

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМ Ф. Д. РУЗВЕЛЬТА (ПО МАТЕРИАЛАМ КОНФЕРЕНЦИИ В ФИНАНСОВОМ УНИВЕРСИТЕТЕ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 18 ОКТЯБРЯ 2013 Г.)

ДЮСУШЕ ОЛЬГА МИХАЙЛОВНА,

*кандидат экономических наук,  
Финансовый Университет при Правительстве РФ,  
e-mail: odusouchet@gmail.com*

*В 2013 году исполнилось 80 лет с начала проведения в США реформ «Нового курса» в марте-июне 1933 года. В честь этого события 18 октября в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации состоялась первая конференция из серии «Великие экономисты и великие реформы». Статья посвящена обзору выступлений и присланных материалов участников конференции. Приоритетное внимание в обзоре уделено институциональным аспектам реформ Ф. Д. Рузвельта в контексте новых направлений экономической теории и практики, решения современных проблем управления в условиях кризисов и макроэкономической динамики.*

**Ключевые слова:** провалы рынка; деловые циклы и длинные волны; экономический рост; безработица; дискреционная политика; процентные ставки; социально-экономические реформы.

## INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE REFORMS FRANKLIN D. ROOSEVELT (BASED ON THE CONFERENCE AT THE FINANCIAL UNIVERSITY UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION OCTOBER 18, 2013)

DYUSUSHE OLGA, M.,

*Candidate of Economic Sciences (PhD),  
Financial University under the Government of the Russian Federation,  
e-mail: odusouchet@gmail.com*

*The 80th anniversary since the beginning of "New Deal" reforms in the USA in the March-June 1933 is celebrated in 2013. In honor of this event the first conference in the series "The great economists and the great reforms" was held in the Financial University under the Government of the Russian Federation on October 18. The article presents reviews of the presentations and materials which were sent by participants. Priority attention is paid to the institutional aspects of the reforms of Franklin D. Roosevelt in the new areas context of economic theory and practice, solutions to contemporary problems of crisis management and macroeconomic dynamics.*

**Keywords:** market failures; business cycles and long waves; economic growth; unemployment; discretionary policy; interest rates; economic and social reforms.

**JEL:** B52, N12.

18 октября 2013 г. в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации состоялась первая конференция из серии «Великие экономисты и великие реформы». Поводом для нее послужила знаменательная годовщина: в 2013 году исполнилось 80 лет с начала проведения реформ

президентом США Франклином Делано Рузвельтом в марте-июне 1933 года. «Новый курс» Рузвельта, направленный на преодоление последствий глубокого финансово-экономического кризиса (Великой Депрессии, символом которой стал крах Нью-Йоркской биржи 24-29 октября 1929 г.), называют наиболее успешными социально-экономическими реформами XX века.

Тематика конференции ориентировала участников на институциональный анализ этих реформ в контексте последствий мирового кризиса. В программе конференции были предложены к рассмотрению вопросы преодоления кризисов и административного регулирования национальных экономик, анализа современных проблем, в том числе таких, как «провалы рынка» и «провалы государства», социально-экономические реформы, регулирование занятости и трудовых отношений, социальное страхование и пенсионное реформирование, государственный бюджет и государственный долг, механизмы денежного обращения и другие.

*О реформах Ф. Д. Рузвельта и дискреционной политике.* Тематика и материалы конференции привлекают особое внимание современной актуальностью обсуждаемых проблем. Они имеют большое значение не только для России с её двадцатилетним стажем рыночных реформ, но для России – с нашим пристрастием быстро «разрубать гордиев узел» – в особенности. Значительная часть институциональных реформ, направленных на гашение Великой Депрессии, была сформирована действительно за «100 дней», в первые месяцы первого срока президентства Ф. Д. Рузвельта, - и это удивительный пример быстрого реагирования на клубок запущенных и укоренённых проблем. Можно заметить, что «эффекты социального склероза», о которых писал Манкур Олсон (*Олсон, 1998*), ещё институционально не развились или были заблокированы.

Реформы Ф. Д. Рузвельта, которые продолжались и после «100 дней», можно рассматривать как классический кейс социально-экономических реформ XX века. Эти реформы, формируя ментальность американского национального государства, создали эффективные институты в сферах производства, занятости, ВПК и финансов. В то же время они продемонстрировали на практике проблемы дискреционной политики в модели рыночного хозяйства с сильным государственным регулированием. Неординарные внешние эффекты этой политики в среднесрочном и долгосрочном периодах представляют большой интерес, в частности, с точки зрения их влияния на перспективы развития современной мировой экономики.

