Сухарев Олег Сергеевич —
главный научный сотрудник Института экономики РАН, доктор экономических наук, профессор.

Oleg S. Sukharev —
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences.

Статья подготовлена в рамках темы государственного задания Центра институтов социально-экономического развития ИЭ РАН.

Макроэкономическая политика и структурные изменения:
альтернативы передаточного механизма

Экономическая жизнь изменяется достаточно быстро, происходит смена не только технологий, институтов, организаций, но и агентов, сменяются поколения, изменяется информационный потенциал, уровень знаний, что изменяет и модели поведения, повышаются скорости использования и открытия новых ресурсов. Интенсивные институциональные коррекции стали сегодня основным методом влияния на экономическое развитие. Они затрагивают и институты денежной системы и финансовых рынков, правила ценообразования и антимонопольного регулирования, бюджеты и процедуры с ними связанные для различных подсистем экономики и т.д. Передаточный механизм воздействия также выступает в виде правила, которое действует на протяжении какого-то промежутка времени и имеет принудительную относительно экономических агентов силу. Реакции рынков тем самым формируют не столько цены, сколько правила, включая и правила ценообразования, которые также с течением времени претерпевают изменение. Цена обычно содержит налог, следовательно, правила налогообложения не могут не влиять на реакции агентов, выступающих на стороне спроса и предложения.

УДК 330.101.54

Исследуется вопрос связи текущих мер макроэкономической политики и структурных изменений. Подходы, ориентирующиеся на поведение макроагрегатов, как правило, не учитывают структурных и институциональных характеристик экономической системы. Именно эти характеристики сегодня становятся релевантными в области экономического развития. В основе макроэкономической политики лежит передаточный механизм, представляющий собой совокупность мер и инструментов, влияющих на экономическую динамику. Однако до настоящего времени происходила смена передаточного механизма макроэкономической политики без учета структурных и институциональных характеристик — кейнсианские рецепты сменились монетаристскими, «экономикой предложений», «теорией реального цикла», причем в основе передаточного механизма лежали теоретические обобщения и т.д. Современная экономика так быстро изменяется, что фундаментальные обобщения отстают от темпа этих изменений, что приводит экспертов, отвечающих за макроэкономическую политику, к разработке мер согласно практической целесообразности и видению решения тех или иных проблем. Иногда это делается исходя из априорно установленной связи отдельных параметров, например денежной массы и ВВП, инфляции и уровня занятости или инфляции и денежной массы и т.д. Обычно наличие обратных связей учитывают слабо, как и не подчиняют меры текущей политики стратегии развития страны, так как стратегической программой считают просто иной набор инструментов, которые должны привести к иным результатам.

Ключевые слова
Теория экономической политики, кейнсианский и монетаристский передаточные механизмы, инвестиции, структура экономики, инструменты экономической политики.

Стандартные подходы макроэкономической политики

Передаточный механизм макроэкономической политики должен исходить из поставленных целей макроэкономического развития и содержать инструменты, применение которых позволяло бы двигаться к этим целям.

В *табл. 1* условно выделены основные теоретические доктрины[1], обосновывающие свой передаточный механизм макроэкономической политики, который был относительно действен для конкретного исторического периода, но затем потерял силу по причине изменения реальности и основных макроэкономических связей, включая структуру экономики. Новая структура, а релевантный характер структурных изменений во влиянии на качество экономического роста подробно описывал еще Саймон Кузнец, выступает своеобразным институтом, детерминирующим как каналы распределения (перелива) ресурсов, так и модели поведения — реакции агентов на ранее применявшиеся методы политики.

Так называемый кейнсианский передаточный механизм макроэкономической политики главенствовал с конца 1920-х по конец 1960-х годов, но потерял актуальность в начале 1970-х годов в связи с начавшейся длительной рецессией. Модификации этого механизма не приводили к ощутимому успеху, поэтому антициклическая политика, проводимая через бюджетные каналы (это оправдывалось необходимостью послевоенного восстановления и канализацией финансовой помощи), не позволила кейнсианским методам набрать силу, так как изменились реакции агентов и структура экономики.

