

*Журнал включен в перечень ВАК ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых рекомендуется публикация основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени доктора или кандидата наук по экономике.*

**Редакционная коллегия**

Иванов О.Б. — д.э.н., профессор, главный редактор  
Кочеткова А.В. — к.с.н., заместитель главного редактора  
Авдийский В.И. — д.ю.н., профессор (Финансовая академия)  
Бычкова С.М. — д.э.н., профессор (СПб Госагроуниверситет)  
Егорова Е.А. — к.э.н. (Ernst & Young)  
Журавлёва Н.А. — д.э.н., профессор (ПГУПС)  
Красовский Г.В. — к.э.н., профессор (МГТУ «СТАНКИН»)  
Шобанов А.В. — к.э.н., доцент (МИИТ)

**Адрес редакции:** 101000, Москва, Мясницкая ул., 24/7, стр. 1

**Тел./факс:** +7 (495) 739-04-36; +7(495) 920-06-54

**E-mail:** iet-magazine@inst-et.ru

**Сайт:** www.inst-et.ru

**«ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика»**

Свидетельство о регистрации СМИ  
ПИ № ФС77-34037 от 14.11.08 г. Москва

Журнал включен  
в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)

**Учредитель:**

Институт эффективных технологий

Формат 70×108/16. Подписано к печати 25.08.2011

Печать офсетная. Объем 14,35 п.л.

Периодичность: 6 номеров в год

Тираж 3000 экз.

**Допечатная подготовка**

Оригинал-макет подготовлен ООО «БЕТА-Фрейм»

Дизайн обложки Ю.В. Вепринцева

Отпечатано в типографии ООО «Мультипринт». Заказ № 425  
121357 Москва, ул. Верейская, д. 29, тел.: 998-71-71, 585-79-64

При использовании материалов ссылка на журнал обязательна.  
Мнение авторов может не совпадать с позицией редакционной коллегии.  
Ответственность за содержание рекламных материалов несут рекламодатели.

Индекс для подписчиков **41240**

© Журнал «ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика», 2011.



А.Л. Кудрин

## Пути модернизации российской экономики

В выступлении дается анализ основных направлений деятельности государства по проведению модернизации экономики, рассматриваются уровни глобального экономического кризиса и его влияния на трансформацию экономической политики государств, в том числе России. Показаны варианты и направления решения важнейших экономических проблем, стоящих перед страной.

**Ключевые слова:** модернизация, инвестиции, экономический кризис, валютная политика, экономическая политика.

Говоря о модернизации российской экономики, надо, наверное, говорить шире — о модернизацию общества. Поскольку только действенные общественные институты способны обеспечить стабильность и необходимые условия для работы. Только они создадут в экономике необходимый объем доверия и инвестиций. Инвестиции следуют за доверием, они позволят модернизировать российскую экономику.

Буду говорить достаточно тезисно. Попытаюсь связать уроки кризиса с тем, что нам нужно сделать. Этот кризис был особый, кризис глобальной экономики. Мы впервые проходим кризис, когда настолько глубоко и по очень многим факторам связана ситуация в разных странах. Мы все оказались больше чем когда-либо раньше увязаны одними рынками, взаимными потоками капитала, взаимными связями в общей торговле. Наиболее чувствительным оказалось падение экспорта, например, для таких стран как Германия, Япония. Россия — в том числе. Очень серьезным последствием кризиса стали перетоки капиталов. Россия оказалась одной из тех стран, которые их максимально прочувствовала на себе. Мы имели перед кризисом 80 млрд долл приток капитала за один год. А в момент кризиса в 2008 году — отток на 130 млрд долл. Всю нашу финансовую систему опрокинул в 1998 году отток 10 млрд долл, а в 2008 году мы смогли «переварить» отток 130 млрд долл и противостоять шоку.

