

Российская академия наук

**Институт народнохозяйственного
прогнозирования**

**СТРУКТУРНО-ИНВЕСТИЦИОННАЯ
ПОЛИТИКА В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО РОСТА
И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ**

Научный доклад

Москва 2017

Структурно-инвестиционная политика в целях устойчивого роста и модернизации экономики. Научный доклад. Руководитель и отв. редактор: академик В.В. Ивантер. Авторский коллектив: академик В.В. Ивантер, к.э.н. Д.Р. Белоусов, д.э.н. А.А. Блохин, д.э.н. В.Н. Борисов, д.э.н. И.А. Буданов, д.э.н. О.Д. Говтвань, к.э.н. М.С. Гусев, д.э.н. Н.И. Комков, д.э.н. А.Г. Коровкин, д.э.н. М.Ю. Ксенофонов, д.э.н. Д.Б. Кувалин, д.э.н. Н.Н. Михеева, к.э.н. А.К. Моисеев, д.э.н. В.С. Панфилов, д.э.н. Я.Ш. Паппэ, Е.А. Пенухина, академик Б.Н. Порфирьев, к.э.н. Д.А. Ползиков, В.В. Потапенко, К.Е. Савчишина, к.э.н. В.В. Саенко, к.э.н. В.А. Сальников, к.э.н. В.В. Семикашев, д.э.н. Ю.В. Синяк, к.э.н. О.Г. Солнцев, д.э.н. А.В. Суворов, д.э.н. М.Н. Узяков, д.э.н. И.Э. Фролов, д.э.н. А.А. Широков, к.э.н. И.Н. Шокин, к.э.н. К.В. Янков.

М., ИНП РАН, 2017, 34 с.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Экономическая политика и ее структурно-инвестиционная составляющая	4
Выбор приоритетов структурно-инвестиционной политики: возможности и ограничения развития	7
Технологический аспект структурно-инвестиционной политики	11
Специфика развития ключевых секторов и сфер экономики ..	12
<i>Сырьевой комплекс</i>	12
<i>Агропромышленный комплекс</i>	14
<i>Оборонно-промышленный комплекс</i>	16
<i>Базовые сектора промышленности</i>	17
<i>Внешняя торговля</i>	19
<i>Социальная сфера</i>	20
Особенности развития и сдвиги в территориальной структуре российской экономики	22
Ресурсы и механизмы реализации структурно-инвестиционной политики	24
Некоторые количественные оценки вклада структурно-экономической политики в экономическую динамику	30

Введение

Настоящий доклад продолжает поиск решений ключевых проблем развития современной российской экономики, начатый научным коллективом ИНП РАН в работе «Восстановление экономического роста в России».¹ Доклад содержит анализ и оценку императивов и приоритетов экономической политики России на средне- и долгосрочную перспективу. Поиском ответов на ключевые вызовы развитию в настоящее время заняты ведущие экспертные сообщества, включая Центр стратегических разработок, Столыпинский клуб и другие ведущие аналитические группы, в работе которых принимают активное участие и ряд авторов доклада. В связи с этим закономерно, что часть представленных ниже суждений и выводов нашла свое отражение в материалах вышеупомянутых авторитетных групп. Более того, многие важные оценки и рекомендации были сформулированы нами в тесном сотрудничестве. Вместе с тем, комплексное видение ближайших действий и перспектив развития российской экономики, приоритет в реализации которых должен принадлежать структурно-инвестиционной политике, представлено в данном докладе².

Экономическая политика и ее структурно-инвестиционная составляющая

После затяжной рецессии и падения ВВП, которое продолжалось более двух лет, российская экономика в начале 2017 г. готова демонстрировать положительную динамику. В связи с этим чрезвычайно важно понять, какой рост (количественный и качественный) необходим для устойчивого развития экономики и каким образом он может быть обеспечен с учетом многообразия имеющихся ограничений внешнего и внутреннего характера, исходя из стратегических целей государственной экономической политики.

Эффективная экономическая политика, обеспечивающая выполнение этих целей, предполагает, прежде всего, повышение уровня доходов всех экономических агентов на основе создания эффективных механизмов расширенного воспроизводства.

В ближайшие годы важнейшим требованием к экономической динамике является повышение уровня жизни при опережающем росте инвестиций

1 Восстановление экономического роста в России. Под ред. акад. В.В. Ивантера. М.: ИНП РАН, 2016.

2 Доклад является обобщением материалов дискуссий в рамках заседаний Ученого совета ИНП РАН, проводившихся в течение 2016 г.

в основной капитал. Неоднократно использовавшийся ранее в истории России размен потребления на накопление представляется неприемлемым.

По нашим оценкам, приемлемый рост экономики (4–5%) за счет увеличения эффективности производства и развития экспортного потенциала может быть достигнут при планомерном повышении нормы накопления основного капитала к 2025 г. до 25–28% от ВВП. В последующем она может снизиться до 22–24%³.

Важно отметить, что повышение нормы накопления основного капитала к 2025 г. до вышеупомянутого уровня является необходимым, но недостаточным условием обеспечения 4–5%-ых среднегодовых темпов роста экономики в этот период и, тем более, решения проблемы справедливого распределения и эффективного использования полученных благодаря этому дополнительных доходов, без чего невозможно не только повышение уровня и качества жизни людей, но и — вследствие действия механизма обратных связей — поддержание устойчивости самого экономического роста в долгосрочной перспективе.

Увеличение инвестиций в основной капитал должно опираться на надежные перспективы роста рынков сбыта. При ограниченном росте потребления населения и наличии значительных резервов незагруженных мощностей, в краткосрочной перспективе трудно ожидать повышения инвестиционной мотивации бизнеса. С другой стороны, форсированный рост инвестиций, не скоординированный с возможностями внутреннего предложения инвестиционных товаров, ведет к риску опережающего роста импорта, и, как следствие, вынужденной корректировке валютного курса, что становится ограничением для общеэкономической динамики.

Российская экономика находится в состоянии *структурно-технологического неравновесия*, характеризующегося непропорциональным распределением факторов производства и финансовых ресурсов, которое препятствует формированию устойчивой экономической динамики.

В связи с этим ключевым компонентом экономической политики является ее структурно-инвестиционная составляющая — *структурно-инвестиционная политика*. Она выполняет функцию механизма перехода от цели

3 Более значимое повышение нормы накопления, например, до 30% при среднегодовых темпах экономического роста в 2017–2020 гг. в 4–5%, достижимо только при стагнации потребительских расходов на уровне 2016 г. Выход на норму накопления к 2020 г. в 35% при стагнации потребительских расходов на уровне 2016 г. возможен при среднегодовых темпах экономического роста не менее 6% в год, а темпы роста инвестиций в основной капитал должны при этом составлять до 20% (!) в год.

поддержания (ускорения) экономического роста к задаче достижения устойчивой экономической динамики, повышения уровня жизни населения и укрепления национальной безопасности, иными словами — обеспечения качества экономического роста.

Структурно-инвестиционная политика — комплекс мер, нацеленных на сглаживание диспропорций отраслевого, технологического и пространственного характера, которые затрудняют взаимодействия между секторами экономики и не устраняются традиционными рыночными механизмами. Реализация структурно-инвестиционной политики осуществляется посредством целенаправленных действий по развитию механизмов финансирования инвестиций в основной капитал.