Негативным исходом кейнсианства со временем явилось увеличение государственного долга, поскольку бюджетные расходы перекладывались в виде бюджетного дефицита на будущие поколения, так как доходы их не покрывали. Таким образом, создается хозяйственная система долгового экономического роста, которая сегодня занимает центральное место и составляет мировую проблему развития. Отход от кейнсианских

Macroeconomic Policy and Structural Changes: Alternatives Transmission Mechanism

The issue of the connection of current macroeconomic policy measures and structural changes is being investigated. Approaches that focus on the behavior of macroaggregates, as a rule, do not take into account the structural and institutional characteristics of the economic system. These characteristics are now becoming relevant in the field of economic development. Macroeconomic policy is based on a transfer mechanism, which is a set of measures and instruments that affect economic dynamics. However, until now the transfer mechanism of macroeconomic policy has changed, without taking into account structural and institutional characteristics — the Keynesian prescriptions have been replaced by monetarist, “offer economics”, “real cycle theory”, and theoretical generalizations were the basis of the transfer mechanism. The modern economy is changing so rapidly that the fundamental generalizations lag behind the pace of these changes, which leads experts responsible for macroeconomic policy to develop measures according to the practical feasibility and vision of solving certain problems, sometimes based on a priori established connection of individual parameters, for example, the money supply and GDP, inflation and employment levels, or inflation and money supply, etc. Usually the presence of feedbacks is considered weakly, as well as does not subordinate the measures of the current policy of the country’s development strategy, since the strategic program is simply another set of tools that should lead to different results.

Keywords
Theory of economic policy, Keynesian and monetarist transfer mechanism, investments, economic structure, instruments of economic policy.

Таблица 1

Теоретические доктрины, обосновывающие передаточный механизм экономической политики

Теоретическая основа передаточного механизма	Время и причина возникновения	Базовая концепция передаточного механизма	Основные результаты применения
Кейнсианская	1929–1939 гг. Великая депрессия	Государственные и частные инвестиционные расходы, а также стимулирующая денежно-кредитная и бюджетная политика поддержки совокупного спроса	Планомерный выход из депрессии к 1939 г. и обеспечение необходимого уровня военных расходов в период Второй мировой войны, высоких темпов послевоенного экономического роста
Монетаристская	Конец 1960-х годов — 1970 г. Великая стагфляция (рецессия)	Фискальная политика оказывает пагубное влияние на экономику. Денежно-кредитная политика способна, воздействуя на совокупный спрос, влиять на объем производства и рост цен, но соразмерно с мерами поддержки предложения, противодействия шоку предложения (борьба с издержками)	Для выхода из стагфляции понадобились дополнительные мероприятия — налоговые реформы начала 1980-х годов
Рациональных ожиданий	1970-е годы — начало 1980-х годов. Попытка усовершенствования монетарных механизмов регулирования	Рациональные ожидания индивидов обесценивают фискальную и денежную составляющую политики стабилизации экономики. Меры политики корректируют с учетом лагов реакции агентов. Антиинфляционная политика — таргетирование инфляции	В чистом виде никогда не применялась, поскольку отвергает влияние фискальной политики и изменений предложения денег на экономику
Экономики предложения	1980-е годы. Институциональные реформы Р. Рейгана и М. Тэтчер. Обнаруженная ограниченность монетаристского механизма и теории рациональных ожиданий. Сберегательно-инвестиционная модель развития	Концепция минимального государства — сокращение социальных программ и государственных расходов, налоговая реформа — снижение налогов с целью повышения стимулов к труду, роста предложения и сбережений в экономике	Оценка результатов противоречива. Цели экономической политики в полном объеме достигнуты не были, а ряд показателей экономического развития ухудшился
Реального цикла	1980–1990 гг. Новая трактовка неоклассики, объяснение фаз цикла через реальные переменные	Реальные факторы: технология и ресурсы — причина циклической неустойчивости экономики	Позволяет объяснить некоторые эффекты современного развития, однако влияние на реальные параметры других инструментов требует иного аналитического подхода в области макроэкономической политики
Институциональная	Конец 1980-х годов — 1990 г. Острая потребность в решении социальных проблем и трансформации централизованных экономик, применение различных институциональных коррекций, влияющих на агентов напрямую, не только агрегатные инструменты в виде денежно-кредитной и бюджетной политики	Единая концепция передаточного механизма отсутствует. Направленность на смену действующей институциональной структуры и рост государственного участия в трех главных областях: – программировании экономического развития, включая разработку правовых условий и всей инфраструктуры; – структурной политике; – социальной политике	Целенаправленно не применялась в силу отсутствия единого передаточного механизма. В каждой стране он был свой со своей долей успешности. Возникает проблема его разработки для реформируемых стран, особенно применительно к задаче проведения структурных изменений

Источник: [1]

Хозяйственная система долгового экономического роста сегодня занимает центральное место и составляет мировую проблему развития.