© Кудрин А.Л., 2011

Какова ситуация сегодня? Мы имеем глобальные дисбалансы и их нужно уменьшать, предотвращать, профилактировать. Эти дисбалансы проявляются в разных формах. Чтобы потом не переживать шоки от их устранения болезненно и долго, надо координировать усилия многих государств по предотвращению возможных новых кризисов. Если каждая страна начнет себя защищать индивидуально в виде введения ограничений на потоки капитала, мы получим уменьшение инвестиций в глобальной экономике и затормозим общий мировой рост. Если мы начнем защищать себя импортными пошлинами в момент кризиса товарных рынков, а это имело место недавно, как развитые, так и развивающиеся страны, как США, так и Россия оказывали помощь своим промышленным секторам, пытались перевести спрос на свои товары, то мы усилим кризис других государств, которые рассчитывают на наши рынки. Таким образом, в период кризиса одной из самых серьезных угроз было введение масштабных протекционистских мер. Все страны друг друга уговаривали не вводить их. Потому что это просто по нарастающей создавало новые кризисные ситуации. Эти иллюстрации привожу для того, чтобы показать, что мы должны создать глобальные институты регулирования.

Какие проблемы, на мой взгляд, будут оказывать максимальное влияние на мировую экономику в ближайшие годы? Китай. Насколько квазирыночная экономика Китая со стимулированием своего спроса за счет преимуществ квазигосударственных инвестиций и квазигосударственных ресурсов сумеет удержать свой рост, не создать пузырей, которые уже создаются, не создать сотни миллиардов долларов неэффективных инвестиций, которые уже случились? Не станет ли Китай новым источником рисков для мировой экономики? Насколько я вижу, китайское руководство осознает это, предпринимает меры, пытается снизить опасность пузырей на своих рынках, снизить объем неэффективных инвестиций, идет на снижение темпов экономического роста. В ближайшие годы ставит цель снизить темпы роста до 8%. А в конце текущего десятилетия — до 6%. При этом существенно повысив эффективность инвестиций.

На втором месте — ситуация в Соединенных Штатах с точки зрения внутреннего дефицита, который не укладывается в график снижения, обещанный американской администрацией. Как быть с политикой количественного расширения денег, поддерживающих американскую экономику, но в то же время создающих избыток ликвидности на мировых рынках и приток спекулятивных средств на рынках развивающихся стран? В России мы сейчас наблюдаем отток капитала, но уже в этом году можем получить приток. Только спекулятивного капитала. Капитала краткосрочного, связанного с высокими ценами на нефть и укреплением рубля. Так что мы сможем

говорить о притоке, но не того качества, которого нам хотелось бы, не означающего, что у нас улучшился инвестиционный климат, о котором очень четко сказал Президент РФ в своем выступлении недавно.

Возвращаясь к ключевым проблемам, назвал бы также риски долгового рынка в Европе, генерированные рядом стран. С точки зрения рисков государственных ценных бумаг опасность пока остается. Неспроста Евросоюз пошел на существенные меры по увеличению своего стабилизационного фонда. А в мировом масштабе сегодня совершенно очевидно, что усилий МВФ как организации, которая должна помогать государствам в условиях таких кризисов платежного баланса, внешних или долговых шоков, сейчас уже не достаточно. Даже с учетом мер «Двадцатки» по увеличению до 600 млрд долл специального фонда, так называемого «нового соглашения о заимствовании», в котором и Россия участвует в размере минимум 15 млрд долл. Даже этого сейчас недостаточно. Евросоюз создал свой стабилизационный фонд, в котором МВФ имеет свое участие. Но и этого на данный момент может оказаться недостаточно.

Есть высокие цены на нефть, которые могут притормозить рост мировой экономики, есть другие элементы кризиса. Мы должны понимать, что мир еще «переваривает» дисбалансы, они, в основном, не устранены. Мы видим это в разных странах на разных примерах, так что нам необходимо создавать международные регуляторы. В начале февраля встречались министры финансов «Большой двадцатки» и договорились о расширении перечня показателей, по которому будут анализироваться экономики стран. Раньше, допустим, США не считали приемлемым для себя, чтобы их международный институт оценивал, давал правдивую прямую оценку состояния экономики и рекомендации. Сегодня мы об этом договорились. И Китай сегодня готов, чтобы организации, созданные на межправительственной основе, оценивали его экономику и ее дисбалансы, давали рекомендации. Это большой шаг, мы договорились о прозрачности и о рекомендациях, которые будем давать. Мы этого долго добивались.

