошной методологический плюрализм. Широта разброса прогнозов поражает воображение — от становления информационного (постиндустриального) общества и смены государства-гегемона и состава стран ядра (миро-системный анализ) до борьбы «ортокапиталистического центра» с «бывшими индустрополитарными социорами», составляющими ныне «паракапиталистическую периферию» (С. 151). Такая панорама завораживает и заставляет задуматься о больших проектах и долгосрочных прогнозах, что редко встречается в работах современных отечественных экономистов.

Статья Раскова представляет собой добротный исторический обзор творчества Й. Тюнена, дополняющий известный ретроспективный анализ Блауга описанием влияния Тюнена на российских экономистов, и будет полезна всем, кто занимается исследованием влияния маржиналистского анализа на размещение производительных сил. В то же время мне трудно согласиться с мыслью Раскова о том, что «при всех своих заслугах Тюнен не стал классиком» (С. 177). Может, такая оценка и справедлива в отношении экономической теории, но не экономической географии (и ее подвида — теории размещения производительных сил). «Кольца Тюнена» наряду с «центральными местами» В. Кристаллера

и «конусами хозяйственной активности» А. Леша являются теориями, с которых начинается большинство отечественных учебников по региональной экономике (например, см.: Гранберг, 2000). Впрочем, в известном и популярном в России учебнике А. О'Салливана (2002) Тюнен, Кристаллер и Леш не упоминаются, несмотря на то что книга буквально «пропитана» маржинальным анализом в стиле Тюнена. За океаном — свои классики, что, однако, только подтверждает тезисы Раскова о сильном влиянии Тюнена на российскую экономическую мысль.

Экономическая наука и макроэкономическая политика

Во вводной статье к разделу, посвященному экономической теории и политике, Ю. В. Ерохина и В. Е. Маневич приводят ключевые различия: «В качестве примера монетаристского подхода к проблемам денежной политики в современной литературе мы рассмотрим статью члена Совета управляющих ФРС США Фредерика Мишкина 2007 г. В качестве примера кейнсианского подхода — две статьи Джеймса Тобина 1982 и 1983 гг.» (С. 205). При этом теоретические предпочтения Ерохиной и Маневича понятны: первая часть статьи посвящена аргументированному критическому разбору работы Мишкина, а вторая — весьма комплиментарной характеристике статей Тобина. Такое неприятие монетаризма контрастирует с его популярностью среди российских экономистов.

Читатель, конечно, сам сделает вывод, какая характеристика денежной политики — кейнсианская или монетаристская — ему ближе. Однако следует отметить, что эти работы используют очень разную риторику. Тобин предъявляет ход своих размышлений, предлагая читателю самому судить об их обоснованности. В его статьях практически нет цитат и ссылок. Напротив, в работе Мишкина привлекается огромный массив литературы.

Признаться, риторика Тобина мне, как и авторам предисловия, нравится больше. Выдвижение Мишкином неких «априорных научных правил» денежной политики, которые — по моему мнению — убедительно критикуют Ерохина и Маневич, вызывает неприятие. Однако, как поясняет Б. Латур, «даже в тех редких случаях, когда утверждение принимается на веру множеством последующих текстов и используется ими как нечто само собой разумеющееся, оно не остается неизменным. Чем больше людей верит в него, тем больше трансформаций оно претерпевает. Первой из таких трансформаций является предельная *стилизация*» (Латур, 2013. С. 78). Именно в такую форму облечены утверждения Мишкина: «Инфляция всегда и везде — денежный феномен» (С. 290).

Остается только добавить, что при всей моей солидарности с авторами вводного обзора, а также симпатии к позиции и аргументации Тобина, в подавляющем большинстве работ российских экономистов используется (и будет использоваться дальше) риторика Мишкина.

Из экономической истории

В историко-экономическом разделе представлена статья известного исследователя Г. Кларка с вводным обзором Р. Г. Хаиткулова. Во введении Хаиткулов, ссылаясь на Р. Фогеля, указывает, что, собственно, имеется в виду: «Традиционные историки предпочитают сосредоточиться на чем-либо конкретном и единичном: личности, институте, идее. Те из них, кто пытается объяснить явления массовые, как правило, не прибегают к моделированию человеческого

поведения в явном виде и зачастую используют источники более литературного и описательного характера, в то время как клиометристы не только опираются на общие инструменты социальной истории... но и применяют их для того, чтобы создавать четко специфицированные тестируемые гипотезы» (С. 332–333). Такая гипотеза у Кларка состоит в следующем: «Неспособность бедных стран занять лидирующие позиции в производстве текстиля, как это должно было бы произойти вследствие их конкурентного преимущества в виде дешевой рабочей силы, объясняется главным образом неэффективностью труда, а не неудачами в плане импорта технологий или управленческих навыков, не проблемами с местным капиталом или рынками сырья и не отсутствием экономии от масштаба на уровне фабрики или целой отрасли» (С. 341–342).

Историк-марксист, пожалуй, может позволить себе саркастическую улыбку — тезис о решающей роли производительности (эффективности) труда доказывается Кларком долго и тщательно. Однако если учитывать в качестве знаменателя при расчете производительности не количество работников, а их зарплату, то тезис о преимуществе Англии становится не таким банальным. Так, «с учетом большого преимущества в трудовых издержках у британских конкурентов необходимо прежде всего объяснить не то, почему британская текстильная промышленность в конце концов пришла в упадок, а то, почему она так долго держалась» (С. 345). Именно в тщательности анализа и состоит пафос работы Кларка: становится понятно, что расхожее объяснение неэффективности труда относительно неразвитых стран в производстве текстиля через экзогенные технологические, логистические и даже управленческие факторы «не работает», и ссылка на «отсталые производственные отношения» здесь не поможет.

