

## Миссия невыполнима: модернизация в России после глобального финансового кризиса

Аналитическая записка № 196  
ПОНАРС Евразия  
Май 2012 года

Джульет Джонсон  
*Университет Макгилла*

После глобального финансового кризиса российский президент Дмитрий Медведев сделал модернизацию главным пунктом повестки дня своей экономической политики. В первую очередь, модернизация означала диверсификацию российской экономики с ориентацией на снижение зависимости от сырьевых доходов. Д.Медведев, как и многие другие политики и эксперты, полагал, что финансовый кризис особенно сильно ударил по России из-за чрезмерной зависимости страны от нефтегазовых доходов на фоне провала попыток создать экспортно-ориентированные высокотехнологичные отрасли промышленности.

Теперь приступившая к исполнению своих обязанностей администрация В. Путина должна принять решение относительно того, стоит ли ей основывать на модернизации ее собственную повестку дня. Еще недавно подобные действия лоббировались Д. Медведевым и либеральными экономистами как в правительстве, так и за его пределами. Однако, на данный момент реальное следование такой повестке дня было бы нереалистичной, а, может быть даже, и контрпродуктивной политикой по трем причинам.

Прежде всего, лежащая в основе российской политико-экономической системы структура существенно затрудняет проведение модернизации. Далее, вместо того, чтобы реформировать эту структуру, российский ответ на глобальный финансовый кризис лишь усилил ее основные характеристики, сделав ее еще более резистентной к попыткам модернизации. Наконец, возвращение В.Путина на пост президента на фоне весьма заметного протестного движения и

обеспокоенности политических элит ставит его в ситуацию, в которой он не может осуществлять полноценную модернизацию, даже если сделает ее своим ключевым приоритетом.

Принимая во внимание эти непростые обстоятельства, я полагаю, что для России лучше было бы интенсифицировать развитие нефтяной и газовой промышленности, чем тратить энергию (в прямом и переносном смысле) на тщетные попытки проведения высокотехнологичной диверсификации. Соответственно этому, приступившей к исполнению своих обязанностей администрации В.Путина стоит воспринимать российские природные богатства как преимущество, а не как проклятье.

### **Зачем нужна модернизация?**

Россия – один из ведущих мировых производителей и экспортеров нефти и газа. Зависимость России от природных ресурсов за последние несколько лет возросла. По состоянию на январь 2012 года продажа энергоресурсов составляла более чем три четверти российского экспорта. Эта зависимость оставляет Россию уязвимой к колебаниям мировых цен на сырье, из-за чего правительству трудно планировать бюджет и проводить денежно-кредитную политику.

В период с 2000 по 2008 год проблема ресурсной зависимости признавалась требующей решения, но не считалась безотлагательной. Нефтяные цены возрастали, а российское правительство проводило умеренную денежно-кредитную политику, приведшую к ежегодному росту ВВП примерно на 7-8% при умеренной, но стабильной инфляции на уровне 9-15% в год в течение нескольких лет. Благодаря тому, что Россия получала гигантские прибыли от экспорта природных ресурсов, ей удалось накопить валютные резервы почти на 500 млрд долл. и создать стабилизационный фонд на сумму 225 млрд долл. для защиты от будущей волатильности нефтяных цен. Российские политики и финансовые рынки чувствовали себя уверенно; представители руководства даже начали рассматривать вопрос о возможности превращения рубля в международную резервную валюту и объявили, что Россия устойчива к глобальным кризисам. Все эти факторы послужили легитимизации сложившейся политико-экономической системы.

Однако глобальный финансовый кризис привел к ухудшению условий торговли, бегству капитала и резкому падению мировых цен на нефть к середине 2008 года, что, в свою очередь, потрясло российскую экономику. Рубль начал устойчивое падение, что вызвало в стране ажиотаж обмена национальной валюты на доллары и евро. Осенью российские биржи неоднократно прекращали торги в связи с обрушением цен на акции. Российские банки и компании, взявшие кредиты в иностранной валюте, оказались в затруднительном положении и кредиты для них были теперь недоступны. Кризис продолжился в 2009 году, когда российский ВВП снизился на 7,9%. Степень падения российского ВВП оказалась

одной самых глубоких в мире; годовой прирост ВВП упал с почти 8,5% в 2007 году до -7,9% в 2009 году. Этот экономический спад и закономерно последовавшие за ним социальные протесты привели к ожиданиям значительных структурных изменений в той политико-экономической модели, которая была создана в путинскую эпоху.