Среди показателей, которые являются индикаторами состояния экономики, наиболее сложно было получить согласие на введение такого, чтобы в случае превышения сальдо текущего счета платежного баланса больше чем на 4% ВВП, страна должна соответственно укреплять свою валюту. А в случае отрицательного сальдо текущего счета — можно ослаблять курс. Получение существенного положительного сальдо без проведения гибкой валютной политики будет создавать, на взгляд экспертов, искусственное преимущество за счет курсов. На такие меры было сложнее всего согласиться Китаю. Но Китай сегодня согласился с этим индикатором и готов в этом ключе работать. Другие индикаторы

торы, добавившиеся в момент дискуссии в феврале: торговое сальдо и баланс бюджета, госдолг и долг частного сектора. Это индикаторы, которые стали ключевыми для анализа экономик друг друга. Мы договорились о механизме перекрестного анализа, которому будет подвергнута и Россия.

На прошлой неделе я был в городе Нанкине в Китае. Там президент Франции открывал семинар высокого уровня по обсуждению вопросов новой архитектуры мировой финансовой системы. В целом позиции еще расходятся. Ограничиваться ли достижением последних двух лет — прозрачностью, рекомендациями, на которые теперь все согласны? Или мы готовы пойти дальше? Вводить элементы санкций за невыполнение. Сегодня это еще не вполне надежно работает даже в рамках Маастрихтского соглашения. Европейцы решили существенно усилить контроль и ввести ограничения и санкции, чтобы не создавать новых ситуаций как в Греции или Ирландии. Будет ли новый Маастрихт создаваться в более глобальном масштабе? Не все страны готовы сегодня поделиться частью своего суверенитета, готовы подчиняться, нести финансовую и экономическую ответственность за следование этим индикаторам. Будем ли мы расширять полномочия МВФ, давать ему соответствующий мандат, дополнять МВФ другими международными организациями для выполнения этой роли, какие это будут санкции? На этот счет мы пока не договорились, не готовы пока ведущие страны, прежде всего США, подвергаться такому регулированию международных наднациональных структур. Это то, что называют «мировым правительством», до этого еще далеко. Но движение медленно, небольшими шажками идет в этом направлении.

В Нанкине также обсуждалось, будет ли мировая валютная система мультивалютной. Будет ли много резервных валют или мы должны сконцентрироваться вокруг нескольких? Решения пока нет. Французы, председательствующие в «Большой двадцатке», выдвигают идею расширения влияния СДР. Но я полагаю, что СДР не может быть мировой валютой. СДР вообще-то — условная единица, которая как бы эмитируется МВФ. А дальше должна найтись любая страна с конвертируемой валютой, которая на время выкупит эти права и, тем самым, предоставит реальную обращающуюся на рынке и используемую в торговле валюту для того, чтобы другие государства воспользовались ею. Но это как бы некие права заимствования, и я сомневаюсь, что эта необеспеченная активами соответствующей экономики, не котируемая на свободном рынке материя может вырасти в другую валюту. Пока не вижу факторов, которые позволили бы это сделать. Мы можем говорить об СДР как о некоем дополнительном механизме резервов в период кризиса. Это некая страховка, которая должна быть сбалансирована, а страны должны иметь возможность выкупить ее в необходимый момент для предоставления экономике уже

реальных денег. Считаю, что пока мы будем жить в мире доллара, евро, йены.

Сегодня Китай рассматривает возможность ускорения перехода к конвертируемости своей валюты. Это означает, что Китай кроме снятия ограничений на валютные операции должен ввести свободное движение капитала. А Китай пока к этому не готов в полной мере. Дальнейшая либерализация китайской экономики, расширение рыночных институтов, свободное движение капитала — именно эти элементы создадут конвертируемость юаня. Это не делается в течение 1—2 лет, это потребует значительно большего времени. Раньше я говорил о примерно 10 годах. Но если это будет делаться последовательно, то, возможно, хватит и 5—7 лет.