Статья вызывает естественный вопрос: почему эта эффективность труда за пределами Англии растет так медленно, почему неразвитые страны так долго отставали от лидера? Как показывает Хаиткулов в своем очерке, сам Кларк продолжал искать ответ на этот вопрос, принимая различные объясняющие гипотезы. Насколько эти объяснения хороши, судить читателю, мы же можем только отметить, что «отраслевое» рассмотрение эффективности труда легко порождает парадоксы, которые при включении в анализ структурных факторов, контекста обычно не представляются таковыми. Например, учитывая низкую цену труда в Монголии, почему бы жителям Улан-Батора, обладающим компьютерной грамотностью, не специализироваться на производстве программного обеспечения? Как недоуменно указывает Э. Райнерт: «Американский экономист Джеффри Д. Сакс, один из ответственных за экономическую политику, которая вдвое снизила уровень реальной зарплаты в Монголии, предложил на страницах журнала „The Economist“ Монголии специализироваться на производстве компьютерных программ» (Райнерт, 2014. С. 209). И действительно, в Индии это производство развивается, а учитывая цену труда и другие факторы, остается удивляться, как «долго держатся» американские производители программного обеспечения под напором «разрушительной конкуренции» со стороны развивающихся стран.

Рауль Пребиш и латиноамериканский структурализм

Как уже говорилось, составители «Качественных сдвигов...» собрали работы, которые находятся в скрытой или явной оппозиции друг к другу. В заключительном разделе книги описывается методология, которая прямо противоречит «отраслевому подходу» Кларка к анализу экономической истории. Можно усмотреть в этом скрытую иронию российских редакторов по отношению к сегодняшнему состоянию мировой экономической науки,

можно счесть это случайностью или целенаправленной реализацией принципа методологического плюрализма, заявленного в статье, открывающей сборник. Во всяком случае, такие оппозиции придают книге интригу и цельность и держат читателя в напряжении вплоть до последних страниц.

Открывает раздел обзорная статья Д. В. Мельника, из которой следует, что редколлегия «Истоков» тесно сотрудничала с Дж. Л. Лавом, автором работ, посвященных Р. Пребишу. Лав написал для двух своих статей, публикуемых в альманахе, специальное предисловие. Заключает раздел статья аргентинского экономиста М. Оливеры.

Пребишу в публикациях на русском повезло еще меньше, чем Сэмюелсу: Мельник приводит в ссылках только одну работу. Тем ценнее работы Лава, в которых не только дается обзор теоретических идей Пребиша, но и рассматривается непосредственная связь появления этих идей с исторической обстановкой и с жизненным опытом Пребиша.

Возможность неэквивалентного обмена заложена еще в доктрине сравнительных преимуществ Д. Рикардо и теории международной торговли Хекшера—Улина. Какая-то из сторон обмена выигрывает больше, какая-то — меньше, но в целом *выигрывают обе*. В результате ускоряется экономический рост в относительно бедной стране, начинается, как сейчас принято говорить, «экспорт-ориентированное развитие». В связи с этим, как указывает Лав, «в Аргентине выгоды от экспортоориентированного роста, основанного на международном разделении труда, сделали теорию сравнительных преимуществ практически священной доктриной (по крайней мере, до Великой депрессии)» (С. 417). Эти взгляды тогда разделял и Пребиш. Понадобилось более 20 лет, чтобы его отношение к этой доктрине радикально поменялось.

Оптимизм неоклассической внешнеторговой доктрины основывался на том, что рост дохода в относительно бедной стране приводит к возникновению новых отраслей и производств, так что постепенно *структуры экономики* относительно бедной и относительно богатой стран становятся схожими. В случае Латинской Америки в целом и Аргентины в частности этого не произошло. Условия торговли постоянно ухудшались, так что за единицу импорта промышленного оборудования приходилось отдавать все больше единиц экспорта сырья (в первую очередь сельскохозяйственной продукции). Дополненная различиями в эластичности спроса на промышленные и сельскохозяйственные товары (при росте дохода спрос на промышленные товары возрастает сильнее, чем на сельскохозяйственные), новая доктрина получила название гипотезы Зингера—Пребиша. Отсюда возникает подход к мировой экономике как к иерархически организованной системе. Обмен между странами «ядра», поставляющими промышленные изделия, и странами «периферии» *неэквивалентен*: в результате торговли спрос на промышленные товары растет быстрее, чем на сырьевые (включая продовольствие), что приводит к ухудшению условий торговли для «периферии». Последняя привязывается к «центру», возникает так называемое «зависимое развитие».

Ныне такой взгляд на мировое устройство если и не вошел в мейнстрим, по-прежнему сохраняющий в арсенале теорию Хекшера—Улина, то, по крайней мере, стал респектабельным. Как справедливо указывает Лав, так смотрят на мир И. Валлерстайн, Й. Гальтунг, А. Эммануэль, С. Амин, А. Франк (С. 411). Взаимодействие центра и периферии при этом оценивается негативно: «Пребиш... понимал эти отношения как эксплуатацию, при которой периферия экспортирует часть создаваемого экономического излишка в центр. Он уделял... больше внимания монопольному характеру ценообразования, говоря о том, что „отдельные ценовые отношения были устойчиво неблагоприятными с момента включения

периферии в мировую экономику» (С. 449–450). Так что неэквивалентный обмен по Пребишу радикально отличается от неэквивалентного обмена по Менгеру, не совпадает с неэквивалентностью, возникающей в теории сравнительных преимуществ, и имеет некоторые параллели разве что в марксизме.