В ответ на кризис Д.Медведев в своем знаменитом докладе «Россия, вперед!» осудил «экономическую отсталость», коррупцию и патерналистскую культуру в России, объявив кампанию по модернизации страны. Включающий в себя создание технопарка, университета и бизнес-инкубатора на окраине Москвы проект «Сколково», на который планируется потратить свыше 4 млрд долл. представляет собой витрину этого модернизационного плана.

В предложениях «Стратегии-2020», совсем недавно сформулированных российскими экспертами-экономистами, подчеркивается необходимость развития диверсификации, прозрачности, обеспечению верховенства закона, поддержанию экономической стабильности. В то же время Министерство экономического развития поставило жесткую дилемму: Россия может либо стагнировать как энергетическая супердержава (консервативный сценарий), либо расти, вкладывая крупные инвестиции в разнообразные высокотехнологичные отрасли промышленности, здравоохранение и образование, транспортную инфраструктуру (инновационный сценарий). Однако, будучи амбициозными и во многих отношениях похвальными, серьезные усилия по диверсификации экономики для избавления от ресурсной зависимости и продвижению высокотехнологичных инноваций в российской экономике при нынешнем режиме обречены на провал.

### **Проблема № 1. Российская политико-экономическая система препятствует модернизации**

В нынешней российской политико-экономической системе государство контролирует командные высоты экономики (в частности, природные ресурсы и финансы) с помощью формальных и неформальных инструментов. Эта система сильно зависит от приносимых природными ресурсами доходов, направляемых через контролируемый государством финансовый сектор для субсидирования неэффективных секторов экономики, управляемых контролирующими государство элитами. Ричард Эриксон назвал такую систему «ограниченно рыночной экономикой», Нейл Робинсон «патримониальным капитализмом», а Клифф Гэдди и Барри Айкс «путинским крышеванием».

Эта система, ставящая в привилегированное положение небольшую группу лояльных экономических элит и отдающая приоритет неформальным правилам в ущерб малому и среднему бизнесу и иностранным инвесторам, не согласуется с принципами демократического управления. Данная система сама по себе представляет серьезное препятствие на пути к модернизации, так как она

способствует экономической неопределенности и сдерживает идущие снизу вверх инновации.

Для того, чтобы привлекать и удерживать иностранных инвесторов и отечественный капитал (как человеческий, так и финансовый), успешная модернизация требует наличия атмосферы экономической и институциональной предсказуемости. Как показывают две тенденции времен финансового кризиса 2008-09 годов, нынешняя система такой предсказуемости обеспечить не может.

Во-первых, зарубежные инвесторы были обеспокоены неожиданным вторжением России в Грузию и борьбой за контроль над ТНК-ВР столь же сильно, сколь и внешними событиями. В итоге они начали выводить деньги (было выведено более 35 млрд долл.) из России еще до первых шоковых потрясений на рынке нефти и резкого ухудшения условий торговли. Провоцируя неопределенность, патологии системы еще до начала действия внешних факторов приготовили иностранных инвесторов к тому, чтобы рассматривать ситуацию в России в качестве риска.

Во-вторых, российский кризис был особенно тяжелым, так как он спровоцировал бегство от рубля на внутреннем финансовом рынке. Не только иностранные инвесторы покидали Россию, но и сами россияне отвергали собственную валюту. Как утверждает в работе Оливье Бланшара и его соавторов, «проблемы [в 2008-09 годах] были следствием не столько вывода капиталов иностранными инвесторами, сколько массовым переводом активов из рубля в доллары резидентами страны: домохозяйствами, фирмами и банками». Все это продолжает оставаться серьезной проблемой и сейчас. Российские граждане не доверяют своей собственной политико-экономической системе, что провоцирует и обостряет кризис.

Кроме того, модернизация подразумевает развитие рынков экспорта инноваций и высоких технологий. Соответствующие отрасли промышленности обычно процветают в странах с децентрализованными экономиками и открытыми политическими системами. Ни одна из этих характеристик современной России не свойственна. Одними финансовыми вливаниями невозможно создать новые высокотехнологичные отрасли промышленности в условиях отсутствия конкуренции и отягощенности коррупцией. При нынешней системе даже «Сколково» может превратиться в еще одно средство для передачи государственных ресурсов связанным с властью элитам. Чтобы провести диверсификацию и модернизацию, Россия должна в корне изменить всю свою политическую и экономическую структуру. К их чести, многие российские лидеры осознают это, потому антикоррупционная политика и приватизация занимают важное место в повестке дня модернизации. Однако, на данный момент теневые интересы внутри системы возобладали над антикоррупционными усилиями Д.Медведева и привели к неоднократному откладыванию дальнейшей приватизации.