Опыт реформ Р. Д. Рузвельта позволяет сформировать современное представление о дискреционной политике<sup>1</sup>, связанной с программами общественных работ, проектами общественной занятости, программами трансфертов, системами налогов и ставок. Не вызывает сомнения необходимость масштабного участия государства в случае широкого привлечения безработных к строительству, например, дорог, или больших строек, так же как преодоления последствий крупных кризисных ситуаций (эвакуации населения при наводнениях или пожарах), потому что специализированных кадров может не хватать. Современный анализ позволяет оценить не только эффективность дискреционной политики как

<sup>1</sup> Дискреционной политикой (*discretionary policy*) называют такую политику, которая предполагает, что выбор политических мер, их масштабы и времени принятия оставлен на усмотрение самих политиков. Эту политику следует отличать от политики, основанной на правилах (*rules-based policy*), когда политические деятели либо придерживаются заранее объявленных правил игры, либо постоянно принимают решения исходя из устоявшихся прецедентов. Довод в пользу предпочтения правил вместо свободы политических действий состоит в том, что, если органы власти действуют по своему усмотрению, то всем другим сторонам чрезвычайно трудно предугадать, что они собираются делать. В свою очередь, сторонники дискреционной политики утверждают, что заранее выработанные правила позволяют справляться только с теми нарушениями в экономике, которые можно предвидеть или хотя бы предположить. Если же в экономике происходит нечто совершенно новое, такие правила оказываются совершенно бесполезными. Многие экономисты сомневаются в том, что существующего уровня понимания механизма функционирования экономики вполне достаточно, чтобы можно было сформулировать какие-либо лежащие в основе политики правила поведения; следовательно, политики должны пользоваться значительной свободой выбора. В современной России дискреционную политику называют «ручным управлением»; этим термином часто пользуются для обозначения действий В. В. Путина как президента России.

таковой, но также квалифицировать просчёты политика. Можно ли считать просчётом решение, последствия которого в изменившихся условиях нельзя было предугадать? Этот вопрос рассматривается с точки зрения адаптивной рациональности, как особый тип экономического поведения в контексте эволюции экономики в статье В. В. Вольчика и Т. А. Зотовой (Южный федеральный университет), присланной для материалов конференции. По их мнению, в модели адаптивного поведения адекватность применения дискреционной политики целесообразно определить институционально в зависимости от двух факторов: первый, когда свобода принятия просчитанных (рациональных) решений в рамках законодательства доступна для политика, и второй, когда в ситуации неопределённости предпочтительным является адаптивное поведение, и право на независимые решения (то есть право проводить дискреционную политику) делегируется определённому лицу. В США 1930-х гг. таким лицом стал президент Рузвельт.

*Специфика рынка и доктрина ответственности государства.*

Современный взгляд на социально-экономическую активность государства выразил д.э.н. А. Н. Бойко (Финансовый университет): «Существуют многообразные зоны «фиаско рынка», в которые частный бизнес не идёт и не пойдёт из-за низкой или же отрицательной доходности. Все эти зоны может замещать собой только госсектор, который, во-первых, может функционировать и в условиях временной убыточности, во-вторых, только госсектор позволяет концентрированно нацелить нужные ресурсы на стратегические, наиболее важные отрасли и производства, устранить структурные перекосы и диспропорции, обеспечить комплексность производств, решать задачи импортозамещения, развития инфраструктуры, фундаментальной и прикладной науки и многие другие... Альтернативы рыночным механизмам, кроме планово-регулятивных механизмов, попросту не существует». Относительно экономической ситуации начала XXI века этот же участник конференции заметил: «Причиной относительно продолжительной стабилизации мировой экономики было глобальное расширение рынков на просторах экономического постсоветского пространства и пространства нынешних стран БРИКС. Чем шире рынки, тем более они поглощают избытки капиталов и товаров, демпфируют и погашают экономические диспропорции (различные "пузыри") главных мировых производителей в лице ТНК. Однако по мере освоения и заполнения новых рынков их амортизационные возможности стали круто сокращаться, особенно если развивающиеся страны все более заполняют внутренние рынки собственной продукцией (пример Китая). Отсюда, вроде бы случайно, в 2008 году начался ипотечный, затем финансовый, а за ним и экономический кризис в США (см. рис. 1). Временный подъем экономики США сегодня никого не должен убаюкивать: американская экономика лишь временно оживила на «допинге долларовых вливаний».