В Нанкине французы предложили включить юань в число валют, из которых состоит корзина СДР. Это, конечно, не меняет роли юаня в мировой экономике, но для валюты, включаемой в СДР существует требование быть конвертируемой. А юань пока неконвертируемый. Николя Саркози в Нанкине предложил предусмотреть 2—3 года, за которые Китай пройдет свой путь к конвертируемости. Это хороший сигнал, сигнал о том, что Китай готов двигаться в этом направлении. Я в своем выступлении на семинаре в Нанкине предложил определить какой-то переходный период для такого движения, но он должен быть очень понятным, очень четким. Это не может быть аванс без очень понятных обязательств. И в виде исключения, в связи с тем, что китайская экономика большая и все хотят сегодня стимулировать Китай к ее дальнейшему развитию, к гибкости курса, то, наверное, как исключение, на этот переходный период Китай тоже может войти в корзину валют СДР. Но, повторяю, пока это вопрос нерешенный.

Мы так же обсуждали роль рубля в этой корзине, возможность вхождения рубля в корзину. В отношении рубля такая же приблизительно процедура, к нам также предъявляется требование конвертируемости. И рубль стал конвертируемым 1 июля 2006 года. Но у нас есть другие недостатки. Есть главный фундаментальный показатель, который отличает нашу экономику и отличает качество нашей экономики от многих других — высокая инфляция. Даже во многих странах третьего мира инфляция ниже. Развитые государства, как правило, имеют в своей экономической политике таргетирование инфляции. Мы еще недостаточно нацелили нашу экономику на низкую инфляцию. Еще подчеркну, низкая инфляция — это не только справедливое ценообразование, это справедливое распределение усилий и вознаграждение за свои усилия. Инфляция все это съедает. Съедает стоимость активов, стоимость зарплат. Это как бы квазианалог, это несправедливое перераспределение ВВП между отраслями. Инфляция мешает справедливому пере-

распределению ВВП, меняет стимулы, меняет ориентиры. В этой сфере мы играем не в первой лиге, я бы даже сказал, не во второй с такой инфляцией. У нас есть много других проблем, которые нам приходится решать. Одна из основных причин инфляции — наша зависимость от нефти, неспособность справиться, особенно в последний годы с напором нефтедолларов. У нас количество денег в обращении растет не в связи с потребностями экономики, а в связи с приходом дополнительной порции нефтедолларов, которые от нас не зависят. Наша задача — сладить с этими ресурсами, создать институты, которые четко бы их ограничивали, обеспечивали предсказуемость на нашем рынке для всех инвесторов.

Таким институтом в свое время стал Стабилизационный фонд, Резервный фонд. Он создавался по правилам. Были четкие правила сколько из налогов от нефти и газа будет зарезервировано, а сколько пойдет на расходы. Это правило не заработало в полной мере, но оно создавало четкий ориентир на ближайшие годы для всех инвесторов, работающих на наших рынках. Сейчас на период кризиса мы остановили действие этого правила. Скажу банальность. Наша зависимость от нефти преодолевается, в первую очередь, применением снова правила использования нефтегазовых ресурсов через частичное их сбережение. И соответствующее правило должно вводиться законом. Есть примеры успешных стран, которые ввели это правило и получили бурный рост. Норвегия, где ни один нефтедоллар не будет использоваться внутри страны. Норвегия, нефтяная страна, не использует вообще доходы от нефти в расходах своего бюджета. Не использует ни одного доллара от нефти. Она накапливает фонд, который превысил 100% ВВП. Размещает его на мировых рынках и живет на проценты от этого размещения. Чили, самая успешная латиноамериканская страна, у которой в конституции записано, как использовать доходы от добычи в этом случае меди. Для нашей страны, нашей зависимости нужно создавать законодательный механизм регулирования использования доходов от нефти. Для нас это обязательно. Если мы в этом году все же восстановим это правило, пусть в модифицированном виде, то создадим базовую, фундаментальную предпосылку для дальнейшего снижения нашей зависимости.