Следует отметить, что речь идет не об исключительно отраслевой структуре производства, а о комплексе воспроизводственных взаимодействий (в контуре производство-доходы-цены), охватывающем связи не только между отдельными секторами экономики, но и различными уровнями экономической системы.

Комплекс мер структурно-инвестиционной политики должен включать: а) развитие механизмов перетока финансовых ресурсов, решающих проблему развития приоритетных секторов экономики; б) поддержание (сохранение) уровня доходов энерго-сырьевого сектора как базы для роста (за счет повышения эффективности в добыче полезных ископаемых, отказа от излишних инвестиционных проектов и роста энергоэффективности в остальной экономике); в) обеспечение — на этапе ускорения темпов роста — курса рубля, не снижающего уровень ценовой конкурентоспособности отечественной продукции; г) обеспечение необходимой и ограниченной роли государства в перераспределении доходов (через контролируемый дефицит бюджета, налоговую политику) на цели развития; д) стимулирование конкурентоспособной модернизации производства с целью увеличения доходов всех экономических агентов и их дальнейшего использования для усложнения структуры экономики.

Политика экономического роста и структурно-инвестиционная политика дополняют друг друга как ключевые компоненты, выполняющие качественно разные, но связанные функции в рамках единой макроэкономической политики. Так, в российской экономике текущего (второго) десятилетия 2000-х годов генеральным направлением и одновременно первым этапом антикризисной политики и преодоления рецессии 2013–2016 гг. является восстановление экономического роста, в первую очередь, за счет осуществления комплекса тактических краткосрочных мер, способствующих росту производства, и исключения действий, повышающих риски нарушения стабильности хозяйственной деятельности (ведения бизнеса).

Следующий этап экономического развития предполагает увеличение темпов роста и качественные преобразования на всех уровнях хозяйственной системы, благодаря которым, по нашим оценкам, в период 2017–2020 гг. достижимы среднегодовые темпы роста ВВП в 3,2–3,5%, в 2021–2030 гг. — 4–6%, в 2031–2035 гг. — 3,0–3,5%. Такое ускорение требует преодоления наиболее существенных разрывов структурного характера, прежде всего между секторами экономики, где концентрируются финансовые ресурсы, и теми, где остро ощущается их дефицит, без чего невозможно обеспечить приемлемую макроэкономическую динамику.

Следует особо подчеркнуть, что реализация структурно-инвестиционной политики требует радикального повышения степени ответственности за принимаемые решения, так как она предполагает определения конкретных направлений расходования средств, формирование механизмов их доведения до конечных получателей.

Выбор приоритетов структурно-инвестиционной политики: возможности и ограничения развития

Исходной задачей данной политики является определение приоритетов для инвестиций, обеспечивающих модернизацию структуры экономики и формирование надлежащих источников и механизмов финансирования.

При этом нужно исходить из оценок долгосрочного потенциала экономического развития. По нашим расчетам, с учетом имеющихся ограничений достижимым целевым ориентиром увеличения подушевого ВВП к 2025 г. может рассматриваться уровень в 35% от показателя США в номинальных долларах и 55% по ППС; к 2035 г. — 60% и 67%, соответственно. Сужение разрыва в оценке подушевого ВВП, рассчитанного по номиналу и по ППС, отражает качественные характеристики развития экономики.

Для обеспечения устойчивого экономического роста и национальной безопасности в социально-демографической сфере и требуется стабилизация численности населения на уровне 146–147 млн чел. при общем увеличении экономической активности населения и росте ожидаемой продолжительности жизни к 2035 г. для мужчин до 72 лет и для женщин до 81 года. Основным фактором, влияющим на численность населения, должно стать снижение смертности. Лишь в незначительной степени на демографические характеристики постоянного населения может влиять фактор увеличения рождаемости и миграционного прироста. За счет снижения смертности численность населения может быть увеличена, по сравнению с базовым сценарием Росстата, на 4–5 млн чел., а за счет роста ожидаемой продолжительности жизни

уровень экономической активности населения, в наибольшей степени повысится у лиц в возрасте 60–72 года.

Ограничения возможностей маневрирования ресурсами в современной российской экономике связаны со сложившимися механизмами воспроизводства. Экономический спад 2015–2016 гг. в очередной раз продемонстрировал наличие тех же ограничений, которые впервые проявились еще в 1980-х годах прошлого века. Несмотря на все изменения, происходившие за последние десятилетия, по-прежнему главным источником формирования доходов в экономике остается топливно-сырьевой комплекс. Прекращение роста валютной выручки от экспорта всегда приводит к остановке развития экономики. Эту порочную взаимосвязь необходимо переломить уже в среднесрочной перспективе.

Экономический рост в сложившейся модели обеспечивается, во-первых, за счет перераспределения экспортной выручки через бюджетные каналы, и, во-вторых, за счет роста промежуточного и конечного спроса со стороны сырьевого комплекса. Кроме прямых эффектов от перераспределения валютной выручки через бюджет и межотраслевые связи, опережающий рост экспорта и укрепление рубля стимулировали расширение каналов долгового финансирования с привлечением зарубежного капитала.

Неравномерность развития экономики в постсоветский период выразилась в том, что одновременно с формированием современной финансовой системы, произошла примитивизация производственно-технологических связей, в результате чего место отечественной продукции на внутреннем рынке занял импорт, а связи между сферой создания и внедрения инноваций были разорваны. Таким образом, зависимость экономики от внешнеэкономических доходов драматическим образом возросла. Наиболее чувствительным последствием этой зависимости стало замещение импортом используемых бизнесом результатов НИОКР при постепенной деградации прикладной и фундаментальной науки, а также инжиниринговой деятельности.

За последние годы в экономике появились и развиваются новые важные функциональные связи, растет эффективность использования ресурсов, но пока эти процессы еще не достаточно масштабны для того, чтобы переломить тенденции, формируемые на внешних товарных и финансовых рынках. Таким образом, ключевыми факторами, которые будут сдерживать экономику в среднесрочной перспективе, являются неизбежное увеличение капиталоемкости добычи и производства сырья, а также медленное улучшение мировой конъюнктуры.

В условиях сокращения доходов, генерируемых топливно-сырьевым сектором, ситуация осложняется необходимостью повышения оборонной

нагрузки на экономику и необходимостью сохранения высокого объема социальных обязательств (что связано с невозможностью пропорционального снижения социальных расходов в условиях низких темпов роста).

Таким образом, в долгосрочной перспективе результаты развития российской экономики во многом будут зависеть от того, удастся ли сформировать сопоставимые по значимости с топливно-сырьевым сектором альтернативные источники формирования доходов. При этом, целевые ориентиры долгосрочного развития, сроки и способы их достижения должны быть максимально независимы от внешнеэкономической конъюнктуры.

Возникает необходимость *структурного маневра в сфере производства и образования доходов*. Сложившаяся в российской экономике ситуация позволяет говорить о том, что структура производства, доходов и цен выступает в качестве существенного ограничения развития экономики, особенно в том случае, когда между параметрами эффективности производства по видам деятельности сформировались значительные разрывы. В такой ситуации начинают давать сбой механизмы перелива капитала, а значительная часть спроса может покрываться за счет ввозимой из-за рубежа продукции. От сложившейся структуры производства также зависит качество экономического роста, так как она определяет возможности экономики в части формирования и перераспределения ресурсов, в том числе и на цели повышения эффективности.