процедур и жесткая дисциплина в сфере расходов у монетаристов и представителей «экономики предложения» тем не менее не смогли свернуть эту общую тенденцию. Можно уверенно сказать, что сформировалась модель развития в долг. И это условие становится ограничивающим элементом любого передаточного механизма макроэкономической политики.

Повышение мировых цен на нефть в середине 1970-х годов обнажило узость макроэкономических инструментов. Цены взлетели, инфляция спровоцировала спад производства, при этом монетаристские рестрикции смогли снизить инфляцию, но не привели к ликвидации негативных тенденций в производственном секторе. В связи с этим активизируются сторонники «экономики предложения» (наиболее видные из них — Раймон Барр, Роберт Лукас, Томас Сарджент, Роберт Хол, Артур Лаффер). Зависимость Филлипса опровергается, ценой инфляции уже невозможно обеспечить высокую занятость. Только стимулирование предложения приведет к запуску производства и росту занятости, а монетарные рестрикции должны сдержать пагубное влияние совокупного спроса, то есть выступать антиинфляционной мерой политики. Обратим внимание, что, даже если теоретический подход рождался до кризиса, его применение обусловливалось все-таки реальной осязаемой кризисной ситуацией с определением основных факторов, которые вызывали кризис. Таким образом, правдоподобного прогноза

кризиса не существовало, он возникал неожиданно, по крайне мере для планировщиков макроэкономической политики. Значение институтов, технологий и структурных факторов не выдвигалось в качестве базовых целей развития, хотя признавалось значение научно-технического прогресса, инвестиций в человека и т.д. [2].

Таковы основные методы, но как это напоминает современную ситуацию, в частности в России, когда неоконсервативная логика программирования развития сводится к подобным же экономическим рецептам. Как в то время полный эффект их применения не был рассчитан и учтен, так и в настоящий период характер подобных институциональных коррекций никак не просчитывается. Реальность сильно отличается от той, когда инфляция приводила к спаду. Сегодня рестриктивная борьба с инфляцией приводит к спаду, но такой итог продолжает восприниматься как обособленное влияние инфляции, то есть отделенное от методов макроэкономической политики противодействия ей.

В отличие от великой рецессии российская рецессия характеризуется тем, что дефицит бюджета невысокий, государственный долг, хотя и существенный (внешний частный долг), однако государственная часть, даже при всех разночтениях счета долга, может быть немного увеличена. Основным направлением политики должно стать «структурное перераспределение», которое бы включало не только налоговые изменения, но и создание институтов развития, правил реализации кредитной политики, работы банковской системы, чтобы ресурсы потекли в обрабатывающий сектор, формирующий внутренний рынок конечных потребительских благ (а также продукцию промышленного потребления — инвестиционные товары).

Как видим, создание передаточного механизма макроэкономической политики сегодня требует адекватной постановки целей и подбора всей совокупности инструментов с модификацией, если необходимо, для реализации цели, содержания этих инструментов. Кроме того, требуется отказаться от неживых теоретических допущений, которые использовались ранее для формирования передаточного механизма экономической политики, и учитывать институциональное влияние самих инструментов.

Реализуемые в прошлом макроэкономические передаточные механизмы всегда сопровождались институциональными изменениями, которые в значительной мере предопределяли будущий провал этих инструментов.