Практическим выводом из гипотезы Зингера—Пребиша является политика импортозамещения и ускоренной индустриализации. Е. Т. Гайдар относился к упомянутой политике отрицательно, подвергая сомнению справедливость всей теории «зависимого развития»: «Между темпами экономического роста и темпами роста экспорта наблюдается тесная корреляционная связь. Выход на мировой рынок дает дополнительные стимулы к экономическому росту... Надежды на то, что импортозамещение позволит снять ограничения экономического роста, связанные с импортом, дефицитностью платежного баланса, валютными резервами, оказываются иллюзорными. Импорт промышленных товаров народного потребления действительно значительно сокращается, но зато растут потребности формирующейся отечественной промышленности в импорте полуфабрикатов и сырья» (Гайдар, 1996. С. 5). С этим согласен и Лав: «Потребность в импорте при проведении индустриализации в наиболее развитых экономиках росла гораздо быстрее, чем национальный продукт, что делало их еще более (а не менее) зависимыми от мирового рынка» (С. 483). Но это только одна из причин заката структурализма. Его теоретиков обвинили «в создании идеологического прикрытия для протекционизма любой ценой» (С. 483). В конце 1970-х годов «мир стал свидетелем „восточноазиатского чуда“, и все больше исследователей с одобрением указывали на принятые новыми азиатскими „тиграми“ меры, направленные на либерализацию, даже если это часто было сильно упрощенной версией событий, в которой, как правило, не учитывалось субсидирование экспорта» (С. 483–484). Наконец, последним событием в этом ряду, по мнению Лава, был крах Советского Союза. За всем этим последовал «Вашингтонский консенсус». Его принципы много (и справедливо) критиковались, однако неоклассическая доктрина мировой торговли сохраняет свое доминирующее влияние. Например, идею о том, что каждая страна найдет себе нишу на бесконечно емком глобальном рынке и все смогут воспользоваться его благами, продолжает отстаивать нобелевский лауреат М. Спенс (2013), причем (что существенно) после кризиса 2008 г.

Идеи структурализма не были опровергнуты, они были отброшены как неактуальные. Правда, после «потерянного десятилетия» в Аргентине опять начала реализовываться промышленная политика, в которой индустриализация вернулась на повестку дня. Оливера формулирует важнейшие вопросы: «Какие инструменты более всего подходят для проведения индустриализации?.. Как определить условия сворачивания протекционистских мер, чтобы избежать рентоориентированного поведения?» (С. 498).

На мой взгляд, именно заключительный раздел имеет центральное значение для анализа текущей экономической ситуации в России. Многие из отечественных проблем напрямую пересекаются с теми, о которых говорили латиноамериканские экономисты. Более того, в экономической науке СССР — России существовал собственный вариант структурализма, связанный в первую очередь с концепцией «многоуровневой экономики» академика Ю. В. Яременко (1997). В 1990-е годы с этой теорией произошло примерно то же, что и с латиноамериканским структурализмом. К сожалению, пока непохоже, чтобы идеи Яременко были у нас кем-то актуализированы.

В заключение остается только поздравить коллег с выходом в свет интереснейшей книги. Уверен, она будет востребована всеми, кто интересуется экономической наукой.

Список литературы / References

- Автономов В. С. и др. (ред.) (2015). Истоки: качественные сдвиги в экономической реальности и экономической науке. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ. [Avtonomov V. S. et al. (eds.) (2015). *Origins: Qualitative shifts in economic realities and economics*. Moscow: HSE Publ. (In Russian).]
- Бурдьё П. (1994). Социальное пространство и символическая власть // Бурдьё П. Начала. М.: Socio-Logos. С. 181–207. [Bourdieu P. (1994). Social space and symbolic power. In: Bourdieu P. *Beginnings*. М.: Socio-Logos, pp. 181–207. (In Russian).]
- Гайдар Е. (1996). Аномалии экономического роста // Вопросы экономики. № 12. С. 20–39. [Gaidar E. (1996). Anomalies of economic growth. *Voprosy Ekonomiki*, No. 12, pp. 20–39. (In Russian).]
- Гранберг А. Г. (2000). Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ. [Granberg A. (2000). *Foundations of regional economics*. Moscow: HSE Publ. (In Russian).]
- Латур Б. (2013). Наука в действии: следуя за учеными и инженерами внутри общества. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге. [Latour B. (2013). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. St.-Petersburg: European University in St. Petersburg Publ. (In Russian).]
- О’Салливан А. (2002). Экономика города. М.: ИНФРА-М. [O’Sullivan A. (2002). *Urban economics*. Moscow: INFRA-M. (In Russian).]
- Райнерт Э. С. (2014). Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М.: Изд. дом ВШЭ. [Reinert E. S. (2014). *How rich countries got rich... And why poor countries stay poor*. Moscow: HSE Publ. (In Russian).]
- Спенс М. (2013). Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях. М.: Изд-во Института Гайдара [Spence M. (2013). *The next convergence: The future of economic growth in a multispeed world*. Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]
- Яременко Ю. В. (1997). Теория и методология исследования многоуровневой экономики. М.: Наука. [Yaremenko Y. V. (1997). *Theory and methodology in the study of multilevel economy*. Moscow: Nauka. (In Russian).]
-

**Structuralism and the search for truth
(On the book “Origins: Qualitative changes
in economic reality and economic science”)**

Petr Orekhovsky

Author affiliation: Institute of Economics, Russian Academy of Sciences;
Financial University under the Government of the Russian Federation
(Moscow, Russia). Email: orekhovskaya@mail.ru.

This review of the almanakh *Istoki* (Origins) traces the discussions between well-known economists happening both within and between various parts of the book. These different positions in macroeconomics, economic methodology, history of economic thought and economic history demonstrate the multidimensionality of the book prompting its readers to abandon logical empiricism and belief that there is a single “true” theory.

Keywords: constructivism, discourse, formalism, marginalism, non-equivalent exchange.

JEL: B10, B20, B31, B41, E50, E60, N60.

А. Иванов

Организация и система

*(О книге «Эмпирический анализ системы
госзакупок в России»)*

В статье на основе монографии исследователей НИУ ВШЭ, посвященной изучению влияния Федерального закона 94-ФЗ на формирование системы государственных закупок в Российской Федерации, автор высказывает свои взгляды на проблемы стратегического планирования научных исследований в современном университете, взаимосвязи научных исследований и формирования государственной политики в целом и в сфере государственных закупок в частности. Кроме того, выявлен вклад в экономическую теорию и повышение эффективности размещения государственного заказа в Российской Федерации включенных в монографию научных исследований.

Ключевые слова: государственные закупки, управление научными исследованиями, государственная политика, эффективность государственных закупок.

JEL: H57, I23, L38.