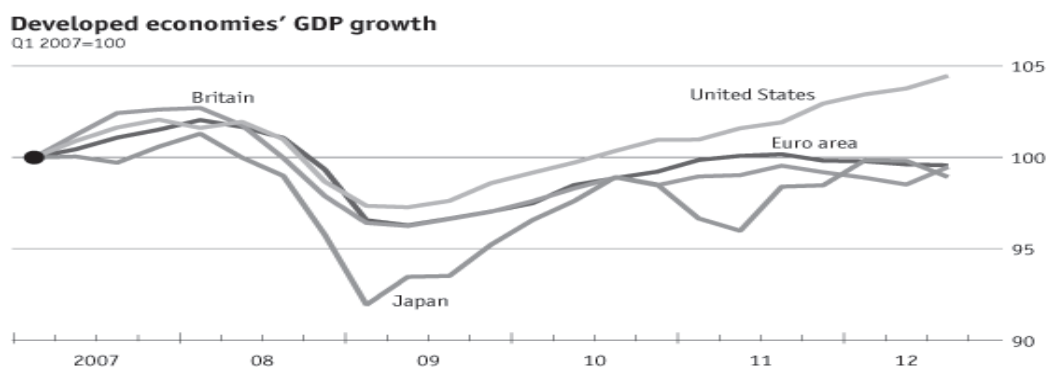


Рис. 1. Поквартальное процентное изменение ВВП в Англии, Японии, США и Евросоюзе, 2007-2012 гг.

Источник: (<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/12/daily-chart-14>).

Схожее общее теоретическое видение проблемы кризисного управления было представлено на конференции д.э.н. *Н. Н. Думной* (Финансовый университет). «Рыночная экономика, - отметила она, - представляется самоорганизующейся, неравновесной системой. Сама её сущность состоит в отклонениях от нормы. Равновесие есть лишь временное её состояние. Это – квазистабильность. Она развивается, переходя вновь и вновь от равновесного состояния к неравновесному. Рыночная экономика представляется одновременно и структурой, и процессом. Сосуществование Хаоса и Порядка – способ движения и развития этой экономической системы. Государство с его законами, хозяйственным регулированием, государственной собственностью – некие «стропила», несущие «балки» и рамки для стихии рынка до тех пор, пока не нарушаются функции рынка... Дихотомия «рынок-государство» постоянно воспроизводится в рыночном хозяйстве».

Доктрину «ответственности государства за судьбы своих граждан» и практический опыт Ф. Д. Рузвельта в сфере социальной защиты «забытого американца» следует считать очень важным вкладом в развитие институтов защиты населения. Совершенствование этих институтов со временем пошло по линии формирования внебюджетных фондов, в том числе, пенсионных фондов. Не случайно, что значительная часть докладов конференции была посвящена именно реформированию современной пенсионной системы и Пенсионного фонда РФ. Внебюджетные фонды являются важным звеном в системе публичных финансов во всех развитых странах мира – это специфическая форма перераспределения, накопления и использования финансовых ресурсов страны с целью защиты интересов отдельных социальных групп населения. С экономической точки зрения они выполняют стабилизирующую функцию и смягчают влияние кризисных ситуаций на благосостояние населения.

**Эффективность политики Ф. Д. Рузвельта и роль институциональных инноваций.** По поводу современных оценок реформ Ф. Д. Рузвельта в целом, считать ли их в достаточной степени адекватными и эффективными или не считать, мнения экономистов расходились раньше и продолжают расходиться. В частности, на конференции в выступлении д.философ.н. *М. М. Скибицкого* (Финансовый университет) было заявлено, что Рузвельт – «многогранный Гений». С другой стороны, многие участники конференции ссылались на книгу Бертона Фолсома «Новый курс или кривая дорожка?»; главная идея этой книги заявлена в ее подзаголовке – «Как экономическая политика Ф. Рузвельта продлила Великую депрессию». Различия позиций разных авторов во многом связано с разными критериями оценки экономической эффективности политики и ценности институциональных инноваций.