Необходимо сформулировать комплекс мер направленных на то, чтобы, во-первых, устранить наиболее острые ограничения развития, связанные с отраслевой фрагментацией экономики, а, во-вторых, в ограниченные по времени сроки сформировать новые источники доходов.

Источникам доходов, которые необходимо задействовать в результате проведения структурно-инвестиционной политики, являются последовательное (эшелонированное во времени) использование потенциала импортозамещения, внутреннего инвестиционного и потребительского спроса, повышение эффективности использования первичных ресурсов и опережающего роста несырьевого экспорта. Основным инструментом задействования этих источников является развитие внутренних инструментов долгового финансирования.

Одним из условий преодоления имеющихся структурных диспропорций является ускоренное снижение удельных издержек в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, в энергетике и на транспорте за счет инвестиций в эти сектора на основе создания инструментов перераспределения в эти сектора экономики избыточных финансовых ресурсов, формируемых в экспортно-сырьевом и финансовом секторах.

В период структурного маневра экономика сможет опираться на доходы, формируемые рядом секторов экономики, завершивших масштабные инвестиционные программы и обладающих современными мощностями и значительным потенциалом безинвестиционного роста производства. К секторам, имеющим потенциал роста в краткосрочной перспективе относятся:

1. Топливо-энергетический комплекс, хотя и не имеет возможности значительного роста объемов производства (не более 1–2% в год), будет обеспечивать базу для бюджета и курсовой устойчивости.

2. Химический комплекс, где можно ожидать поддержания темпов роста на уровне 4–5% в год. Основа роста — освоение растущих внутреннего и зарубежных рынков, а также вытеснение импорта продуктов углубленной переработки сырья (прежде всего, пластмассовые изделия и фармацевтические продукты) плюс наращивание экспорта продукции среднего и среднего/верхнего переделов (полиэтилены и полипропилены и т.п.).

3. Агропромышленный комплекс (АПК), где в ближайшей перспективе можно ожидать поддержания темпов роста на уровне до 3% в год. Основа роста — освоение растущих внутреннего и внешних рынков, в первую очередь за счет наращивания экспорта (так как потенциал импортозамещения в этой отрасли в значительной степени уже реализован).

4. Строительный комплекс, где можно ожидать поддержания темпов роста на уровне до 4–5% в год. Важно, что этот сектор — сам по себе ограниченный по масштабам — обладает существенным мультипликативным эффектом. Его развитие не только решает проблему повышения качества жизни, но и выступает драйвером роста для целого спектра связанных секторов (производство строительных материалов и конструкций, товаров длительного пользования, и т.п.).

5. Машиностроительный комплекс. Перспективы развития данного сектора потенциально очень хорошие, здесь можно было бы добиться темпов роста на уровне 7–8% в год и более. Однако, для этого потребуются дополнительные усилия по снижению зависимости от импортных комплектующих, продвижению отечественной продукции на внешние рынки и развитию технологий.

6. Сектор коммерческих и персональных услуг. Данный сектор потенциально может расти на уровне до 4% в год. Следует, однако, учитывать, что рост в данном секторе во многом определяется масштабами роста производительности труда, общей эффективности в базовых отраслях, а также динамикой доходов населения.

Технологический аспект структурно-инвестиционной политики

Развитие российской экономики будет зависеть от усложнения структуры производства и повышения его эффективности. Оба этих процесса связаны с технологическими изменениями и внедрением инноваций.

Важнейшая задача вложений в НИОКР в средне- и долгосрочной перспективе — рост эффективности производства и доли добавленной стоимости в выпуске, увеличение доходов от экспорта сырьевых и несырьевых товаров с их последующим использованием для развития качественных характеристик производства.

Существует непосредственная связь между объемами инвестиций в основной капитал и изменением параметров эффективности производства. Эффективность использования первичных ресурсов является важнейшей характеристикой качества экономического роста, которая, прежде всего, отражает уровень используемых технологий и возможности по наращиванию производительности. По характеристикам эффективности использования первичных ресурсов наша страна в 2–3 раза отстает от развитых стран, что ухудшает конкурентоспособность производств, ориентированных на внутренний рынок, существенно сокращает экспортный потенциал сырьевых секторов и в целом снижает потенциальные возможности роста ВВП.

Норма накопления на уровне 25–28% способна обеспечить рост эффективности использования первичных ресурсов в период до 2025 г. примерно на 20%. Такой рост эффективности использования ресурсов позволит увеличить долю добавленной стоимости в выпуске. По нашим оценкам только этот фактор к 2035 г. может обеспечить дополнительно до 5% ВВП.

В развитии отечественных технологий должен использоваться принцип максимального тиражирования успешных практик. При этом, на этапе повышения темпов роста, должны быть выбраны и профинансированы направления научно-технологического развития, обладающие потенциалом коммерциализации, в том числе в контексте решения задачи по наращиванию объемов несырьевого экспорта в период после 2025 г.

В период до 2025 г. рост эффективности производства мог бы частично опираться на освоение российским бизнесом известных, распространённых технологий, которые могут быть с наименьшими издержками внедрены в систему межотраслевых взаимодействий по самому широкому спектру производств. При этом некоторое увеличение спроса на импорт машин и оборудования и технологий, по нашим оценкам, компенсировалось бы снижением спроса на импортируемую продукцию и ростом доли добавленной стоимости в структуре производимой отечественными предприятиями продукции.

Это означает, что в период до 2025 г. импорт технологий в виде готовой продукции (инвестиционного назначения), поставляемой в Россию, мог бы составлять не менее 30–40% (против примерно 50% в настоящее время) от внутреннего спроса на машины и оборудование. Одновременно с этим должна продолжаться и расширяться политика конкурентоспособного импортозамещения в производстве инвестиционных товаров и комплектующих.

В долгосрочном плане Россия не может себе позволить иметь низкую долю в совокупных затратах на НИОКР, характерную для ряда стран Восточной Европы, встроенных в производственные цепочки, контролируемые странами — технологическими лидерами. Интересы обеспечения национальной безопасности требуют, чтобы в средне- и долгосрочной перспективе происходило постепенное снижение зависимости от импорта результатов НИОКР и увеличение затрат на фундаментальную науку и долгосрочные технологические заделы.

Одним из вызовов в долгосрочной перспективе для российской экономики может стать новая технологическая революция, обесценивающая существующие технологические компетенции в ряде промышленных отраслей (в том числе, в производстве машин и оборудования) и закрывающая ряд традиционных рынков. В то же время могут формироваться новые рынки, на первом этапе не контролируемые крупными западными корпорациями.

Наиболее очевидные направления нового технологического рывка: информационно-коммуникационные технологии (интенсивное развитие идёт прямо сейчас), биотехнологии, робототехника (2020–2030 гг.), новое материаловедение (нанотехнологии и др.), новая энергетика. Их развитие, при условии наращивания глобального уровня вложений в НИОКР, может привести к качественному рывку в производственной сфере, бизнес-моделях, гуманитарной сфере. У российской экономики возникает шанс встраивания на более выгодных условиях в новые производственные цепочки и рынки сбыта. Для этого требуется формирование долгосрочной национальной стратегии вхождения российских компаний в глобальное экономическое и технологическое пространство, определение тех направлений, где возможно создание контролируемых цепочек создания добавленной стоимости.

