

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ОТНОШЕНИЙ ЕВРОПА—РОССИЯ—БРИКС

ПРОБЛЕМЫ СТАБИЛЬНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И РОССИИ В ПОСТКРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

В.П. Горегляд

Счетная палата Российской Федерации
ул. Zubovskaya, 2, Москва, Россия, 119991

В статье рассматриваются проблемы координации мер государственной политики, рассчитанных на достижение краткосрочных социальных и экономических целей, с задачами средне- и долгосрочного социально-экономического развития. На примере России и стран Европейского союза показано, что выбор инструментария государственной политики, используемого для решения текущих задач, может создавать дополнительные риски в более длительной перспективе (такие, как угроза долгового кризиса вследствие дефицитного финансирования антикризисных программ и т.п.). В связи с этим рассматривается подход, направленный на обеспечение долгосрочной стабильности развития, на основе анализа вариантов краткосрочной государственной политики с учетом возможных будущих рисков.

Ключевые слова: краткосрочная и долгосрочная экономическая политика, риски социально-экономического развития, европейская интеграция, сотрудничество России и Европейского союза.

Хотя острая фаза мирового экономического кризиса в основном завершилась еще в 2009 г., это не привело к кардинальному оздоровлению мировой экономики. Несмотря на беспрецедентные по масштабу и продолжительности меры, принимаемые финансовыми властями большинства развитых стран для стимулирования экономики, темпы ее роста остаются низкими и нестабильными. В сфере занятости, бюджетной политики, государственного долга и др. сохраняются крайне острые проблемы.

Ситуация в российской экономике по многим параметрам выглядит более благоприятной. Россия сохраняет достаточно высокие для развитых стран темпы экономического роста при низком уровне безработицы и государственного долга. Однако и наша страна столкнулась с проблемами замедления экономического роста. Если за 1999—2008 гг. ВВП России рос в среднем на 7% в год, то в 2010—2012 гг. его рост составил лишь 4%.

В связи с этим наиболее очевидная проблема, которая стоит и перед Россией, и перед другими развитыми странами, — предотвращение, по возможности, новой волны рецессии и обеспечение более высоких темпов экономического роста. Это, кроме всего прочего, создаст предпосылки для решения проблем как в бюджетной сфере, так и в сфере занятости. Однако существует и другая, менее очевидная проблема, которая также является общей для России и для других развитых стран. Это необходимость обеспечения устойчивости экономического роста в средне- и долгосрочной перспективе.

Развитие мировой экономики сохраняет циклический характер. Если в ближайшем будущем она избежит повторения кризисных явлений, со временем в ней все равно будут постепенно накапливаться новые противоречия, которые рано или поздно могут привести к очередному мировому кризису. Такой цикл повторялся за последние 200 лет более 20 раз, и было бы необоснованным оптимизмом ожидать, что больше этого никогда не произойдет.

Проводимая политика должна учитывать не только текущие проблемы, но и высокую вероятность повторения экономических кризисов в будущем. Поэтому представляется уместным рассматривать различные модели экономической политики, которые обсуждаются как на национальном, так и на международном уровне с точки зрения их стабильности в долгосрочной перспективе. Иными словами, адекватная экономическая политика должна не только отвечать требованиям сегодняшней социально-экономической ситуации, но и выдерживать своего рода стресс-тест на устойчивость к новому раунду экономических трудностей, если с ними придется столкнуться.

С этой точки зрения представляется важным российский опыт формирования экономической политики в посткризисный период. По итогам мирового кризиса в России была проделана «домашняя работа»: проведен анализ ситуации, выявлены слабые звенья, прежде всего в системе государственного управления, приняты меры для их укрепления.

События 2008—2009 гг. показали, что российская модель экономики и управления, которая демонстрировала хорошие результаты в благополучные годы, оказалась неприспособленной к условиям кризиса. Об этом говорит, в частности, то, что в России была реализована одна из самых масштабных в мире антикризисных программ, но ее результативность, качество государственного управления, эффективность использования ресурсов были невысокими.

Из этого были сделаны выводы. Уроки кризиса широко анализировались и обсуждались учеными, общественностью, представителями властей. Сейчас по инициативе Президента РФ В.В. Путина проводится коренная модернизация всей системы государственного управления, которая должна повысить не только ее эффективность, но и устойчивость в условиях кризиса [8]. В числе ее основных направлений можно назвать следующие.