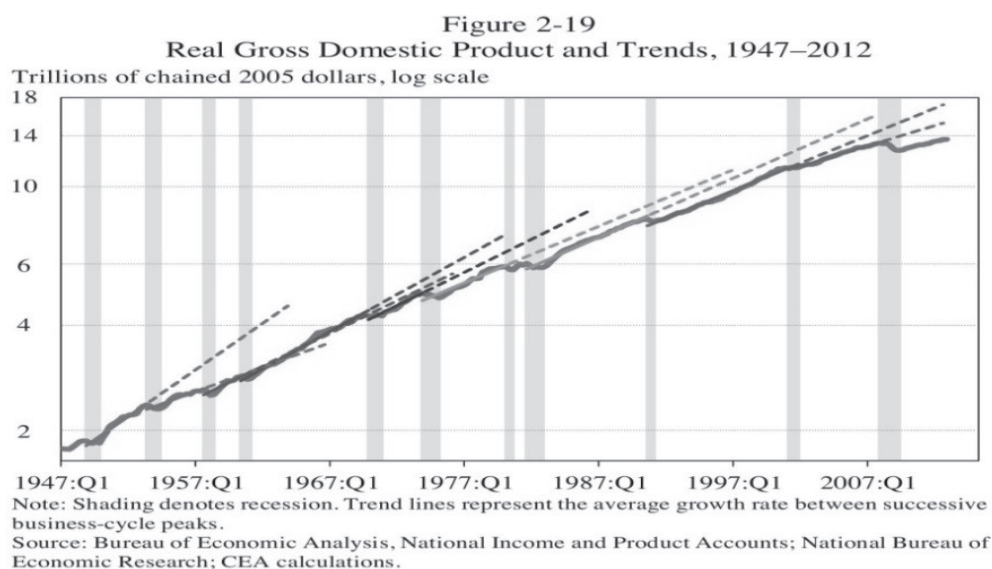
Необходимо принять во внимание, что Ф. Д. Рузвельт пришёл к власти после катастрофического «провала рынка» в 1929-1933 гг., который оценивается как глобальный мировой кризис. Кризис изменил систему международных расчётов и золотовалютную систему, мировая торговля сократилась (в частности, объем мировой торговли за 1929-1933 гг. упал в 3 раза). Мир в целом, по данным Лиги Наций, был отброшен кризисом примерно к 1908–1909 гг., промышленность США – к 1905–1906 гг., промышленность Германии – даже к 1896 г.

В выступлении к.э.н. *П. В. Арефьева* (Финансовый университет) относительно экономической эффективности политики «Нового курса» было отмечено: «... в конце второго срока президентства Ф. Д. Рузвельта Лига Наций собирала в США и многих других странах статистические данные о том, как шёл процесс восстановления экономики. Большая часть этих материалов свидетельствует о том, что «Новый курс» Рузвельта создал в экономике атмосферу непредсказуемости и оказался исключительно неудачным планом восстановления. Непредсказуемость в отношениях государства с бизнесом во время второго президентского срока Р. Д. Рузвельта свела на нет достижения первого срока». Но это еще не означает перечеркивания полезности «Нового курса».

Для понимания институциональных инноваций реформ Р. Д. Рузвельта в

социально-экономической сфере их необходимо сопоставить с положением населения: фермеры лишались земли, домовладельцы теряли дома, имевшие бизнес оказывались на бирже труда, безработные хватались за самую чёрную работу, в городах выстраивались очереди за бесплатной похлёбкой. Поэтому поддержка «забытого американца» была, возможно, неоптимальной в долгосрочном периоде, но *очень* своевременной: это – социальное страхование по старости, в случае потери кормильца и по инвалидности (государственная пенсия сделалась самым надёжным источником пенсионного дохода, а для двух третей американцев – и основным источником), признание прав профсоюзов, установление минимального уровня заработной платы, билль о «справедливых условиях труда», Закон о трудовых отношениях (Закон Вагнера). Очевидна ценность этого опыта для любой страны, и мнения участников конференции по данному аспекту реформ можно считать обоснованными.

В какой степени созданные Ф. В. Рузвельтом «правила игры» формировали долгосрочные институциональные эффекты монетарной политики США, пока ещё трудно судить. Однако решение главного вопроса макроэкономики – обеспечение устойчивого экономического роста – можно наблюдать, например, по данным годового отчёта президента Барака Обамы конгрессу США в 1 квартале 2013 г. На рис. 2, где демонстрируются периоды циклических подъёмов (наклон касательных) и рецессий (затенённые периоды), хорошо видно, что в целом в течение 1940-2000-х гг. наблюдается тенденция к сокращению рецессий.