Процессы государственного управления в той или иной сфере могут отразиться на развитии страны, деятельности компаний и организаций, судьбах людей. Монографию «Эмпирический анализ системы госзакупок в России» (Яковлев и др., 2015), подготовленную коллективом сотрудников Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), можно рассматривать как отражение в академической науке процесса реализации Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ-94).

Нормативно-правовая база, лежащая в основе системы регулирования государственных закупок в Российской Федерации, меняется относительно часто¹

Иванов Андрей Евгеньевич (ivanov@gsom.spb.ru), к. физ.-мат. н., доцент кафедры государственного и муниципального управления Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ, главный научный сотрудник лаборатории «Центр исследований государственно-частного партнерства» (Санкт-Петербург).

¹ В случае государственных закупок в качестве эталона стабильности можно рассматривать Типовой закон о закупках товаров, строительных работ и услуг (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, далее — Типовой закон), разработанный Комиссией по праву международной торговли ООН (UNCITRAL) в 1994 г. и претерпевший за прошедшие 20 лет единственную редакцию (июль 2011 г.).

и, как правило, кардинально (Ivanov, 2016), в отличие, например, от эволюционного изменения законодательства о государственных закупках в ЕС (Beuter, 2014). В этой ситуации, обусловленной в том числе недостаточным развитием научных исследований в области государственных закупок из-за отсутствия последних в Российской Федерации в 1918–1991 гг.², возрастает ценность научного анализа проблем, возникающих в сфере размещения государственного заказа.

Рассмотрим упрощенную модель системы государственных закупок в России и определим роль академического сообщества в повышении качества ее функционирования (см. рисунок).

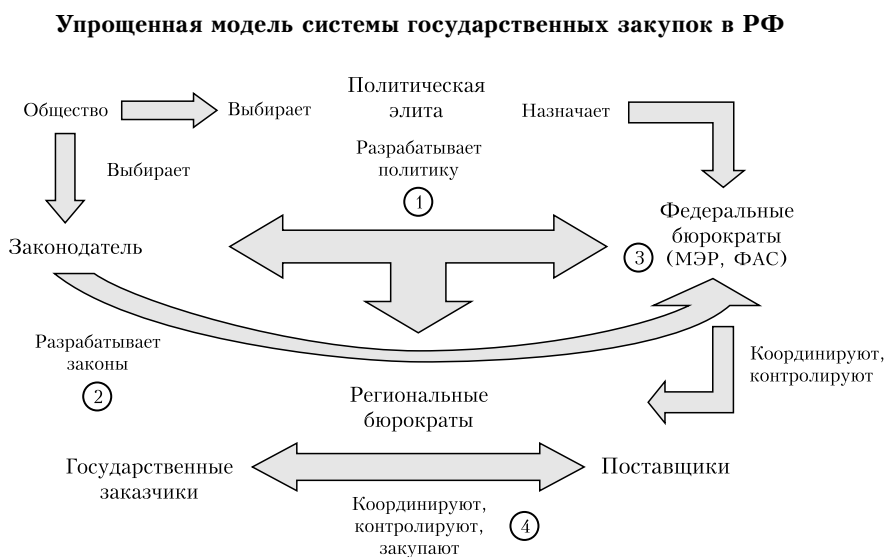


Рис.

В процессе формирования государственной политики в той или иной сфере *политическая элита* (п. 1 на рисунке) в первую очередь учитывает собственные экономико-политические интересы и общественное мнение (Jain, 2001. Р. 73–74). Тем не менее и академическое сообщество может внести вклад в выработку политики путем научного анализа результатов реформируемой политики и ее инструментов, обобщения международного опыта регулирования соответствующей сферы.

С этой точки зрения рассматриваемая монография содержит всестороннее эмпирическое исследование результатов функционирования ФЗ-94. В момент изменения государственной политики лишь академическое сообщество способно, проведя научный анализ данных о размещении государственного заказа (п. 4 на рисунке), дать *ex post* объективный ответ на вопрос о соответствии ранее реализуемой политики концепции Калдора–Хикса: принесла она больше выгод, чем издержек (Smith, 2006. Р. 733–734)? Такого рода оценки как политики в целом (Яковлев и др., 2015. С. 17–19), так и инструментов ее реализации содержатся в рассматриваемой монографии.

² За исключением их кратковременного возвращения в период нэпа (1921–1928 гг.).

Все исследования были проведены в НИУ ВШЭ силами двух его структурных подразделений: Института анализа предприятий и рынков и Института институциональных исследований. Многолетний опыт автора рецензии как организатора секции по государственным закупкам и моделированию коррупционного поведения в рамках международной научной конференции «Реформирование общественного сектора» (с 2014 г. «Развивающиеся рынки: перспективы развития бизнеса и государства»), проводимой в Высшей школе менеджмента СПбГУ, свидетельствует о том, что другого научного центра, осуществляющего исследования такого высокого научного уровня в данной сфере, в России не существует.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд возложены на Минэкономразвития России. Естественно, институционально в процессе формирования государственной политики участвуют не столько структурные подразделения НИУ ВШЭ, реализующие основную деятельность по созданию научного продукта, сколько сам НИУ ВШЭ, осуществляющий поддерживающую деятельность по его продвижению (Porter, 1985. Р. 37): подготовку аналитических докладов о результатах реализации государственной политики (ГУ—ВШЭ, 2010), организацию конференций (в первую очередь Апрельской), онлайн-трансляции заседаний отдельных секций, публичные дискуссии, издание журналов и монографий и т. д.

В современных условиях оценка регулирующего воздействия и анти-коррупционная экспертиза законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов (пп. 2–3 на рисунке) не могут оставаться исключительно в компетенции органов исполнительной власти. Действительно, проблема *ex ante* оценки воздействия политики государства и инструментов ее реализации в сфере государственных закупок на общественное благосостояние крайне актуальна и сложна в силу значительного числа экономических агентов, задействованных в процессе размещения государственного заказа. Воспользуемся административным определением оценки регулирующего воздействия (ОРВ)³: «Процедура ОРВ заключается в анализе проблем и целей государственного регулирования, выявлении и оценке альтернативных вариантов решения проблем, а также определении связанных с ними *выгод и издержек* (курсив мой. — А. И.) социальных групп (в том числе хозяйствующих субъектов, граждан (потребителей), государства и общества в целом), подвергающихся воздействию государственного регулирования, для выбора наиболее эффективного варианта государственного регулирования»⁴.