## **Проблема № 2. Глобальный финансовый кризис укрепил существующую систему**

Многие руководители и ученые ожидали, что глобальный финансовый кризис и последовавший экономический кризис в России создадут возможность для системных экономических изменений. Однако в итоге российский кризис такой возможности не создал. Он не только не привел к системным изменениям, но, как ни странно, даже усилил основные патологии российской политико-экономической системы. Это произошло отчасти из-за того, что российские власти извлекли совершенно неверные политические уроки из кризиса и его последствий.

Правительственная реакция на кризис зависит, прежде всего, от того, чем представители руководства объясняют себе развитие кризиса. Российские лидеры полагали, что кризис был обусловлен внешними факторами, прежде всего, фундаментальными недостатками глобальной неолиберальной экономической системы во главе с Соединенными Штатами, а не был следствием проблем российской политико-экономической системы. Например, Д.Медведев заявил, что Соединенные Штаты «подставили почти всех» с кризисом на своем финансовом рынке, а премьер-министр В.Путин назвал мировой финансовый кризис «заразой», которая пришла из Соединенных Штатов и заявил, что ситуация в России стала следствием «безответственности [американской] системы».

В итоге, естественная реакция правительства заключалась в попытках защитить Россию от будущих шоков, исходящих от этой тлетворной и нестабильной международной системы. В процессе этого российские лидеры парадоксальным образом, с одной стороны «усвоили», что России следует проводить диверсификацию с тем, чтобы избавиться от ресурсной зависимости, а, с другой стороны, они противодействовали кризису через укрепление ключевых характеристик существовавшей российской политико-экономической системы.

Российское руководство реагировало на кризис тремя способами. Во-первых, оно провело массивную фискальную экспансию для того, чтобы стимулировать экономику, и валютные интервенции, направленные на смягчение падения курса рубля. Во-вторых, оно помогло выйти из финансовых трудностей таким олигархам и компаниям со связями во властных структурах, как государственная нефтяная компания «Роснефть», крупные бизнесмены Михаил Фридман и Олег Дерипаска. В-третьих, руководство способствовало значительной рецентрализации финансового сектора, усиливая тенденцию, наметившуюся после финансового кризиса 1998 года. На сегодняшний день контролируемые государством банки составляют порядка 50% всего сектора; эта доля будет гораздо выше, если также принять в расчет другие банки, тесно связанные с государством.

Таким образом, российское правительство ответило на кризис не реструктурированием существовавшей системы, а ее укреплением. Как писал

Ричард Эриксон «в то время как все правительства пошли по пути массивных вливаний ликвидности и существенного фискального стимулирования, сопровождавшихся более активным регулированием и контролем, мало кто столь энергично взялся за централизацию контроля над такого рода пакетами поддержки стимула и ликвидности. Немедленная российская реакция на кризис состояла в централизации устроенной по принципу приводного ремня иерархической системы предоставления государственной поддержки и контроля над использованием этих фондов». Проще говоря, как выразился В.Путин, «Россия реагировала на кризис, как подобает сильному государству, которое не ждет, когда все изменится само по себе, а действует решительно и активно».

Экономические результаты, похоже, оправдали этот подход, по крайней мере, с точки зрения российского руководства. В 2010 году российская экономика вернулась к росту, оправившись после тяжелой рецессии предшествующего года. Восстановление было инициировано высоким внутренним спросом и растущими ценами на нефть. К осени 2011 года валютные резервы, которые упали почти до 380 млрд долл. в начале 2009, достигли 545 млрд долл., полностью восстановившись.

В целом, в отличие от финансовых кризисов 1992 и 1998 годов, когда российские руководители считали ключевыми внутренние причины, недавний кризис не привел к значительным изменениям в российской политико-экономической системе. Вместо этого он послужил усилению и дальнейшему укреплению существующей системы, отодвигая тем самым назад линию старта для последующих попыток модернизации.

### **Проблема № 3. Система становится сильнее, а Путин слабее**

Недавние выборы еще больше осложнили перспективы модернизации, потому что они вернули ослабевшего В.Путина к власти, не подорвав при этом основ той системы, на которой основана его сила. Это ограничивает способность В.Путина производить в данной системе фундаментальные изменения.