Назову несколько факторов, которые, на мой взгляд, позволили бы нам подойти к созданию условий для частных инвестиций, их существенного увеличения на базе развития рыночных институтов. На первое место поставил бы в экономической политике инфляцию. Это нас отличает принципиально от всех стран, которые имеют успех в модернизации. Второе, создание правил для использования нефтегазовых доходов. Далее, долгосрочная финансовая устойчивость как рынков, так и бюджетной системы. Когда мы задумаемся, правильно ли используем



ресурсы, то следующий элемент — институт эффективности бюджетных расходов. Мы утвердили программу повышения бюджетной эффективности. Её, признаюсь, очень трудно внедрять. Это не просто изучение того, за сколько мы должны строить километр дороги. Бюджетная эффективность начинается с правильного определения приоритетов и правильного ведения стратегического планирования. Какие задачи поставлены и как распределяются ресурсы на их выполнение. Затем прохождение всех необходимых экспертных процедур, в том числе общественных, по выявлению конкретных целей и механизмов их достижения. Мы часто принимаем решения быстро, спонтанно. Нам кажется, что сейчас дадим денег и задача будет решена. Думаю, мы не создали до конца механизм выявления целей бюджетной политики и адекватных механизмов их достижения. Надо принять четкое решение, где должно, а где не должно работать государство, не финансировать или не субсидировать какие-то конкурентные отрасли. А где наоборот, предоставлять свои услуги в виде строительства дорог или другой необходимой инфраструктуры, необходимой для бизнеса. У нас эта граница до конца четко не проведена. Мы — страна с очень большими государственными субсидиями в экономику целого ряда отраслей. Если мы начнем этим заниматься, то поймем структуру, которую должен иметь бюджет. То есть распределять между различными задачами всегда ограниченные ресурсы.

Мы должны будем определить структуру и определить до конца задачи пенсионной системы, провести пенсионную реформу. Мы только что проводили, казалось бы, эту реформу. Были повышены пенсии, несколько модернизировано понятие базовой пенсии, страховой, трудовой. Была проведена модернизация, повышены ставки налогов, точнее, налог превратился в страховые сборы, был передан сбор этих средств от налоговой системы пенсионному фонду. У нас даже внутри Правительства полномочия по ведению страховых сборов переданы от Министерства финансов Министерству здравоохранения и социального развития. Было много, казалось бы, сделано. Но, пожалуй, не было сделано важнейшего. Не была создана бюджетная сбалансированность пенсионной системы, являющаяся гарантией сохранения достойной пенсии и ее увеличения. Решение принималось достаточно ответственно, увеличивались обязательства, увеличивались страховые взносы. Сейчас, спустя некоторое время, пенсионные обязательства оставлены прежними. Их надо индексировать темпами выше инфляции по действующему закону. А страховые взносы предложено снизить, модернизируя саму ставку и шкалу регрессии, с которой уплачиваются эти взносы. В целом поддерживаю это решение. Президент РФ предложил в своем выступлении снизить ставку за счет увеличения шкалы. До какой величины, где будет эта шкала? Если мы сделаем ее миллион, а меньше



миллиона не думаю, что это будет иметь смысл, то такая модернизация перекроет, по крайней мере, большую часть выпадающих доходов. Это просто уменьшение налогового бремени, перемещение на те предприятия, где более высокие заработанные платы. Но это, безусловно, справедливо. Это нефтегазовый сектор, финансовый сектор, примерно 20% зарплат в транспорте, 20% в переработке и в торговле примерно тоже 20% — случайные совпадения цифр — которые выходят за имеющуюся шкалу 463 тыс руб. Наверное это разумно, но это не снижение бремени в целом для экономики, это снижение для одних предприятий и повышение для других, мы должны это понимать. Когда мы проведем эту модернизацию, не скажу, что мы остановимся на цифре миллион. Это зависит от комплексного предложения, может это будет 1,5 миллиона или выше. Сюда попадает большая часть заработных плат.

Кстати, «Деловая Россия» предлагала модернизировать эту ставку в своих письмах в Правительство, снижая ставку страховых взносов, фактически отменяя вообще регрессию. То есть, вводя постоянную шкалу для всех заработанных плат. Знаю, что даже в «Деловой России» не все поддерживали это предложение. Не все находятся в этой зоне налогообложения. На кого-то увеличится нагрузка. Но даже эти меры не перекроют выпадающие объемы, если ставку уменьшать примерно до той, которая была до введения. Это означает, что мы просто увеличим дефицит пенсионной системы.