Значительная часть монографии посвящена оценке затрат и выгод, порожденных инструментами регулирования ФЗ-94. В частности, в главе 4 «Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета)» предлагается методика оценки *издержек* государственного заказчика при использовании

³ Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2012 г. № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации».

⁴ Академическое определение говорит примерно о том же: «Оценка регулирующего воздействия — это процесс определения основных проблем и целей регулирования, идентификации основных опций достижения цели и анализа преимуществ и недостатков каждой опции» (Крючкова, Шаститко, 2005. С. 2).

различных способов размещения заказа. В условиях административной парадигмы 94-ФЗ, в которой издержки заказчика не рассматривались ни в процессе принятия решения о выборе способа размещения заказа, ни при оценке эффективности этого размещения⁵, предложение учитывать их, подкрепленное конкретной методикой, крайне важно. В ряде глав монографии рассматривается вопрос об общественных *выгодах* от использования специальных процедур размещения заказа, анализируются факторы снижения цены контракта (глава 8 «Причины снижения цен на торгах и проблем при исполнении госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных)» и др.).

Отметим вклад результатов исследований, представленных в монографии, в антикоррупционную экспертизу законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов в сфере государственных закупок. Будучи специфическим видом ОРВ, она обладает более формализованной системой регулирующих юридических документов⁶, в которую входят: Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и одноименное постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. В этом отношении упомянем прежде всего главу 7 «Анализ факторов, влияющих на неформальные платежи предприятий за участие в системе госзаказов», в которой в качестве детерминант уровня коррупции идентифицируются особенности отраслевой структуры и специфика взаимоотношений бизнеса и государства, что в значительной степени помогает формализовать процесс антикоррупционной экспертизы, а также главу 14.

Рассмотрим оценку эффективности инструментов реализации государственной политики в сфере государственных закупок (п. 4 на рисунке). Как отмечалось выше, основной вклад монографии в развитие системы государственных закупок в РФ связан с анализом эмпирических данных об их результативности (effectiveness) и экономической эффективности (efficiency). На его основе можно сделать выводы о релевантности использования тех или иных инструментов обсуждаемой политики. В качестве объекта анализа могли выступать различные товары (однородные и дифференцированные), отрасли (обрабатывающая промышленность, здравоохранение или пищевая промышленность) или даже отдельные организации, но его предметом всегда была оценка эффективности использования инструментов реализации политики в сфере размещения государственного заказа, привнесенных ФЗ-94.

Проанализируем подробнее содержание государственной политики в сфере закупок и набор инструментов ее реализации. Цели ФЗ-94 сформулированы в его первой статье (п. 1): «Настоящий Федеральный закон... устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях:

- обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов,
- эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования,

⁵ Впрочем, принятая регулятором система оценки эффективности разностью между начальной и конечной ценой контракта игнорировала качество приобретаемых государственным заказчиком товаров, работ и услуг.

⁶ Обсуждение проблемы объединения ОРВ и антикоррупционной экспертизы в единую экспертизу остается за рамками настоящей рецензии.

- расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия,
- развития добросовестной конкуренции,
- совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов,
- обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов,
- предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов».

Отметим, что система целей не иерархическая: все они трактуются как относящиеся к одному уровню. В то же время очевидно, что если признать эффективность размещения заказа целью высшего уровня, то достижение остальных целей будет способствовать ее реализации и соответственно их можно рассматривать как цели более низкого уровня.

Но не будем слишком строги к авторам закона. С одной стороны, аналогичным недостатком обладает Типовой закон, в преамбуле которого цели также перечислены как относящиеся к одному уровню (впрочем, цель максимизации эффективности названа первой), а с другой — указание на цели принятия закона позволяет оценить результативность реализуемой политики. Действительно, крупные коррупционные скандалы (Яковлев и др., 2015. С. 62), низкий уровень конкуренции (Кузнецова и др., 2011), снижение привлекательности государственных закупок для компаний⁷ в значительной степени обусловили неизбежность замены ФЗ-94 законом о контрактной системе. Отметим, что по ряду причин разработчики Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ФЗ-44) исключили из него пункт, содержащий цели его принятия.

Поскольку стремление к эффективности размещения заказа не было указано в качестве цели высшего уровня, такой целью стало «предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов»⁸. Действительно, коррупционный фактор заметно влияет на формирование системы регулирования государственных закупок в РФ наряду с недостаточностью академических исследований и нехваткой практических специалистов, а также сильным административным ресурсом, позволяющим реализовать практически любые реформы, по крайней мере в относительно короткий период. Как отмечал С. Хантингтон, масштабы коррупции хорошо коррелируют с быстрыми экономическими и социальными изменениями (Huntington, 1968. Р. 59). Неспособность регулирующих органов решить проблему коррупции в процессе размещения государственного заказа стала одним из основных аргументов в пользу периодического реформирования системы государственных закупок в РФ.

Принято считать, что для коррупционного поведения агента необходимы следующие условия: наличие у него распорядительных полномочий; возможность использовать их для извлечения ренты; слабость институтов, которая дает агенту стимулы использовать распорядительные полномочия

⁷ Опросы BEEPS показывают, что в период с 2008 до 2011 г. число компаний, конкурирующих за государственный заказ, среди участников опроса сократилось с 36,4 до 26,9% (World Bank, 2013. Р. 31).