Специфика развития ключевых секторов и сфер экономики

Сырьевой комплекс. Сырьевой комплекс в течение ряда десятилетий был и остается наиболее значимым элементом фундамента российской экономики. Доходы от его деятельности в средне- и долгосрочной перспективе

продолжат играть стабилизирующую роль в инвестиционной, производственной и финансовой сферах.

Вопрос о диверсификации структуры экономики должен рассматриваться в том смысле, что задача наращивания объемов добычи и производства сырьевых ресурсов будет постепенно трансформироваться в задачу удержания уже достигнутых параметров. Это вовсе не исключает того, что в условиях улучшения внешнеэкономической конъюнктуры появится возможность использовать ресурсы сырьевого комплекса для ускорения роста экономики и ее структурной перестройки. В связи с этим нецелесообразно и дальше использовать механизмы искусственного сдерживания перетока средств в экономику. С учетом накопившихся проблем «голландская» болезнь и перегрев в среднесрочной перспективе нашей экономике не грозят. Бюджетное резервирование через избыточно жесткие бюджетные правила на период реализации мероприятий структурной перестройки экономики должно быть ограничено.

Даже в условиях благоприятной конъюнктуры, кроме доходов от экспорта углеводородов и растущих доходов бюджета, дает возможность иметь укрепляющийся реальный курс рубля, что делает привлекательными вложения в российскую экономику и создает условия для устранения наиболее драматических диспропорций ее развития. При этом нет необходимости стремиться к экстремально жесткому сдерживанию цен производителей; в то же время, необходимо продолжать ограничивать рост потребительских цен⁴. Общее изменение цен должно быть оптимальным и не угнетать экономическую динамику. В связи с этим целесообразно возобновить дискуссию о приемлемом (с учетом имеющихся структурных диспропорций) для экономики уровне роста цен на различных сегментах внутреннего рынка.

За счет снижения удельной энерго- и материалоемкости, а также формирования адекватной системы налогообложения в сырьевом секторе можно обеспечить долгосрочную базу экономического роста. Однако, представляется, что роль сырьевого комплекса может быть трансформирована в целях ускорения экономического роста. В данном сегменте российской экономики работают наиболее развитые в финансовом и институциональном плане компании и корпорации, обладающие всеми ресурсами для ведения бизнеса на самом современном уровне. Это позволяет задуматься об использовании их ресурса для решения ряда задач. Во-первых, они могли бы стать основой для *формирования многопрофильных экспорториентированных холдингов, способствующих расширению экспорта и контролирующим цепочки*

4 Рост розничных цен негативно воспринимается населением даже в условиях положительной динамики реальных доходов.

создания добавленной стоимости (по примеру западных транснациональных компаний). Во-вторых, они могли бы выступать в качестве важнейшего канала трансферта технологий в российскую экономику. Представляется, что интересы государства и крупного российского бизнеса здесь могут совпасть. Тогда появляется возможность превращения сырьевой отрасли в своеобразный бизнес-инкубатор, ориентированный на масштабный рост доходов за счет развития несырьевого экспорта.

Агропромышленный комплекс. Для все большего числа отраслей российского АПК возможности дальнейшего развития определяются не столько ходом процессов наращивания их производственного потенциала, сколько приближением к естественным пределам емкости традиционных рынков сбыта. При этом следует подчеркнуть, что речь идет об ограничениях, обусловленных не столько платежеспособностью потребителей, сколько относительно высоким уровнем удовлетворения их потребностей в физическом выражении.

Это означает, что перспективная агропродовольственная политика должна обеспечить адаптацию АПК к развитию в условиях насыщения внутреннего спроса и/или создать предпосылки использования потенциала роста, связанного с формированием новых сегментов внутреннего рынка и с расширением экспорта аграрной продукции и продовольствия.

Одним из направлений развития должно стать формирование национального ресурсного и технологического фундамента устойчивого развития отраслей АПК, а варианты перспективной агропродовольственной политики должны быть направлены на:

1. Поддержку экспортной экспансии динамично развивающихся подотраслей АПК. Стратегические ориентиры роста объемов производства до 2035 года, существенно более высокие по сравнению с теми, которые подаются обоснованию в рамках политики продовольственной безопасности, могут быть получены в контексте исследования потенциальной роли России в решении глобальной продовольственной проблемы.

При этом можно разрабатывать политику поддержки экспорта традиционных видов аграрной продукции (с ориентацией на решение продовольственных проблем относительно «бедных» развивающихся стран), а можно ориентироваться на создание предпосылок встраивания в только зарождающиеся мировые рынки «экологически безупречной» аграрной продукции и продовольствия (безупречных как в части качества, так и в части используемых технологий производства). Это предполагает переход от национальной к мировой «повестке дня», в частности, включение в нее тех технологических

и экологических вызовов и проблем, которые уже находят свое отражение в принимаемых международных соглашениях.

Политика развития АПК в режиме экспортной экспансии позволит сохранить наметившиеся в ретроспективе тенденции динамичного наращивания производства некоторых видов аграрной продукции, обеспечить эффективное вовлечение в экономический оборот имеющиеся неиспользуемых природных ресурсов, укрепить внешнеэкономические позиции страны за счет ее новой роли на глобальном продовольственном рынке.

2. Расширение емкости традиционных внутренних рынков сбыта и устранение ограничений в развитии АПК, сформировавшихся вследствие рассогласованности в развитии сопряженных с ним подотраслей, а также социальной сферы. Социальная политика, основанная на императивах Доктрины продовольственной безопасности, может быть направлена на сокращение дифференциации населения по уровню доходов, а также на увеличение экономической доступности продовольствия для наименее защищенных социально-демографических групп. При прочих равных условиях, это будет способствовать расширению спроса на продукцию отечественного АПК.

Расширение рыночных способов удовлетворения потребности в продовольствии может потенциально обеспечить увеличение емкости некоторых сегментов внутреннего рынка и создаст дополнительные возможности для развития товарного аграрного производства, вполне сопоставимые по своему потенциалу с импортозамещением и экспортной экспансией.

3. Регулирование темпов роста производства тех подотраслей, для которых не удастся сформировать достаточно емкие новые сегменты на внутренних и внешних рынках сбыта. Следует отказаться от стереотипа, что любой рост производства в сельском хозяйстве есть безусловное благо. Установки на рост производства должны быть сформулированы предельно конкретно как в части выбора подотраслей сельского хозяйства и пищевой промышленности, так и в части оценки желательных объемов прироста, которые должны быть согласованы с возможностями наращивания экспорта и расширения емкости традиционных внутренних рынков сбыта. В случае роста, опережающего эти возможности, актуализируется угроза кризисов перепроизводства, которые могут оказаться чрезвычайно разрушительными в условиях высокой закредитованности сельскохозяйственных предприятий.