Прежде всего, кардинально изменен бюджетный процесс. Принята программа повышения эффективности государственных расходов. С 2014 г. Россия переходит на программно-целевой бюджет. Вместо распределения бюджетных средств

между ведомствами деньги будут выделяться на программы с конкретным проверяемым целевым результатом. Для более равномерного использования доходов от экспорта сырья введено «бюджетное правило» — формула, с помощью которой в «тучные» годы часть доходов направляется в резервы государства, а в менее благополучные годы бюджет пополняется за счет резервов. Вместо прежней системы госзакупок создается федеральная контрактная система. Проводится реформа системы государственного контроля. Последовательно разделен внутренний и внешний контроль в государственных органах, расширены полномочия Счетной палаты [6].

Наконец, создается система стратегического планирования политики государства. Ежегодные Послания Президента РФ позволяют оперативно реагировать на актуальные проблемы [8]. В то же время поставленные в них задачи служат основой для формирования политики государства по различным направлениям на более длительную перспективу. Среднесрочный горизонт планирования определяется таким документом, как Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, которые рассчитаны на шестилетний период [7]. На длительную перспективу нацелен такой комплексный документ, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [10], отраслевые и региональные стратегии.

В целом, проводимая реформа государственного управления, безусловно, значительно повысила «стрессоустойчивость» российской экономики. Это достигнуто благодаря тому, что был проанализирован опыт проводившейся прежде экономической политики и идентифицированы ее проблемы, для которых затем целенаправленно ищались оптимальные решения.

Иной представляется сегодня ситуация в Европейском союзе. В последние полвека это был один из самых успешных и благополучных в плане социально-экономического развития регионов земного шара. Здесь удалось обеспечить чрезвычайно высокий уровень экономического и технологического развития, высокие стандарты уровня и качества жизни людей. Многие страны современного Евросоюза в не столь отдаленные времена демонстрировали то, что с полным основанием получало название экономического чуда.

При этом надо отметить, что период формирования и развития Евросоюза отнюдь не был спокойной и благополучной эпохой. Можно вспомнить такие острые кризисы, как нефтяной в середине 1970-х гг. или кризис конца 1990-х гг. Но экономика ЕС до недавнего времени была достаточно устойчивой даже к серьезным потрясениям на мировом рынке. Вместе с тем сейчас Европа стала одной из главных проблемных зон мировой экономики.

Что же изменилось в Европейском союзе за последние 10—15 лет? Ведь если кризис 1997—1998 гг. его страны перенесли достаточно легко и он вошел в историю как «азиатский», то кризис 2008—2009 гг. впору называть европейским, и его последствия до сих пор не преодолены.

За эти годы произошел целый ряд событий. За десятилетие между крупными мировыми кризисами в Евросоюз вступили 12 стран. Если первые шесть стран

около 20 лет выстраивали отношения внутри созданного ими союза, прежде чем принять в него следующих партнеров, то за последние годы расширение было «поставлено на конвейер». При этом в среднем новые члены ЕС имеют более низкий душевой уровень ВВП и являются не донорами, а получателями финансовой помощи, что увеличило финансовую нагрузку на бюджеты старых членов Евросоюза.

Была введена единая валюта, евро, которая получила хождение в 17 странах ЕС. Это государства с очень неодинаковым состоянием экономики и государственных финансов. Однако с переходом к единой валюте они оказались поставлены в условия единой для всех денежно-кредитной политики.

Дешевые и доступные кредиты привели к быстрому росту задолженности многих стран — членов Евросоюза. Это происходило на фоне сравнительно низких внутренних сбережений, т.е. экономический рост финансировался за счет притока внешних ресурсов. Прекратился этот приток — прекратился и рост.

В этот же период во многих странах отмечался быстрый рост удельной заработной платы, который заметно опережал рост производительности труда. За десятилетие после введения евро удельные затраты на рабочую силу в Германии выросли примерно на 5%. В то же время в Греции, Испании, Ирландии, Португалии они возросли более чем на 30%. Это, безусловно, вело к снижению международной конкурентоспособности [2]. Вряд ли случайно, что как раз эти страны часто упоминаются как наиболее проблемные экономики ЕС.

В целом, все это говорит о том, что 10 лет после «азиатского» кризиса и введения евро для объединенной Европы были годами экспансии по всем направлениям, которая заметно опережала процессы консолидации в экономике отдельных стран-членов и всего Евросоюза в целом. В фазе подъема эта экспансия сопровождалась ростом доходов государства, бизнеса и населения. Принимались все новые социальные программы, буквально на глазах решались застарелые экономические и социальные проблемы. Это было особенно заметно для граждан стран, недавно вступивших в Евросоюз, как в силу новизны быстро изменившихся условий жизни, так и по причине сравнительно более низкого уровня развития экономики. Такая ситуация порождала эйфорию и опережающий рост ожиданий дальнейшего процветания.