⁸ По-видимому, не случайно первым документом, положившим начало становлению отечественной системы регулирования государственных закупок, стал Указ Президента РФ № 305 от 08.04.1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

для извлечения ренты (Aidt, 2003. Р. F633). Чтобы ограничить его распорядительные полномочия и предотвратить рентоориентированное поведение (Таллок, 2011. С. 142), ФЗ-94:

- установил исключительно низкий ценовой порог, превышение которого начальной (максимальной) стоимостью контракта делало неизбежной организацию тендерных процедур (аукциона или конкурса);
- запретил закрытые тендеры и двухэтапные конкурсы;
- не разрешил переговорные процедуры;
- практически запретил использовать квалификационные/репутационные критерии в процессе допуска к участию в размещении заказа;
- не предложил механизм идентификации экономически не обоснованных заявок (в частности, демпинговых) и противодействия им;
- обязал использовать очный обратный (английский) аукцион (McAfee, McMillan, 1987. Р. 702) при закупке товаров, включенных в специальный Перечень товаров, приобретаемых путем проведения аукциона⁹.

Для укрепления политических, административных и законодательных институтов правительство и законодатель распространили действие Федерального закона на субъектов всех уровней власти в РФ (федеральной, региональной и муниципальной); ввели жесткие санкции за нарушение его положений; создали и развили мощную информационную систему поддержки размещения государственного заказа.

Таким образом, в силу специфики исторического развития на этапе становления системы государственных закупок в РФ в рамках ФЗ-94 на первый план вышли инструменты регулирования, нацеленные на ограничение масштабов коррупционного поведения (Яковлев и др., 2015. С. 16). В академической среде основная дискуссия развернулась вокруг введенных ФЗ-94 инструментов регулирования, которые не соответствовали рекомендациям Типового закона. Речь шла в первую очередь об ограничении использования квалификационных критериев и сфере применения аукционов (Юдкевич, Пивоварова, 2009; Иванов, 2010; Кузнецова и др., 2011).

Трудно переоценить важность первой из этих работ и ряда других публикаций исследователей НИУ ВШЭ (в том числе лежащей в основе главы 3 «Государственные закупки сложного оборудования в Российской Федерации (на примере медицинских томографов): проблема обеспечения эффективности» обсуждаемой монографии) для обоснования возможности использовать квалификационные критерии в государственных закупках. В этих работах рассматривалась взаимосвязь типа закупаемых товаров (инспекционные, экспериментальные, доверительные; см.: Яковлев и др., 2015. С. 55) и необходимости учитывать квалификационные характеристики их поставщиков в процессе размещения заказа.

В упомянутых работах предлагалось расширить перечень критериев при закупке сложного медицинского оборудования (в первую очередь магнитно-резонансных и других томографов (МРТ)) и соответственно использовать для их приобретения конкурсы, а не аукционы. Идея абсолютно верная, а с точки зрения международного опыта — аксиоматическая¹⁰. Однако обоснование такого предложения путем отнесения томографов к экспериментальным или, тем более, доверительным товарам (Яковлев и др., 2015. С. 55) представляется дискуссионным.

⁹ Изначально утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2007 г. № 609-р.

¹⁰ Guide to enactment of the UNCITRAL model law on public procurement. 2011. Р. 175.

Очевидно, что отнесение товара к инспекционным, экспериментальным или доверительным благам не зависит от того, какой заказчик их приобретает — государственный или негосударственный. Так, А. Стоппнер, председатель правления группы компаний «Лечебно-диагностический центр Международного института биологических систем» (ЛДЦ МИБС), бизнес которой построен на использовании компьютерных томографов, на наш вопрос об *ex ante* оценке качества МРТ ответил: «Я начал с покупки МРТ „Сименс“ и в процессе эксплуатации понял, что это очень хорошего качества томографы, и продолжаю покупать МРТ „Сименс“». Таким образом, для заказчика томограф — инспекционный товар: его качество понятно ему до заключения контракта. Аналогично идентифицирует тип закупаемого томографа и гипотетический главный врач государственного учреждения здравоохранения, конкурирующего с другими государственными и негосударственными организациями в сфере оказания платных услуг населению или в рамках системы ОМС.

Следовательно, применение конкурса при закупке рассматриваемых товаров обусловлено не тем, что заказчик может оценить качество товара только в процессе эксплуатации и ему нужны дополнительные, помимо цены, критерии, а тем, что покупателю приходится сопоставлять товары разного качества (а значит, как правило, и разной производительности), предлагаемые по разным ценам. Такое сопоставление в рамках ценового аукциона невозможно. Проблема, однако, в том, что не всегда именно главный врач закупает необходимую ему медицинскую технику.

Авторы монографии неоднократно используют вместо термина «государственный заказчик» понятие «чиновник» (Яковлев и др., 2015. С. 9, 26). Рискнем предположить, что подобное отождествление порождено риторикой идеологов реформы государственных закупок, направленной на то, чтобы лишить государственного заказчика распорядительных полномочий: «Не было аукционов вообще, были конкурсы в кабинете у *чиновника*, когда по непонятной процедуре он мог как угодно подавать oferty на выполнение работ или поставку товаров и по непонятным критериям оценивать победителя»¹¹. С одной стороны, отмеченное отождествление представляется ошибочным, поскольку анализ реестров государственных заказчиков показывает, что в них преобладают государственные организации общественной сферы (школы, больницы и т. д.), руководители которых чиновниками не являются. Но, с другой стороны, нельзя не заметить тенденции к централизации закупок, особенно в сфере здравоохранения, в рамках которой главные распорядители бюджетных средств, то есть чиновники, стремятся взять закупки в свои руки. Для такого покупателя МРТ вполне может оказаться и экспериментальным, и доверительным товаром.

Отметим высокое качество экономико-математического моделирования, лежащего в основе предлагаемых авторами политических выводов. Если компетенции такого рода можно рассматривать как ремесло научного исследователя, то способность выдвигать нетривиальные гипотезы можно отнести к мастерству. Так, в главе 5 «Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 гг. (по данным обследований предприятий обрабатывающей промышленности)» сформулированы две важные и не очевидные гипотезы (Яковлев и др., 2015. С. 97):

— государственный заказ получают наиболее эффективные предприятия (не подтвердилась);

¹¹ Артемьев И. Ю. Наши союзники — и президент, и председатель правительства // Новая газета. 2010. 22 дек. № 144.