Меры и инструменты перспективной агропродовольственной политики: разработка на федеральном и региональном уровнях прогнозных балансов ресурсов и использования основных видов аграрного сырья и продовольствия, которые дадут ориентиры перспективной емкости рынков сбыта; разработка эффективной системы контрактации основных видов аграрной продукции

по производственно-технологическим цепочкам преобразования аграрного сырья в конечные виды продовольствия; внешнеполитическая и экономическая поддержка экспорта; маршрутизация железнодорожных перевозок зерна и других сельскохозяйственных грузов, приведение тарифов на железнодорожные перевозки сельхозпродукции в соответствие с состоянием внутреннего рынка; увеличение объемов закупочных и товарных интервенций; адресная социальная поддержка малообеспеченных групп населения.

Оборонно-промышленный комплекс. Механизмы управления и поддержки предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК) должны учитывать принципиально новую ситуацию — в настоящее время в оборонно-промышленном комплексе нет избыточных военных мощностей, как это было в СССР в 1980-х гг. В то же время потенциальное снижение объема военного заказа может приводить к значительному ухудшению текущей финансово-экономической ситуации у ряда стратегически важных производств.

В этих условиях необходима дифференцированная структурно-инвестиционная политика в области ОПК, в рамках которой предприятия и организации комплекса целесообразно распределить на следующие группы:

1. Группа предприятий и организаций, выпуск продукции которых имеет наивысший приоритет либо с точки зрения оборонной безопасности (например, ракетно-ядерное оружие), либо как гражданская высокотехнологичная специализированная продукция, не имеющая аналогов (например, космические системы и ядерные технологии нового поколения), которым необходимо обеспечивать комплексную государственную поддержку даже в условиях общего снижения государственного заказа. Для этой группы целесообразно проводить политику жесткого контроля по оптимизации издержек производства, но своевременно компенсировать инфляционные потери при закупке комплектующих изделий и материалов.

2. Предприятия ОПК, которые могут на своих мощностях выпускать финальную гражданскую продукцию схожего технологического профиля. Для этих компаний целесообразно: а) развитие и расширение масштабов применения механизмов возвратного финансирования инвестиционных проектов на льготных условиях (например, Фонд развития промышленности и пр.); б) унификация военных и гражданских стандартов производства продукции, в случаях, где это допустимо. в) дальнейшее совершенствование системы подготовки и переподготовки кадров, включая повышение социального статуса рабочих и инженерных специальностей, связанных с высокотехнологичным промышленным производством; г) формирование условий для привлечения частного капитала в создание производств высокотехнологичной продукции двойного назначения. Желательно также

учитывать их сложившуюся дифференциацию на: 1) монопродуктовые компании, такие, как например Объединенная авиастроительная корпорация (ОАК); и 2) многопродуктовые компании, как например, НПК «Уралвагонзавод».

3. Производящие критично важные комплектующие предприятия ОПК, перепрофилирование которых нецелесообразно вследствие избыточной капиталоемкости таких проектов, но которые могут выпускать изделия и комплектующие, востребованные для производства финальной продукции других отраслей народного хозяйства. Для этих компаний целесообразно: а) применение механизмов, обеспечивающих приоритетную закупку отечественной продукции при реализации крупных инвестиционных проектов, финансируемых с государственным участием; б) поддержка экспорта их продукции (льготные экспортные кредиты, помощь в продвижении, правовой защите и т.д.); в) совершенствование мер таможенного и технического регулирования, препятствующих доминированию высокотехнологичной импортной продукции на внутреннем рынке.

Одновременно с этим в структуре Правительства целесообразно создание специализированного Центра по вопросам диверсификации организаций ОПК в целях облегчения взаимодействия заказчиков и потребителей гражданской высокотехнологичной продукции.

Базовые сектора промышленности. Основные проблемы развития базовых секторов промышленности лежат в области межотраслевых взаимодействий. Кроме того, возможности расширения параметров внутреннего промежуточного и конечного спроса будут формировать долгосрочный потенциал их развития.

Перспективы развития комплекса конструкционных материалов во многом зависят от повышения эффективности использования промежуточной продукции в машиностроении и строительстве. Например, рост глубины переработки материалов является ключевой предпосылкой расширения внутреннего спроса на продукцию металлургии, химического комплекса, производства строительных материалов. Новым требованиям со стороны машиностроения, определяемым логикой экономического развития страны, соответствует процесс организации новых видов производств в сфере формообразования, направленных на углубление переработки сырья и материалов. Это позволит осуществить переход к производству деталей и изделий массового назначения, пригодных к непосредственному использованию в машиностроении без дополнительной обработки и отделки. Результатом функциональной модернизации системы переработки и обработки сырья и материалов, например, может быть снижение металлоемкости машиностроительного

производства на 25–30% и рост выпуска продукции в металлургии в 1,3–1,5 раза за счет развития новых технологических циклов.

Повышение мобильности ресурсного обеспечения гражданского машиностроения возможно за счет специализированных производств, включая широкий спектр формообразующих производств по выпуску продукции повышенной технологической готовности (прецизионное литье, штамповки, профили, метизы, металлоконструкции и т.п.). Основными производителями на рынках данной продукции могут выступать малые и средние инновационные предприятия. В перспективе их значение в РФ должно быть сопоставимо с ролью аналогичных компаний в промышленно развитых странах. Производственные возможности специализированного сектора обрабатывающих производств комплекса конструкционных материалов позволят в 2–2,5 раза увеличить объемы выпуска продукции.

В период повышения темпов и качества экономического роста должен быть обеспечен рост промышленного производства, опережающий темпы роста ВВП. Это будет отражать переход экономики в состояние *новой индустриализации*. Должна быть решена задача по формированию национального комплекса фондосоздающих производств, обладающих необходимым уровнем конкурентоспособности (на первом этапе — для реализации конкурентоспособного импортозамещения).

В частности, по нашим оценкам, доля машиностроительных производств в структуре валового выпуска должна вырасти более чем в 2 раза — с 3,5% в 2016 г. до 8–10% в 2025 г. Такой результат возможен в случае, если в период 2017–2025 гг. будут обеспечены среднегодовые темпы роста в машиностроении не менее 8–10%. Интенсивный рост выпуска в гражданском, прежде всего, инвестиционном машиностроении является необходимой предпосылкой для решения ряда задач: увеличения доли отечественной продукции в структуре инвестиций в основной капитал; удлинения технологических цепочек в экономике; снижения зависимости от критического импорта; создания заделов для проведения несырьевой экспортной экспансии за пределами 2025 года. Таким образом, последовательность действий должна быть следующей: вначале — максимальное увеличение доли конкурентоспособных отечественных товаров на внутреннем рынке, затем — наращивание объемов несырьевого экспорта.

Превращение машиностроения в структурообразующую базу для формирования приемлемой экономической динамики требует: (1) постепенного перехода на экспортную модель развития машиностроения с приоритетом развития производств обладающих потенциалом наращивания доли экспорта в выпуске: авиастроение и производство космической техники;

энергетическое машиностроение, производство грузовых автомобилей, производство добывающей и строительной техники; станкостроение; (2) формирования и насыщения ресурсами институтов поддержки инвестиций в модернизацию машиностроительного комплекса; (3) роста производства инвестиционного оборудования и продукции высокотехнологичных отраслей в составе обеспеченных спросом производственных цепочек; (4) увеличения локализации производства и постепенное снижение зависимости от импортных комплектующих; (5) наращивания инновационной компоненты в структуре инвестиций в основной капитал и снижение доли собственных средств в финансировании инвестиций; (6) формирования конкурентоспособной модели диверсификации производств.