Наблюдаемые изменения в макроэкономике таковы, что уже не может быть предложен передаточный механизм, только ориентирующийся на стимулирование совокупного спроса или предложения. Развитие является многофакторным, причем эти факторы связаны в каждом случае по-своему, так что один и тот же инструмент не работает в разных странах одинаково. Кейнсианские передаточные механизмы политики сводятся к схеме авансирования роста, расходы должны вызвать развитие, которое еще не наступило. Монетаристский передаточный механизм, а также «экономика предложения» — это по содержанию гистерезисный механизм, то есть увеличение расходов происходит после того, как произошел рост. При этом неясно, что вызовет саму ростовую тенденцию. Монетарное правило также привязывает увеличение денежного предложения к росту валового продукта, но ничего не говорит о действиях, когда валовой продукт сокращается (сокращать ли соразмерно денежную массу). По формулировке выходит, что, только если продукт уже возрос, этот рост оплачивается увеличением денежной массы. Таким образом, явно или неявно, но считается, что для самого роста достаточен объем денежной массы предыдущего периода. Но в случае постоянства скорости обращения, исходя из фишеровской тавтологии, на которой монетаристы

>> Правдоподобного прогноза кризиса не существовало, он возникал неожиданно, по крайне мере для планировщиков макроэкономической политики.

строят свою теорию, рост объемов производства должен достигаться за счет дефляции — общего снижения уровня цен. Однако подобные эффекты не отмечаются в экономиках различных стран не только сегодня, их не было и в тот период, когда доктрина рассматривалась в качестве ядра нового передаточного механизма политики.

Если же рост денежной массы осуществлять в соответствии с некоторым правилом, возникает институт монетизации, оказывающий самодовлеющее воздействие на экономику. Для России актуальны вопросы увеличения денежного предложения, но более всего важны следующие вопросы: какова будет адсорбция денежной массы по различным видам деятельности; как ее распределение будет связано с динамикой цен?

Расширение денежного предложения, а также стимулирование бюджетных расходов, конечно, способны привести к ускорению инфляции, темп которой выше, чем ожидаемый агентами, росту дефицита государственного бюджета и, как итог, долга, дестабилизации валютного рынка (высокая волатильность) и финансовой системы с вытекающими отсюда изменениями статей платежного баланса.

Если макроэкономическую экспансию осуществить без необходимых институциональных корректирующих, блокирующих, например, валютных спекулянтов, без создания режима канализации прироста денежной массы в обрабатывающих секторах при высокой зависимости экономики от импорта, без политики замещения импорта, то ее эффективность может быть крайне низкой, а в общем смысле такая политика способна обеспечить отличный от целевого результат. Поэтому каждая экономическая система требует избирательного подхода при формировании программы развития, особенно когда оперативные меры политики разрабатываются отдельными группами, претендующими на влияние в вопросе установления стратегических ориентиров развития страны [2].

Необходимо также отметить, что передаточные механизмы макроэкономической политики могут различаться не только вследствие имеющихся теоретических расхождений между подходами разных экономических школ (на уровне отдельных инструментов, исходных установок), но и в зависимости от основных типов хозяйственной системы, каждому из которых соответствует свой собственный передаточный механизм, исходя из задач его динамики. Вместе с данным агрегированным типом хозяйства он проходит три стадии эволюции, отражающие направление совершенствования этого механизма в рамках данного типа хозяйства: традиционный, улучшенный и новый (*табл. 2*).

Таблица 2

Передаточный механизм макроэкономической политики и тип хозяйственной системы

Тип экономической системы	Передаточный механизм экономической политики		
	традиционный	улучшенный	новый
Централизованно управляемая экономика	1. Государственное управление экономикой и собственностью на средства производства. 2. Установление объема производства и цен. 3. Товарный дефицит как механизм предотвращения открытой инфляции. 4. Суженный потребительский и политический выбор	1. Самоуправляющиеся и самофинансируемые предприятия, кооперативная собственность, аренда. 2. Цены Ланге, ослабление контроля производства. 3. Увеличение товарного разнообразия. 4. Расширение потребительского выбора	Китайская модель передаточного механизма: 1. Управляется государством, допускается либерализация отдельных видов деятельности, все виды собственности. 2. Проведение политики импортозамещающей индустриализации. 3. Расширение товарного рынка за счет роста в промышленности и трудоемком сельском хозяйстве. 4. Адсорбция технологий и государственные инвестиции в коммерциализируемые НИОКР
Реформируемая (переходная) экономика от централизма к децентрализованной экономике рынков	Для стран третьего мира: 1. Стимулирование сбережений. 2. Стимулирование экспортных отраслей. 3. Инвестиции в человеческий капитал. 4. Реструктуризация долгов промышленно развитым кредиторам. 5. Предоставление доступа на мировые рынки. Единый вариант передаточного механизма для всех подобных стран отсутствует	Для постсоциалистических стран: 1. Либерализация. 2. Приватизация. 3. Монетарное сдерживание инфляции[2]. 4. Формирование рыночной структуры. 5. Сжатие экономики с возникновением теневого и долгового хозяйства	Связан с изменением экономической структуры с целью снизить сырьевую зависимость и активно развивать базис «социальной экономики» — модель «социального рынка»
«Смешанная экономика» с децентрализованным управлением	Кейнсианский, или неоклассический; таргетирование инфляции	Снабжен ограничительными нормами правового, социального и политического характера	Оформляется на базе институциональной теории регуляции, предполагает масштабные институциональные коррекции в рамках посткейнсианского метода регулирования