— предприятия, связанные с органами власти, имеют большую вероятность быть отобранными в процессе размещения заказа (не подтвердилось).

Тематика монографии в той или иной степени затрагивает проблемы достижения всех приведенных выше целей ФЗ-94¹². Это свидетельствует о том, что исследования стратегически планируются на уровне руководства структурных подразделений НИУ ВШЭ: Института анализа предприятий и рынков и Института институциональных исследований. В то же время, как отмечалось выше, Университет в целом оказывает всестороннюю поддержку продвижению результатов научных исследований, дает важный для других образовательных организаций пример использования достижений в области академического анализа для повышения эффективности государственной политики, в данном случае в сфере государственных закупок.

Список литературы / References

- Иванов А. Е. (2010). Об использовании аукционов в государственных и муниципальных закупках // Вопросы ГМУ. № 2. С. 56–65. [Ivanov A. E. (2010). On applying auctions in the state and municipal procurement. *Voprosy GMU*, No. 2, pp. 56–65. (In Russian).]
- Крючкова П. В., Шаститко А. Е. (2005). Применение оценок регулирующего воздействия в контексте модернизации системы государственного регулирования // Информационно-аналитический бюллетень. № 70. М.: Фонд «Бюро экономического анализа». [Kryuchkova P. V., Shastitko A. E. (2005). *Application of regulatory impact assessments in the context of modernization of the public regulation system* (Information-analytical Bulletin No. 70). Moscow: Fund “Bureau of Economic Analysis”. (In Russian).]
- Кузнецова И. В. и др. (2011). Анализ практики проведения открытых аукционов в электронной форме в 2010 году // Госзаказ: управление, обеспечение, размещение. № 23. С. 80–95. [Kuznetsova I. V. et al. (2011). Analyzing the practice of conducting open auctions in electronic form in 2010. *Goszakaz: Upravlenie, Obespechenie, Razmeshchenie*, No. 23, pp. 80–95. (In Russian).]
- ГУ–ВШЭ (2010). Система госзакупок: на пути к новому качеству: Доклад / Рук. проекта А. А. Яковлев. М.: Гос. ун-т — Высшая школа экономики. [SU HSE (2010). *Public procurement system: On the way to new quality: The report*. Head of the project A. A. Yakovlev. Moscow: State University Higher School of Economics. (In Russian).]
- Таллок Г. (2011). Общественные блага, перераспределение и поиск ренты. М.: Изд-во Института Гайдара. [Tullock G. (2011). *Public goods, redistribution and rent seeking*. Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]
- Юдкевич М. М., Пивоварова С. Г. (2009). Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. № 18. С. 54–61. [Yudkevich M. M., Pivovarova S. G. (2009). Classification of goods and the choice of optimal procedure in public procurement system. *Goszakaz: Upravlenie, Obespechenie, Razmeshchenie*, No. 18, pp. 54–61. (In Russian).]
- Яковлев А. А., Демидова О. А., Подколзина Е. А. (ред.) (2015). Эмпирический анализ системы госзакупок в России. М.: Издат. дом Высшей школы экономики. [Yakovlev A. A., Demidova O. A., Podkolzina E. A. (eds.) (2015). *Empirical analysis of public procurement system in Russia*. Moscow: HSE Publ. (In Russian).]

¹² За исключением «обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов», что, возможно, свидетельствует о нерелевантности включения этой цели в закон о государственных закупках.

- Aidt T. (2003). Economic analysis of corruption: A survey. *Economic Journal*, Vol. 113, No. 491, pp. F632–F652.
- Beuter R. (2014). The scope of directive 2014/24/EU on public procurement. *Eipascopes Bulletin 2014*, pp. 39–41.
- Huntington S. (1968). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Ivanov A. (2016). Quasi-corruption in public procurement: The case of Russian Federation. In: A. Teixeira et al. (eds.) *Corruption, economic growth and globalization*. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 112–130.
- Jain A. K. (2001). Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 1, pp. 71–121.
- McAfee P., McMillan J. (1987). Auctions and bidding. *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, No. 2, pp. 699–738.
- Porter M. E. (1985). *Competitive advantage*. N.Y.: Free Press.
- Smith K. (2006). Economic techniques. In: M. Moran et al. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. N.Y.: Oxford University Press, pp. 729–745.
- World Bank (2013). *Russian economic report 29: Recovery and beyond*. Washington, DC: World Bank.
-

Organization and system (On the book “Empirical analysis of public procurement system in Russia”)

Andrey Ivanov

Author affiliation: Graduate School of Management, St. Petersburg University (St. Petersburg, Russia). Email: ivanov@gsom.pu.ru.

In the paper, on the basis of the monograph of Higher School of Economics researchers, devoted to the study of the effect of Federal Law 94-FZ on the formation of the public procurement system of the Russian Federation, the author expresses his views on issues of strategic planning of research in the modern university, the relationship of scientific research and the development of public policy in general and in the field of public procurement in particular. The paper identifies the contributions of research, included in the monograph, to economic theory and effectiveness of public procurement in the Russian Federation.

Keywords: public procurement, management of research, public policy, efficiency and effectiveness.

JEL: H57, I23, L38.

Памяти Вячеслава Константиновича Сенчагова (1940—2016)

Ушел из жизни Вячеслав Константинович Сенчагов, заслуженный экономист России, доктор экономических наук, профессор. Сенчагов прошел путь от рабочего до председателя Государственного комитета СССР по ценам — министра СССР.

С 1995 г. Вячеслав Константинович руководил Центром финансовых исследований Института экономики РАН, стал одним из основателей научного направления «Обеспечение экономической безопасности России». Он внес большой вклад в создание концепции экономической безопасности страны, участвовал в разработке документов «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» и «Об Основах стратегического планирования».