Для успешного развития и модернизации машиностроительных производств требуется предусмотреть специальные механизмы реструктуризации задолженности накопленной в данном секторе. Необходимо также признать, что ее значительный рост в последние годы был частично связан с недостаточно продуманными действиями экономических и монетарных властей.

Внешняя торговля. Постепенное изменение источников доходов в российской экономике, на основе модернизации производства, предъявляет определенные требования к динамике традиционного экспорта, который, как минимум, в среднесрочной перспективе будет сохранять свое значение для экономического роста.

Если в 2003–2008 гг. темпы роста российского экспорта опережали темпы роста мировой экономики, то в среднесрочной перспективе это соотношение изменится. По нашим оценкам, спрос на традиционную продукцию российского экспорта со стороны мирового рынка, при средних темпах роста мировой экономики чуть более 3% в год, будет увеличиваться на 2–2,5% (при условии сохранения доли России на мировых рынках сырья).

Означенная динамика экспорта в средне- и долгосрочной перспективе является достаточно низкой для повышения темпов роста российской экономики (до 3,5–5%). Во-первых, опережающий темп роста экономики по отношению к экспорту означает, что потребление населения и инвестиционный спрос должны расти не менее, чем на 5–7%. Во-вторых, высокие темпы роста потребления домашних хозяйств и инвестиций в текущей структуре экономики будут провоцировать рост импорта. Таким образом, низкие темпы роста физических объемов традиционного экспорта могут соответствовать целевым ориентирам долгосрочного развития только при условии активного развития процессов конкурентоспособного импортозамещения, постепенного расширения номенклатуры экспортных товаров и услуг.

Если доля импорта на внутреннем рынке не будет снижаться, поддержание сальдо торгового баланса на приемлемом уровне становится возможным либо за счет низких темпов экономического роста (не более 2% в год), либо за счет перманентного ослабления рубля.

Стоит отметить, что при умеренном росте цен на нефть, даже в условиях опережающего роста несырьевого экспорта в натуральном выражении, существенных изменений в структуре стоимостного объема экспорта не произойдет. В условиях более быстрого роста цен на нефть, доля сырьевых товаров в стоимостном объеме экспорта будет увеличиваться. *Таким образом, сами по себе параметры структуры стоимостного объема экспорта (доли сырьевых товаров в ней) не могут выступать целевым ориентиром экономической политики.* Более того, наращивание экспортных доходов энерго-сырьевого сектора может играть роль важнейшего элемента внешнеэкономической стратегии. Речь идет о том, что за счет роста эффективности производства во внутренней экономике может быть достигнуто высвобождение дополнительных ресурсов для экспорта.

Конструктивные сценарии развития внешней торговли неизбежно связаны со снижением зависимости российской экономики от импорта, для чего на данный момент сложились уникальные условия, связанные с высокой ценовой конкурентоспособностью отечественной продукции.

Принцип ослабления зависимости экономической политики от динамики мировых цен на углеводороды порождает дополнительный целевой ориентир долгосрочной экономической политики в виде роста несырьевого экспорта с темпами до 8–10% в год в натуральном выражении. Учитывая сформировавшийся экспортный потенциал во многих секторах экономики (АПК, химическая промышленность, металлургия, машиностроение) и возможности существенного снижения материалоёмкости, такая задача по наращиванию неэнергетического экспорта в средне- и долгосрочной перспективе является вполне выполнимой.

Социальная сфера. Основным условием развития социальной сферы в кратко- и среднесрочной перспективе является отказ от политики ограничения бюджетных расходов на образование, здравоохранение и науку, а также расходов государственной пенсионной системы. На наш взгляд существующая политика исходит из чисто балансовых соображений, т.е. увязки текущих расходов и доходов, и не учитывает, что увеличение расходов социального характера обладает долгосрочным макроэкономическим эффектом.

В частности, результаты проведенных нами расчетов показывают, что индуцированный прирост конечного спроса (ВВП) от расходов на образование, выше первоначальных затрат на подобные мероприятия. Причем это прирост

ВВП, обеспечиваемый в краткосрочном периоде. Одновременно он создает предпосылки и для долгосрочного роста, поскольку позволяет сформировать у предприятий дополнительные ресурсы для инвестирования. Точно так же, увеличение расходов на образование и здравоохранение создает долгосрочные предпосылки экономического роста, связанные с поддержанием роста человеческого капитала. Дополнительный прирост трудоспособного населения в возрасте от 60 до 72 лет и повышении уровня его экономической активности позволит увеличить среднегодовые темпы роста ВВП в 2017–2035 гг. не менее чем на 0,5 п.п.

Увеличение реальных расходов на общественное образование и здравоохранение в перспективе ближайших 5 лет позволит, как минимум, обеспечить повышение уровня реальной заработной платы и качества предоставляемых услуг в этих секторах.

Эти меры предполагают сохранение хотя бы на нынешнем уровне доли бесплатного высшего образования и постепенную модернизацию системы (или хотя бы основных ее элементов) бесплатного медицинского обслуживания и различных форм льгот в части цен на лекарства. При этом принципиальное значение имеет вопрос о регулировании торговых наценок, которые в данном сегменте рынка особенно высоки.

Потенциал восстановления, поддержания и ускорения экономического роста в сфере занятости и рынка труда может быть существенно укреплен благодаря внедрению передовых социальных, управленческих и производственных технологий (все они требуют соответствующих инвестиций и времени), ведущих к повышению производительности труда и заработной платы, улучшению качества жизни и условий труда населения, предупреждению эмиграции квалифицированных кадров, снижению потерь рабочего времени, сокращению болезней и ранней смертности, увеличению продолжительности здоровой жизни. Существует необходимость массового переобучения работников, развития малого бизнеса как «кадрового резервуара».

Проблема состоит в том, что технологическая и организационная модернизация крупных и средних предприятий, по нашим оценкам, может высвободить к 2025 г. до 3,5 млн чел.; реформа бюджетного сектора может снизить потребность в работниках еще на 0,4 млн чел. В свою очередь ухудшение демографической ситуации потенциально может сократить предложение рабочей силы примерно на 1,4 млн чел. *В результате этих разнонаправленных процессов российская экономика может превратиться в трудоизбыточную.* Это означает, что не менее 2,5 млн чел. должны будут найти новые рабочие места, в том числе в малом бизнесе. Соответственно, для устранения

возможного роста социального напряжения нужно обеспечить наращивание объема производства малых предприятий в 2–2,2 раза от нынешнего уровня к 2025 г.

В связи с этим необходима новая повестка во взаимодействии государства (федерального центра), регионов и бизнеса в части трудовых ресурсов, направленная на повышение квалификации работников, создание новых рабочих мест и возможностей для эффективного межрегионального перемещения занятых. Эти мероприятия становятся важным условием снятия социального напряжения в регионах активной модернизации. Иначе развитие экономики может столкнуться с ограничениями «социального» характера, которые будут негативно влиять на принятие решений в области экономической политики.