Несбалансированность пенсионной системы предложено покрывать за счет сокращения других расходов. Тогда повышение дефицита пенсионной системы будет оплачиваться за счет сокращения исполнения других бюджетных задач. Президент РФ также предлагает повышать эффективность бюджетных расходов, снизив на 15% стоимость контрактов, сохраняя при этом натуральный объем и качество продукции. В настоящий момент ключевым инструментом, который позволяет это делать, является 94-й ФЗ. Но пока мы не доработаем этот закон, пока его не введем, чиновник не сможет реально через эти инструменты улучшить эффективность тендеров, снизить качество и цену. Пока эта практика не заработает, у нас в общем-то нет достаточно административных рычагов, чтобы прийти и предложить просто снизить цену на товар, одновременно ставя задачу поставить нам столько же. Такого правового механизма у чиновника сегодня нет и реализация этого пункта будет очень сложна. Она требует фундаментальной работы и времени и в ближайшее время не может являться в полной мере резервом для замещения снижения ставок страховых взносов. Она не сможет в полной мере заработать до начала следующего года. Тем не менее, в этом направлении нужно работать.

Я серьезно задержался на пенсионных вопросах. Дальше идет налоговая система, не буду здесь долго говорить. Являюсь сторонником нейтральных налоговых систем, то есть выступаю против создания громадного количества льгот при высоких налогах. Поддерживаю создание равных возможностей и установление единых ставок даже для разных отраслей. Исключения могут быть, но они должны быть ограничены, должна быть четко доказана эффективность применения таких изъятий. Сейчас очень много изъятий не работает или они создают искажения.

Всегда был сторонником того, что НДС является стабильным налогом. Сейчас НДС повышается в ряде стран. С 1 января этого года в Великобритании с 17,5 до 20% одномоментно. Одновременно уменьшая налог на прибыль на 2% с 1 апреля и с 2015 года еще на 3%, увеличивая нагрузку на НДС как на более стабильный нейтральный налог. Понятно, что налог на прибыль сегодня более мобилен с точки зрения создания центров прибыли и её ухода в том числе через офшоры.

Среди факторов, способствующих модернизации, назову и конкуренцию. Уже много о ней говорилось, участие государства в капитале и регулировании рынка должно быть существенно уменьшено. В этом смысле нам очень много нужно сделать. Структура бюджета должна быть максимально подчинена созданию инфраструктуры для бизнеса, а не субсидированию самого бизнеса.

Среди ключевых вопросов — реформа госуправления. Эффективность самого госуправления часто является причиной многих проблем. В свое время Маргарет Тетчер в стране, где чиновник был самой неуважаемой личностью, пришла к выводу, что нужно проводить очень серьезную административную реформу. Более 10 лет проходила эта модернизация и даже через 10 лет примерно 20% министерств не были реформированы. Это большой и серьезный процесс. Тетчер создала в итоге новую систему управления — уважаемую, эффективную, которая в свою очередь возродила экономику Великобритании.

Важнейшим фактором модернизации является также доверие к Правительству и к его политике. Если Правительство принимает решение по налогам, а через год его меняет, если принимает решение по страховым выплатам, и тут же его модернизирует, это не создает доверия к политике. Предприниматель должен понимать цели, заявленные Правительством. Быть уверенным, что если Правительство ответственно заявило о создании определенных условий, то оно создаст эти условия и будет во что бы то ни стало придерживаться заявленных принципов.

Завершая, хочу сказать, что предвыборный период всегда очень сложен. Вынужден всегда об этом говорить. В условиях когда мы генери-

руем новые политические задачи, в том числе финансовые обязательства, мы можем нарушить другие наши обязательства, связанные строгим балансом бюджета, строгим правилом использования нефтегазовых доходов. Тем самым, достигнув одних важных целей, мы не достигнем других, более фундаментальных. Например, если мы отойдем от целей снижения инфляции и снова провалимся в этой сфере, то потеряем доверие на много лет вперед. Банки и инвесторы станут закладывать эти риски вперед. Ставку, которая платится за риск, нужно будет снижать потом много лет. Отступление один раз на время может создать недоверие надолго.

Стенограмма выступления предоставлена пресс-службой Министерства Финансов Российской Федерации [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)