Источник: [1]

Традиционным считается комплекс мероприятий, неоднократно предлагавшихся для разрыва порочного круга бедности, в который попали страны третьего мира. Но значительных успехов в результате активной реализации данных мероприятий достигнуть не удалось. Какой тип передаточного механизма макроэкономической политики, сегодня имеющий вид набора совмещенных институциональных коррекций, одновременно развертываемых по ряду направлений, будет наиболее целесообразен — открытый вопрос. Для каждой модели экономики, видимо, существует свой вид этого механизма (набора инструментов), который и детерминирован типом хозяйственной системы, ее состоянием и направленностью динамики.

Различие в эффективности развития разных стран во многом определяется способностью и возможностями правительства, используя рекомендации базовых экономических теорий, сформировать передаточный механизм, адекватный хозяйственным реалиям и актуальным задачам развития. Подобно тому, как диверсификация производства фирм позволяет им маневрировать в условиях изменяющегося спроса, переходя от одного продукта к другому, правительство стремится использовать набор мер политики, призванных улучшить функционирование экономической системы. Это улучшение должно выражаться в повышении уровня жизни граждан, расширении диапазона их возможностей [3].

> В России на протяжении длительного периода ресурсы вытекали из обработки в направлении банковско-финансового и добывающего сектора и услуг. Для развития обработки потребуется изменить направленность этого потока.

Инструменты макроэкономической политики и управление структурными изменениями

Оценим возможности инструментов экономической политики в обеспечении экономического роста и преодолении кризиса, дав характеристику этим инструментам по следующим группам параметров (*табл. 3*).

Как видим из *табл. 3*, основные характеристики различных видов экономической политики по выбранным параметрам (цель, назначение, область приложения, функции, издержки

Таблица 3

Характеристика основных инструментов макроэкономической политики[3]

Параметр \ Политика	Денежно-кредитная	Бюджетно-налоговая	Структурно-инвестиционная
Цель	Определение денежной массы и кредита в экономике, регулирование работы банков, поддержание ликвидности банковско-финансовой системы страны, стабильность валютного курса (низкая волатильность), низкая инфляция — таргетирование	Сбалансированный бюджет, финансирование задач развития общественного сектора, контроль дефицита и государственного долга, исполнение социальных обязательств (расходов)	Формирование структуры (включая отраслевую и региональную) экономики и стимулирование инвестиций в нее, обеспечивающих долгосрочные перспективы развития
Функциональное содержание	Обеспечение деньгами исполнительских функций в экономике, распределение денежной массы и кредита в экономике	Обеспечение финансированием работы государственного сектора (общественных благ и мериторных интересов), важных социальных функций	Долгосрочно ориентированное построение экономической системы, обеспечение критериев эффективности на уровне соотношения элементов системы и их взаимодействия
Область приложения	Финансовая система, банки, реальный сектор экономики	Общественный сектор экономики, государственные программы развития	Все макроструктурные элементы системы
Издержки действия	Инфляция, безработица, демонетизация отдельных элементов системы, спекулятивная модель функционирования других элементов системы, расстройство фондового рынка, валютный кризис, банковский кризис, низкая финансовая устойчивость и ликвидность	Бюджетный дефицит, рост государственного долга, инфляция, дестабилизация валютного и фондового рынков, недофинансирование общественного сектора, низкая конкурентоспособность	Структурный кризис, диспропорции экономического развития, низкая структурная конкурентоспособность

применения) подтверждают, что денежно-кредитная и бюджетная политика имеют короткий горизонт, а структурная и инвестиционная политика стратегически ориентированы. Причем реализация данных видов политики зависит от создания «денежной обстановки» и бюджетных возможностей, формируемых текущим характером экономической динамики.