В. К. Сенчагов опубликовал более 300 научных работ, в том числе 23 монографии. Ряд работ переведен на иностранные языки, учебник для вузов «Экономическая безопасность России. Общий курс» выдержал три издания. В 2010 г. Сенчагов опубликовал фундаментальный труд «Финансы, экономика, цены: эволюция, трансформация, безопасность».

Под руководством Вячеслава Константиновича подготовлено 30 кандидатских и 7 докторских диссертаций. Он был членом экспертного совета ВАК, председателем совета по защите кандидатских диссертаций, заместителем председателя совета по защите докторских диссертаций. Большое внимание Сенчагов уделял развитию Российской академии естественных наук — неоднократно избирался вице-президентом, создал региональные отделения РАЕН по экономике.

Многие годы Сенчагов входил в редколлегии журналов «Вопросы экономики», «ЭКО», «Экономика в промышленности», был членом Экспертного совета при Председателе Счетной палаты Российской Федерации, членом Научно-экспертного совета по антикризисной политике при Аналитическом управлении Государственной думы РФ.

Научная деятельность В. К. Сенчагова признана за рубежом: он был Действительным членом Нью-Йоркской академии наук, Международной академии информатизации, Международной академии менеджмента, Международного союза экономистов, Международной академии развивающихся рынков.

В России научная и общественная деятельность В. К. Сенчагова отмечена государственными наградами: он награжден юбилейной медалью к 200-летию Министерства финансов России, знаком «За заслуги в укреплении сотрудничества со Счетной палатой Российской Федерации», почетной грамотой Министерства внутренних дел России, медалью Совета безопасности «За заслуги в укреплении международной безопасности», золотой медалью и дипломом Н. Д. Кондратьева, почетной грамотой РАН.

Научная общественность глубоко скорбит в связи с кончиной Вячеслава Константиновича Сенчагова и выражает искренние соболезнования его родным и близким.

Льготная подписка для физических лиц

Извещение	НП «Вопросы экономики» ИНН 7727071670, КПП 772701001, р/с 40703810687900000002 в Московском ф-ле ПАО «Росбанк» г. Москва, к/с 30101810000000000272, БИК 044583272 Ф.И.О.: _____ Адрес доставки (с индексом): _____ _____ <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%; text-align: center;">Назначение платежа</td> <td style="width: 30%; text-align: center;">Сумма</td> </tr> <tr> <td>Подписка на журнал «Вопросы экономики» I полугодие 2016 г. (для подписчиков из РФ)</td> <td style="text-align: center;">3540—00</td> </tr> </table> С условиями приема банком указанной суммы ознакомлен и согласен _____ «_____» _____ 2016 г. (подпись плательщика) (дата платежа)		Назначение платежа	Сумма	Подписка на журнал «Вопросы экономики» I полугодие 2016 г. (для подписчиков из РФ)	3540—00
Назначение платежа	Сумма					
Подписка на журнал «Вопросы экономики» I полугодие 2016 г. (для подписчиков из РФ)	3540—00					
Кассир						
Квитанция	НП «Вопросы экономики» ИНН 7727071670, КПП 772701001, р/с 40703810687900000002 в Московском ф-ле ПАО «Росбанк» г. Москва, к/с 30101810000000000272, БИК 044583272 Ф.И.О.: _____ Адрес доставки (с индексом): _____ _____ <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%; text-align: center;">Назначение платежа</td> <td style="width: 30%; text-align: center;">Сумма</td> </tr> <tr> <td>Подписка на журнал «Вопросы экономики» I полугодие 2016 г. (для подписчиков из РФ)</td> <td style="text-align: center;">3540—00</td> </tr> </table> С условиями приема банком указанной суммы ознакомлен и согласен _____ «_____» _____ 2016 г. (подпись плательщика) (дата платежа)		Назначение платежа	Сумма	Подписка на журнал «Вопросы экономики» I полугодие 2016 г. (для подписчиков из РФ)	3540—00
Назначение платежа	Сумма					
Подписка на журнал «Вопросы экономики» I полугодие 2016 г. (для подписчиков из РФ)	3540—00					
Кассир						

Для оформления подписки через Редакцию: 1) вырежьте бланк квитанции (или распечатайте его с нашего сайта: www.vopresco.ru, где выложена также **квитанция для подписчиков из стран СНГ**); 2) **разборчиво** заполните графы «Ф.И.О.» и «Адрес доставки (с индексом)»; 3) оплатите квитанцию в Сбербанке (или другом банке). Оплаченная квитанция является документом, подтверждающим заключение Вами договора подписки. Журналы будут доставляться Вам заказной бандеролью по указанному в квитанции адресу. Доставка включена в стоимость подписки. **Телефон для справок: (499) 956-01-43**

Технический редактор, компьютерная верстка — **Т. Скрыпник**
 Корректор — **Л. Пущаева**

Учредители: НП «Редакция журнала „Вопросы экономики“»; Институт экономики РАН.
Издатель: НП «Редакция журнала „Вопросы экономики“». Журнал зарегистрирован в Госкомитете РФ по печати, рег. № 018423 от 15.01.1999. **Адрес издателя и редакции:** 119606, Москва, просп. Вернадского, д. 84. **Тел./факс:** (499) 956-01-43. **E-mail:** mail@vopresco.ru

Индекс журнала: в каталоге агентства «Роспечать» — 70157; в каталоге «Почта России» — 10788; в Объединенном каталоге — 40747. Цена свободная.

Подписано в печать 29.01.2016. Формат 70 × 108¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 14,00. Уч.-изд. л. 12,4. Тираж 1550 экз.

Отпечатано в АО «Красная Звезда». Адрес: 123007, Москва, Хорошевское шоссе, д. 38. Тел.: (495) 941-34-72, (495) 941-28-62. www.redstarph.ru. Заказ № 241-2016.

Перепечатка материалов из журнала «Вопросы экономики» только по согласованию с редакцией. Редакция не имеет возможности вступать с читателями в переписку, рецензировать и возвращать не заказанные ею материалы. © **НП «Вопросы экономики», 2016.**