Особенности развития и сдвиги в территориальной структуре российской экономики

Оценки различных сценариев пространственного развития позволяют говорить о том, что перераспределение финансовых ресурсов (в том числе бюджетных) от богатых к бедным регионам не будет оказывать существенного влияния на параметры экономического роста. Однако выбор стратегии регионального развития может существенно влиять на динамику отдельных регионов. Сохранение инерции в стратегии пространственного развития является неприемлемым, потому что это приведет к дальнейшему неуправляемому сжатию хозяйственной деятельности — концентрации населения в центре страны, в наиболее благополучных регионах и городах, росту поляризации между растущими и депрессивными регионами, сохранению неблагоприятных тенденций в распределении экономической активности между западной и восточной частями страны.

Следует исходить из того, что каждый регион уникален с точки зрения не только его экономики, но и человеческого потенциала, экологии, культуры. Тем самым пространство само становится фактором экономического роста. Пространственное развитие преимущественно должно определяться ростом, основанным на внутренних (эндогенных) источниках для каждого региона, а также на эффективном использовании потенциала межрегиональных взаимодействий. В связи с этим приоритетом структурно-инвестиционной политики должно стать не решение задач выравнивания социально-экономических показателей регионов, а реализация конкретных инфраструктурных проектов, направленных на повышение транспортной и хозяйственной связности территорий, межрегиональную интеграцию и территориальную

мобильность населения, а также повышение доступности услуг социальной инфраструктуры. Инвестиционными приоритетами в данном случае могут выступать: регионы с потенциалом эндогенного роста, стратегически приоритетные регионы, крупные транспортные проекты.

Региональная политика также может быть дополнена набором мероприятий по поддержке отдельных очагов экономического роста (нестолличных агломераций) на основе повышения мобильности факторов производства и стимулирования их концентрации в наиболее конкурентоспособных регионах. Развитие системы таких региональных точек роста в определенной степени могло бы способствовать укреплению территориальной связанности страны. Однако в целях более сбалансированного развития экономики действия по развитию агломераций, как точек роста, должны носить все-таки вспомогательный характер.

Ограничение региональной политики системой описанных выше приоритетов существенно упрощает разработку стратегии пространственного развития и позволяет сосредоточиться на наборе конкретных действий.

Главный фактор, сдерживающий инвестиционную активность подавляющего большинства российских регионов — острый дефицит собственных финансовых ресурсов. Основные причины этого дефицита: а) налоговые нормативы, в соответствии с которыми большая часть налоговых доходов, собранных в регионе, перечисляется в центр; б) целевое предназначение субсидий, субвенций и дотаций, направляемых из центра в регионы, которое «заточено» почти исключительно на финансирование социальных нужд и очень мало учитывает инвестиционные потребности территорий.

Предложения по преодолению этого дефицита таковы: а) поощрять экономически активные регионы, позволяя им дополнительно оставлять себе более высокую долю от *прироста* налоговых сборов на своей территории; б) позволить регионам в ряде случаев перенаправлять средства федеральной поддержки с решения социальных задач на решение инвестиционных (например, в случае экономии или не востребоованности социальных расходов); в) значительно увеличить масштаб финансирования федеральных программ и институтов, ориентированных на поддержку (целевые субсидии, софинансирование, гранты и т.д.) инвестиционной деятельности регионов.

Проводя свою инвестиционную политику по существующим правилам, регионы часто вступают в конкуренцию друг с другом даже в тех случаях, когда межрегиональное сотрудничество выгоднее. В результате продвигаются проекты, для которых заведомо не хватает территориальных ресурсов или емкости потенциальных рынков. Кроме того, в конкурентной борьбе регионы вынуждены «демпинговать», предлагая потенциальным инвесторам

как можно бóльший объем льгот и подрывая таким образом доходы своего бюджета.

Необходимо усилить федеральную экспертную поддержку региональных инвестиционных программ и проектов. Это можно сделать, воссоздав систему патронируемых государством экспертных советов, куда регионы могли бы бесплатно для себя отдавать на рассмотрение свои проекты. Федеральная власть могла бы взять на себя формирование и финансирование деятельности таких экспертных советов. Наличие института государственной экспертизы поможет повысить качество инвестиционных проектов, в том числе региональных, и уменьшит масштабы нерациональной межрегиональной конкуренции.

Ресурсы и механизмы реализации структурно-инвестиционной политики

Повышение темпов и качества экономического роста в среднесрочной перспективе невозможно без увеличения уровня инвестиционной активности. По этому вопросу в экспертном сообществе имеется полный консенсус. Дискуссионными, однако, остаются вопросы потенциала и механизмов активизации экономической динамики.

Пространство роста. Если говорить о сроках достижения пиковых значений уровня инвестиций в ВВП (25–28%), то следует исходить из того, что это должно быть сделано максимально быстро. Во-первых, в связи с тем, что медленное повышение темпов роста будет способствовать дальнейшему «проеданию» долгосрочного экономического потенциала, а, во-вторых, потому, что ситуация в экономике развивается таким образом, что с учетом фактически сложившихся в экономике ограничений на государственное и частное потребление, инвестиции являются чуть ли не единственным элементом конечного спроса, который может обеспечить опережающий рост. Вариант с *быстрым* наращиванием физических объемов экспорта в среднесрочной перспективе представляется труднореализуемым, прежде всего потому, что в сырьевых секторах имеются явные проблемы с возможностью наращивания добычи и производства ресурсов, а в несырьевых — с эффективностью производства.

Проблема роста инвестиционной активности не может рассматриваться в «фронтальной» логике. Дело в том, что в российской экономике сформировался целый пул секторов, которые не нуждаются в росте инвестиционных вложений. Они провели частичную модернизацию производства и находятся в условиях недозагрузки конкурентоспособных мощностей,

ориентированных на внутренний рынок. К таким видам деятельности, с теми или иными оговорками, относятся: сельское хозяйство, металлургическое производство, часть химических производств, нефтепереработка, часть оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Для их возвращения к режиму расширенного воспроизводства необходим спрос, который пока не предъявляет отечественный рынок.

Этот спрос может возникнуть в результате роста инвестиций в той части экономики, которая нуждается в модернизации и способна обеспечить не только рост производства, но и существенное увеличение его эффективности.

При этом следует отметить, что не всегда в российской практике основным двигателем активности такого рода являлись расходы бюджета.

Например, устранение важнейших технологических разрывов и усложнение производственных цепочек в металлургии и нефтехимии, преимущественно, обеспечивалось за счет ресурсов бизнеса при государственной поддержке организационного и финансового характера. В то время как при модернизации ОПК и сельского хозяйства преобладали средства, выделяемые непосредственно государством.

Секторами, которые могут инициировать последовательное повышение темпов и качества экономического роста, на наш взгляд, могли бы стать инфраструктурное строительство и инвестиционное машиностроение. Однако их развитие сдерживается несовершенством трансмиссионных механизмов в финансовой системе и уже накопленным грузом долговых обязательств. Ключевые действия финансового характера в среднесрочной перспективе должны быть направлены на устранение этих ограничений.

Финансовые механизмы структурных изменений в экономике. Неординарность ситуации, сложившейся примерно к середине 2016 г., состоит в том, что отсутствие значимого роста экономики определяется *не дефицитом предложения ресурсов роста* (потенциалом финансирования инвестиционной деятельности), а масштабным *сокращением спроса на эти ресурсы*.