В России на протяжении длительного периода ресурсы вытекали из обработки в направлении банковско-финансового и добывающего секторов и услуг, и для развития обработки потребуется изменить направленность этого потока. Понадобится организовать и кредитовать передачу технологий из оборонно-промышленного сектора в гражданские производства. Возможны несколько схем и вариантов такой политики.

Во-первых, осуществив отбор технологий [4], которые могут быть использованы в гражданских производствах для создания новых продуктов на внутреннем и внешних рынках, правительство открывает инвестиционный проект развертывания новых заводов и производств на базе этих технологий. Как раз в рамках данной схемы можно использовать и валютные резервы, и активы банковской системы — государственных банков или банков с госучастием, потенциал госкорпораций и т.д. После того как эти предприятия выйдут на необходимую мощность, они подлежат приватизации, но на условиях контроля за созданными рынками продукции и реализуемой экспортной стратегией. Устанавливается норматив распределения прибыли между частными собственниками и государством, решается задача возврата вложенных средств. Если технология является технологией двойного назначения, то государство дает «контрольную лицензию», запрещающую продажу этой технологии частником за рубеж при приватизации.

Во-вторых, технология, патент могут выставляться на тендер, продаваться частнику с условием развертывания нового производства, строительства завода, который будет создавать продукцию на основе этой технологии. Однако весь процесс патронируется государством, то же самое и с выдачей лицензии на использование технологии при запрете на трансфер ее за границу, чтобы предотвратить утечку.

Эти структурно-институциональные схемы, как и иные, полезны в том случае, когда денежно-кредитная и бюджетная политика не блокируют поступление ресурсов в область производства и научной деятельности. Они составляют часть общего передаточного механизма, имеющего совершенно иную, как видим, основу и связывающего различные воздействия в экономке в единую систему. Данный подход позволит запустить рост с использованием новых факторов и создать предпосылки для его устойчивости. ЭС

ПЭС 18120 / 29.08.2018

Примечания

1. Дается наиболее общая характеристика без подробной детализации. Конечно, подходов существует значительно больше, например французский структурализм и регуляционизм, институциональная школа Ф. Перру и теория полюсов развития, шведская макроэкономическая школа и т.д.

2. Основные шаги известны под наименованием «Вашингтонский консенсус», они включают широкий набор действий, изначально рекомендовавшихся странам Латинской Америки (для решения их финансовых и долговых проблем). Как известно, эти страны сильно зависят (исторически) от политики США.

3. Характеристика параметра дается в краткой форме — только основной признак; разумеется, и функции, и область приложения, а также иные параметры имеют более широкое измерение.

Источники

1. Сухарев О.С. Институциональная экономика: теория и политика. М.: Наука, 2008. 786 с.

2. Агеев А.И. Долгоиграющий выбор // Экономические стратегии. 2017. № 1. С. 5.

3. Бурмистров А.Н., Ильин Ю.В. Особенности экономической политики при формировании целостной экономической системы // Экономические стратегии. 2017. № 6. С. 102–117.

4. Сухарев О.С. Экономика технологического развития: принципы, проблемы, перспективы // Экономические стратегии. 2017. № 6. С. 82–101.

References

1. Sukharev O.S. *Institutsional'naya ekonomika: teoriya i politika* [Institutional Economics: Theory and Politics]. Moscow, Nauka, 2008, 786 p.

2. Ageev A.I. Dolgoigrayushchii vybor [Long-Lasting Choice]. *Ekonomicheskie strategii*, 2017, no 1, p. 5.

3. Burmistrov A.N., Il'in Yu.V. Osobennosti ekonomicheskoi politiki pri formirovanii tselostnoi ekonomicheskoi sistemy [Peculiarities of Economic Policy While Forming an Integral Economic System]. *Ekonomicheskie strategii*, 2017, no 6, pp. 102–115.

4. Sukharev O.S. Ekonomika tekhnologicheskogo razvitiya: printsipy, problemy, perspektivy [Economics of Technological Development: Principles, Problems, Prospects]. *Ekonomicheskie strategii*, 2017, no 5, pp. 82–101.