Однако с ухудшением конъюнктуры мирового хозяйства разрыв между экспансией и консолидацией создает экономическую и социальную нестабильность. Более того, когда экономическая ситуация начала становиться тревожной, ряд стран «по инерции» пытались продолжать прежнюю политику, отвечающую ожиданиям избирателей, а возникшие проблемы решать за счет массированных займов. Это само по себе создало еще больше проблем.

Сейчас страны Европейского союза формируют стратегию развития на предстоящие годы. В этой связи было бы целесообразно рассмотреть основные варианты такой стратегии, наиболее широко обсуждаемые в последнее время, не столько с позиций сегодняшнего дня, сколько с точки зрения того, в какой мере они способны обеспечить здоровое долгосрочное развитие и безопасное будущее в социальной и экономической сфере.

С этой точки зрения приходится констатировать, что политика стимулирования экономического роста в странах Европейского союза в том виде, как она проводилась до недавнего времени, решая сиюминутные проблемы, в определенной мере понижала будущую устойчивость экономики. Более того, многие сегодняшние экономические трудности Евросоюза, прежде всего долговой кризис, с которым столкнулся целый ряд стран, в значительной степени обусловлены антикризисной политикой 2008—2009 гг., связанной с наращиванием бюджетных расходов и объема государственного долга.

Сейчас средний уровень долговой нагрузки в зоне евро составляет около 90% ВВП [1]. В 2012 г. ОЭСР приняла рекомендации о снижении уровня долгов хотя бы до 50% ВВП не позднее 2050 г. При этом отмечалось, что если этот уровень будет превышен, то это, во-первых, затормозит экономический рост, а во-вторых, не оставит средств для ответа на новые вызовы, если они возникнут [3]. Долговая нагрузка на зону евро такова, что даже через 10 или 20 лет в случае новых экономических трудностей прежние методы антикризисной политики просто невозможно будет применить. У финансовой системы нет запаса прочности, чтобы еще раз реализовать антикризисные программы, основанные, как прежде, на росте займов и государственных расходов.

Вместе с тем, чтобы выполнить эти рекомендации ОЭСР, странам зоны евро нужно в среднем сократить уровень задолженности по отношению к ВВП на 45% за следующие 37 лет. И это в условиях, когда большинство из них даже нынешние бюджеты не могут свести без дефицита. На самом же деле в современном мире ни разу не было 37-летнего бескризисного периода, и нет оснований рассчитывать на столь длительный период процветания в будущем. Следовательно, для выхода из нынешней ситуации нужны активные действия.

Наиболее широко обсуждаемый альтернативный сценарий связан с политикой жесткой экономии. На самом деле многие шаги, которые уже предприняты, отвечают именно этому сценарию. Например, это замораживание или сокращение заработной платы в ряде стран Евросоюза, бюджетные ограничения или недавние решения об изъятии части вкладов в кипрских банках. Смысл этого сценария в том, чтобы сократить номинальную величину расходов и обязательств, выраженных в евро как неизменной мере стоимости.

Надо сказать, что это сценарий крайне болезненный и уязвимый. Прежде всего он связан с политическими ограничениями, вплоть до массовых беспорядков и утраты поддержки традиционными партиями, влиятельными в недавнем прошлом. Пример недавних выборов в Италии, да и политические процессы в других странах показывают, что в условиях демократического государства меры жесткой экономии не всегда могут быть реализованы просто по политическим причинам. Более того, сейчас формируются новые политические силы, опирающиеся на протестный электорат, на людей, потерявших доходы, работу, порой и жилище. Как показала история XX в., это питательная почва для экстремистов, и риски, возможные при подобном развитии событий, представляются совершенно неприемлемыми.

Не менее серьезные проблемы связаны с экономическими последствиями данного сценария. Конфискация части вкладов на Кипре дала крайне негативный сиг-

нал инвесторам, и не только в отношении самого Кипра, а всего Евросоюза. То, что эта мера была инициирована и активно поддержана Еврогруппой, говорит о принципиальной готовности Евросоюза идти на конфискационные меры, причем нет гарантий, что они не распространятся и на другие страны. Если это впечатление не удастся рассеять, причем не словами, а реальными действиями, последствия могут быть весьма печальными.