В условиях осложненного протестами электорального цикла В.Путин сделал предполагавшие большие расходы предвыборные обещания, несмотря на то, что такие обещания были несовместимы с повесткой модернизации. Он заявил о намерении увеличить пенсии и зарплаты бюджетникам, а также сделать дополнительные крупные инвестиции в военно-промышленный комплекс. По оценкам самого В.Путина, расходы на социальные обязательства могут составить 3% ВВП в год, по другим оценкам, эта цифра может достигнуть 8% ВВП. Это стало дополнением к обязательствам по военным расходам на общую сумму в 870 млрд долл. на период до 2020 года. Учитывая ожидания, что рост российского ВВП в среднесрочной перспективе стабилизируется на уровне 3-4% в год, исполнение этих обязательств не только оставит слишком мало ресурсов для реализации

модернизационных инициатив, но и может подорвать российскую макроэкономическую стабильность.

Энергичный и эмоциональный электоральный сезон также углубил политическую неопределенность в России, ибо протестное движение бросило вызов режиму, но не победило его. Такая неопределенность препятствует иностранным инвестициям во всех отраслях за исключением связанных с природными ресурсами, и спровоцировала новый виток бегства отечественного капитала: только за январь и февраль 2012 года отток составил почти 23 млрд долл. Политическая неопределенность делает более трудной задачу убедить инвесторов поддержать проводимую государством программу модернизации, что является ключевой проблемой, когда программа предполагает значительные частные инвестиции в сочетании с государственными инвестициями.

Самое важное, что теперь В. Путин, архитектор этой политико-экономической системы, ослаблен политически, и потому ему будет вдвойне тяжело демонтировать ее. Даже либералы в правительстве не могут прийти к согласию относительно того, как следует проводить модернизацию: Министерство финансов подчеркивает необходимость налоговых ограничений (таким образом, жертвуя предвыборными обещаниями инвестировать в инновации); а Министерство экономического развития защищает дефицитное финансирование расходов для того, чтобы исполнить все соответствующие пожелания. В более широком смысле, по мере того как различные группировки элиты борются за власть, В.Путину приходится вознаграждать своих сторонников в ВПК и в сырьевых отраслях промышленности, также как и выполнять, по крайней мере, часть своих предвыборных обещаний. Нынешнее положение В.Путина как таковое не способствует крупным инвестициям в новые высокотехнологичные отрасли промышленности, борьбе с коррупцией, реформе судебной системы, или существенному сокращению присутствия государства в экономике, т.е. всему тому, что могло бы сделать возможной серьезную модернизацию.

Даже если не учитывать вышеупомянутые политические проблемы, последним гвоздем в крышку гроба может стать противоречивое отношение самого В.Путина к модернизации. Хотя Д.Медведев давно забрался на борт модернизационного фургона, В.Путин всегда рассматривал модернизацию лишь как одну из желанных целей среди множества других. Более того, на словах поддерживая экономическую диверсификацию, В.Путин последовательно работал на укрепление роли государства в российских сырьевых отраслях, а значит и на усиление зависимости страны от них. Из наличия выбора между энергичной модернизацией с одной стороны, и множеством других, зачастую противоречивых и желанных политических опций и направлений экономической и социальной политики с другой стороны, совершенно не вытекает, что В.Путин непременно станет приверженцем модернизационной повестки.

## **Решение близкое к оптимальному: увеличение инвестиций в сырьевые отрасли**

Вместо того, чтобы диверсифицировать экономику для избавления от экспортной сырьевой зависимости, (что является политически невыполнимой и экономически тяжелой задачей), российскому руководству лучше было бы сосредоточить свои усилия на том, чтобы сделать жизненно важные нефтяную и газовую отрасли более эффективными производителями, переработчиками и экспортерами, а также повысить энергоэффективность в России с тем, чтобы можно было отправлять на экспорт больше продукции. Такие задачи не только будут политически осуществимыми, но и максимизируют возможности России достичь устойчивого, бездефицитного экономического роста в среднесрочной перспективе.

Как указали Гэдди и Аикс, природные ресурсы являются относительным преимуществом для России. Природные ресурсы сделали Россию действительно богатым государством по сравнению большинством других посткоммунистических стран. Неожиданные доходы от энергоресурсов позволили российскому правительству выплатить почти все внешние долги досрочно. Более того, хотя колебания цен на энергоресурсы делают Россию уязвимой к кризисам, хорошее управление энергоресурсами стало жизненно важным для вывода России из них. До сих пор Россия мало инвестировала в наращивание объема добычи и соответствующую инфраструктуру, а также существенно затруднила иностранные инвестиции в этот сектор. В итоге, она не производит столь много и столь эффективно, как могла бы, что является расточительством.