*Рис. 2. Рост реального ВВП США 1947-2012 гг.*

*Источник: Economic Report of the President Transmitted to the Congress Together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers/United States Government Printing Office, Washington, march 2013*

#### **Экономические циклы, или как ориентироваться в прогнозах.**

Колебания макроэкономических показателей и кризисные явления, периодически захватывающие страны мировой экономики, значительно повышают значение теоретических и прикладных исследований различных деловых циклов (от малых циклов Дж. Китчина до длинных волн Н. Д. Кондратьева) для целей прогнозирования и адекватной контрциклической политики. Питербуржец *В. М. Остапенко* (СПбГУ) в этой связи отмечал в присланных на конференцию материалах, что «Великая Депрессия 1930-х гг. стала своеобразным катализатором для смещения акцентов в изучении экономических циклов и спадов: внимание исследователей переключилось с описательного анализа различных стадий цикла и механизмов их смены и повторения на более практические и насущные в

сложившейся ситуации вопросы о том, что и как должно (или не должно) сделать государство и его институты для смягчения падения экономики и борьбы с последствиями кризиса».

Вспомним, как Н. Д. Кондратьев еще в 1920-е гг. определил по имеющимся данным за 150 лет, что переход от спада к подъёму сопровождается крупными потрясениями мирового масштаба (революциями, войнами, социальными потрясениями). Однако идентификация нашего современного расположения в кондратьевском цикле и применимость предсказанных Н. Д. Кондратьевым перспектив ещё не нашли ясного истолкования; некоторые учёные даже отвергают само существование «длинных волн». Такая позиция связана с неудачами выявления самих длинных волн. Появление международных рынков продуктов и финансовых инструментов привело к тому, что методы ценового оценивания не дают представления о «длинных волнах» в масштабе отдельной страны, поэтому исследователи циклической динамики национальных экономик ставят вопрос об асинхронности К-циклов национальных экономик. Недостатки методологии начинают преодолеваться с публикацией работы А. В. Коротаева и С. В. Циреля, где методами спектрального анализа показано существование длинных волн на статистике мирового ВВП (*Korotayev and Tsirel, 2010*). Таким образом, в наши дни предсказуемость колебаний экономики в сравнении с временами Рузвельта качественно возросла, что снижает вероятность новой Великой депрессии.

В. М. Остапенко, анализируя монетарную и бюджетно-налоговую политику, обращался к идеям М. Ротбарда: «...экономика США в 1920-х гг. и в период Великой депрессии работала почти по тем же принципам, которые рекомендовал Дж. Кейнс: рост расходов государства, борьба за снижение ставки процента, стимулирование посредством предыдущих двух мер потребительского спроса». Он видит сходство с политикой выхода из кризиса 2008 года путём бюджетно-налогового стимулирования: «В большинстве стран были приняты крупные программы прямого бюджетно-налогового стимулирования экономики, которые сыграли важнейшую роль в предотвращении худшего сценария развития кризиса». В то же время замечает он: «ключевым средством контрциклического реагирования были признаны монетарные инструменты; фискальная политика не стала элементом «нового синтеза», её место в антикризисном арсенале современного правительства до сих пор является предметом обсуждения. И глобальный кризис 2008-2009 гг., который получил название Великой Рецессии, поставил множество новых вопросов, как перед научным сообществом, так и перед государственными органами, отвечающими за проведение экономической политики».

Итак, если повторения Великой депрессии удастся избежать, то Великой рецессии избежать не удастся и в XXI веке. А это значит, что современному миру по-прежнему нужны смелые реформаторы – как и 80 лет назад.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Олсон М.* (2010). Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. Новосибирск: ЭКОР.

*Korotayev A. V. and Tsirel S. V.* (2010). A spectral analysis of world GDP dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis // *Structure and Dynamics: eJournal of Anthropological and Related Sciences* (University of California). (<http://escholarship.org/uc/item/9jv108xp>).

#### REFERENCES

*Olson M.* (2010). The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, social sclerosis. Novosibirsk: EKOR. (in Russian).

*Korotayev A. V. and Tsirel S. V.* (2010). A spectral analysis of world GDP dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis. *Structure and Dynamics: eJournal of Anthropological and Related Sciences* (University of California). (<http://escholarship.org/uc/item/9jv108xp>).