Наконец, целый комплекс проблем связан с тем, что экономика разных стран Евросоюза совершенно по-разному чувствует себя в условиях единой валютной системы и единой денежно-кредитной политики. Средний уровень безработицы в зоне евро составил на февраль 2013 г. 12%. При этом есть целый ряд стран, где безработица вдвое ниже средней: это Австрия (4,7%), Германия (5,4%), Люксембург (5,4%), Нидерланды (5,8%). При текущем курсе евро и уровне процентных ставок эти страны конкурентоспособны, а по сравнению с другими членами ЕС можно сказать, что они процветают. В то же время в Греции и Испании безработица превышает 26%, т.е. вдвое выше средней и в 4—5 раз выше, чем в благополучных странах Центральной Европы [1]. При таких различиях между странами настойчивость в проведении политики жесткой экономии, сравнительно терпимая на севере ЕС, может вызвать на юге Европы социальное бедствие, а вслед за тем и политическую реакцию.

Но даже если бы политика жесткой экономии была доведена до логического конца, она означает длительный отказ от экономического роста и от решения социальных проблем. По оценке нобелевского лауреата в области экономики Дж. Стиглица [4], преодоление последствий такой политики растянулось бы на десятилетия. Это означало бы появление целого поколения европейцев, жизнь которого пройдет среди бедности и безработицы, без надежды на улучшение ситуации. Лечение последствий кризиса такими методами хуже болезни, не говоря уже о том, что в случае новой волны экономических трудностей в будущем экономика Европы вряд ли обладала бы достаточным запасом прочности. Поэтому с точки зрения нашего условного стресс-теста последствия такой политики выглядят негативными.

Совершенно другой сценарий возможен при проведении более мягкой денежно-кредитной политики. Вместо конфискационных мер и урезания разного рода расходных статей ради сохранения стабильного евро можно более или менее плавно понизить реальную стоимость непосильных расходов и обязательств. Одновременно понизилась бы и стоимость обслуживания долга, а в перспективе и его отношение к ВВП стран Евросоюза. Применительно к упоминавшимся рекомендациям ОЭСР вместо сокращения долга на 45% за 37 лет при неизменной стоимости евро достаточно добиться увеличения номинального ВВП на 80% за тот же период при несколько снизившейся стоимости евро. С точки зрения социальных последствий, условий для экономического роста и международной конкурентоспособности европейской экономики такой сценарий представляется явно предпочтительным.

Вместе с тем было бы целесообразно учесть большие экономические и социальные различия между странами ЕС и сложность проведения единой денеж-

но-кредитной политики, которая равно устраивала бы всех его членов. В истории Евросоюза достаточно длительное время интеграция в нем развивалась на базе нескольких договоров по конкретным вопросам, в решении которых были заинтересованы европейские страны. Это Европейское объединение угля и стали, Евроатом, торгово-таможенный союз, Европейский валютный союз и другие договоренности [5].

Лишь по прошествии десятков лет возобладала концепция более жесткого объединения с единой валютой, едиными законами и другими нормами. Однако мы видим, что она имеет серьезные недостатки: при одинаковых, казалось бы, условиях экономика одних стран процветает, а у других находится в состоянии тяжелого кризиса. В такой ситуации, может быть, имело бы смысл вернуться к прежнему опыту самого Евросоюза и сделать его конструкцию менее жесткой, более гибкой, а значит, способной адаптироваться к меняющейся ситуации в мировой экономике. Фактически речь идет о возврате к хорошо известной модели разносторонней интеграции применительно к современной ситуации.

Если предоставить членам Евросоюза возможность выбирать, в каких программах и договорах в рамках единой организации они готовы участвовать и в какой степени, это сильно облегчило бы бремя их обязательств. В то же время ядро Евросоюза — Франция, Германия и ряд других стран с прочным экономическим положением — могли бы продвинуться в интеграции своих экономических, социальных, а если сочтут необходимым, то и политических систем еще дальше, не беспокоясь, что какие-то страны пока к этому не готовы.

Собственно говоря, в последние годы Россия развивает интеграцию на постсоветском пространстве именно по такому пути, используя опыт Евросоюза. В 1990-е гг. основным интеграционным объединением было Содружество независимых государств. Однако в рамках этого проекта мы столкнулись с проблемами, похожими на те, которые испытывает сегодня Евросоюз. Разное состояние экономики, разные интересы стран — членов СНГ затрудняли достижение общих для всех договоренностей.

Сейчас Россия перешла к стратегии решения конкретных вопросов с конкретными странами, которые в этом заинтересованы. Если мы посмотрим на ту работу, которая ведется в рамках Таможенного союза, Единого экономического пространства, ЕврАзЭС и ОДКБ, очевидно, что интеграционные процессы оживились и приобрели новое качество [9]. Это происходит также и благодаря тому, что в них участвуют только те государства, которые готовы решать соответствующие вопросы. Те, кто не готов или не хочет, просто не участвуют в таких объединениях, но могут присоединиться позднее, когда сочтут нужным. Подобная модель представляется весьма перспективной и для Европейского союза, тем более что в нем она и сформировалась.

При этом возникают интересные возможности с точки зрения сотрудничества России и ЕС. Если Евросоюз будет реализовать ряд проектов с переменным кругом участников и Россия тоже реализует подобные проекты, то в принципе в некоторых из них Россия могла бы стать полноценным участником наравне с европейскими странами. Понятно, что в обозримом будущем Россия, такая, как она

есть, не может стать частью Европейского союза, такого, как он есть. Но по конкретным проблемам, представляющим взаимный интерес, между нашими сторонами вполне возможно более тесное сотрудничество, которое, в сущности, являлось бы частичной интеграцией наших экономик. Самые очевидные направления такого сотрудничества — партнерство в энергетике, в развитии транспорта, в освоении природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока, в развитии науки, технологий и т.д.

Кроме того, в каких-то интеграционных проектах могли бы участвовать страны, которые одновременно являются партнерами России и Евросоюза, например, Украина, Казахстан, в перспективе и Белоруссия. Через гибкую систему союзов, договоров, программ по конкретным вопросам может быть создан интеграционный проект, охватывающий весь европейский континент.

Это было бы реализацией великого замысла «Европы от Атлантики до Урала», о котором говорил выдающийся лидер Франции Шарль де Голль. Фактически благодаря участию России единое пространство дружбы, сотрудничества и совместного процветания может простираться даже до берегов Тихого океана.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] European Central Bank Statistics. — URL: <http://www.ecb.int/stats/html/index.en.html>.
- [2] *Levy M.* Diverging competitiveness among EU nations: Constraining wages is the key. VOX, аналитический портал Центра исследований экономической политики. — URL: <http://www.voxeu.org> 19 January 2012.
- [3] OECD Economics Policy Paper No 1, 12 April 2012. Fiscal Consolidation: How much, how fast and by what means?
- [4] *Stiglitz J.E.* What is Italy Saying? Project Syndicate, 4 March 2013.
- [5] The History of the European Union. — URL: <http://europa.eu>
- [6] Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013—2015 гг. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.
- [7] Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г.
- [8] Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г.
- [9] *Путин В.В.* Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. — 4 октября 2011 г.
- [10] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

LITERATURA

- [1] European Central Bank Statistics. — URL: <http://www.ecb.int/stats/html/index.en.html>.
- [2] *Levy M.* Diverging competitiveness among EU nations: Constraining wages is the key. VOX, analitichesky portal Tsentra issledovaniy ekonomicheskoy politiki. — URL: <http://www.voxeu.org> 19 January 2012.

- [3] OECD Economics Policy Paper No 1, 12 April 2012. Fiscal Consolidation: How much, how fast and by what means?
- [4] *Stiglitz J.E.* What is Italy Saying? Project Syndicate, 4 March 2013.
- [5] The History of the European Union. — URL: <http://europa.eu>
- [6] Budzhetnoe poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii o byudzhetnoy politike v 2013—2015 gg. Federalniy zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennikh i munitsipalnikh nuzhd». Federalniy zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 41-FZ «O Schetnoy palate Rossiyskoy Federatsii». Rasporyazhenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 30 iunya 2010 g. № 1101-r.
- [7] Osnovnie napravleniya deyatelnosti Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii na period do 2018 g.
- [8] Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federalnomu sobraniyu Rossiyskoy Federatsii 12 dekabrya 2012 g.
- [9] *Putin V.V.* Noviy Noviy integratsionniy proekt dlya Evrazii — budushee, kotoroe rozhdaetsya segodnya // *Izvestiya*. — 4 oktyabrya 2011 g.
- [10] Strategiya natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda.

STABILITY PROBLEMS OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA IN THE POST-CRISIS PERIOD

V.P. Goreglyad

*Accounts chamber of the Russian Federation
Zubovskaya str., 2, Moscow, Russia, 119991*

The article presents the problems of coordination of public policies designed to achieve short-term social and economic goals and the objectives of the medium-and long-term socio-economic development. The author highlighted by the example of Russia and the countries of the European Union that the choice of instruments of public policy used for current problems can build up additional risks in the longer term (such as the threat of a debt crisis as a result of critical financing of anti-crisis programs etc.). In this respect, the article presents an approach aimed at ensuring long-term stability of development on the basis of the analysis of options for short-term public policy with regard to possible future risks.

Key words: short-term and long-term economic policy, the risks of socio-economic development, European integration, cooperation of Russia and the European Union.