Можно констатировать, что на начало 2017 г. в российской банковской системе нет критичности проблемы фондирования (включая механизмы рефинансирования). В то же время есть проблемы: (1) уверенности бизнеса в перспективах роста экономической активности и долгосрочном улучшении конъюнктуры; (2) неприемлемо низкой платежеспособности (закредитованности) предприятий инвестиционного машиностроения и производства комплектующих для фондосоздающих отраслей; (3) настройки финансовой и банковской системы на режим поддержки роста.

Следует особо подчеркнуть, что проблемы финансовой системы не связаны с недостатком ликвидности. За исключением короткого периода

в 2014–2015 гг. денег в экономике было вполне достаточно. Однако те, у кого эти средства были, не хотели их тратить, а те, кому они были нужны, не могли их получить. Таким образом, инвестиционная «яма», в которую попала российская экономика, связана с несоответствием имеющихся механизмов финансирования ее фактическим потребностям. При этом сложившаяся ситуация носит искусственный характер и сформировалась в результате недостаточной гибкости в использовании финансовых инструментов, которые имеются в распоряжении экономических и монетарных властей.

Нарастающий разрыв между ключевой ставкой и фактическими параметрами инфляции мотивируется опасениями неконтролируемого роста цен, импорта и спроса на валюту. Эта логика, базировавшаяся на некорректных оценках загрузки конкурентоспособных мощностей⁵ и ситуации на рынке труда, вызывает множество вопросов, но гораздо хуже, что она постепенно трансформируется в политику необоснованного сдерживания инвестиционного и, особенно, потребительского спроса.

По нашим оценкам снижение ключевой ставки до 8% не приведет к какому-либо значимым негативным изменениям в области макроэкономической стабильности, но обеспечит экономике дополнительно кредитными ресурсами на сумму не менее 1,3 трлн руб., что значительно снизит проблемы с финансированием оборотного капитала. Однако дальнейшее снижение ключевой ставки, с высокой вероятностью, не сможет привести к пропорциональному росту производственной и инвестиционной активности. Таким образом, простым смягчением денежно-кредитной политики нельзя устранить угрозу дальнейшей примитивизации российской экономики.

Ускоренное изменение финансовой структуры экономики в направлении ее настройки на режим экономического роста возможно лишь на основе масштабных финансовых инноваций. В первую очередь, необходимо последовательно (программно) переходить на принципы финансирования не субъектов (заемщиков), а инвестиционных проектов. Этот принцип должен быть положен в основу всей системы финансирования инвестиционной деятельности как частными, так и государственными организациями.

Не следует разделять или противопоставлять каналы «частного банковского» и «государственного селективного» финансирования. Государственные финансы и специализированные институты (такие, как ФРП, Фонд развития АПК, АИЖК) могут дать заметный эффект в части организации и ориентированности банковского кредита, но не в состоянии его заместить. За счет специализированных каналов финансирования невозможно

⁵ См. например: http://csr.ru/wp-content/uploads/2017/01/Prezentatsiya_promyshlennyye-moshhnosti.pdf

радикально изменить структурные характеристики экономики, но без них трудно запустить процессы качественных изменений.

В то же время, в результате разворачивания стагнационных процессов произошло существенное сжатие секторов экономики, которые способны финансировать инвестиционную деятельность даже по умеренным рыночным процентным ставкам. И преодолеть этот барьер без масштабных усилий государства уже нереально.

На наш взгляд, необходимо оценить потенциальную структуру спроса на заемные инвестиционные ресурсы и в соответствии с ними выстроить систему организации финансирования инвестиционной деятельности.

Наряду с традиционными инструментами рыночного финансирования (банковское финансирование, корпоративные облигации и другие корпоративные бумаги) в такую систему следует включить имеющиеся специализированные каналы:

- 1) Отраслевые и межотраслевые (Фонд развития промышленности, Фонд развития АПК, АИЖК и т.д.) — их задача направление финансовых ресурсов по нерыночным ставкам в ключевые сектора экономики, обеспечивающие экономический рост, а также демонстрация бизнесу приоритетов экономической политики государства;
- 2) Институциональные (Корпорация МСП и т.д.) — обеспечивают расширение финансирования и развитие отдельных направлений, определяющих качество роста;
- 3) Макроэкономические (Институты развития) — нацеленных на поддержку крупных, макроэкономически значимых инвестиционных проектов

Для нормального функционирования этих каналов должна быть модернизирована система рефинансирования коммерческого кредитования со стороны ЦБ РФ. Кроме того, для эффективного функционирования нерыночных каналов в первоочередном порядке должны быть созданы механизмы реструктуризации кредиторской задолженности, которые могли бы позволить вновь включить в сферу финансирования важные для экономики предприятия, имеющие высокие уровни закредитованности. Целесообразно рассмотреть возможность создания банка «плохих долгов», действующего в рамках общей системы регулирования. Первоочередной зоной внимания такого банка следует считать инвестиционное машиностроение и связанные с обеспечением его деятельности сектора экономики.

Еще одним важным инструментом настройки трансмиссионных механизмов должно стать превращение дефицита бюджета в инструмент перераспределения финансовых ресурсов, осуществляемого за счет заимствований у финансово-избыточных секторов, и направление этих средств на развитие проектов развития. При этом было бы целесообразно использовать заимствования исключительно для финансирования нерегулярных (инвестиционных) расходов бюджета. В свою очередь постоянные (регулярные) расходы бюджета должны финансироваться, преимущественно, за счет регулярных доходов. Такая бюджетная политика могла бы способствовать развитию внутреннего финансового рынка и расширять бы возможности финансовой системы. В этом случае необходимо сформировать требования к разумному росту государственного долга и процентных расходов бюджета.

Кроме того может быть предложен пакет бюджетно-налоговых мер, направленный на стимулирование инвестиций, расходов на НИОКР и экспорта, что позволит не только преодолеть долгосрочные стагнационные процессы в российской экономике, но и повысить устойчивость бюджетной системы за счет роста налоговой базы будущих периодов. Предлагаемый пакет включает: меры по поддержке негосударственного (и не монопольного) сегмента научно-технологической сферы, нацеленного на коммерциализацию результатов исследований; введение гибкой системы налоговых зачетов по расходам на НИОКР; введение специального льготного налогового режима для компаний НТИ; создание «патентного окна» (освобождение доходов от реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности от налога на прибыль (сейчас они освобождены только от НДС); возврат инвестиционной налоговой льготы (при условии адекватных мер по борьбе с лжеинвестициями).

Институциональное обеспечение структурно-инвестиционной политики. Важно, чтобы сама система управления была ориентирована на достижение поставленных долгосрочных целей, на реализацию образа будущего. Для того, чтобы все это заработало: долгосрочные цели, образ будущего, структурно инвестиционная политика — необходимо наличие в стране, в том или ином виде, системы индикативного планирования.

Это означает, что кардинальным образом должен быть повышен статус и полномочия Министерства экономического развития с устранением из текущей деятельности Правительства публичной дискуссии о целях экономической политики. Либо, действительно, необходим отдельный орган, отвечающий за долгосрочное развитие экономики и реализацию структурно-инвестиционной политики.

Работа по повышению предпринимательской и потребительской уверенности и изменению модели инвестиционного поведения должна начинаться

с разработки, обсуждения и принятие государством совместно с бизнес-сообществом долгосрочных и среднесрочных целевых ориентиров развития экономики.

Необходима явная и прозрачная для бизнеса и общества увязка стратегий крупнейших российских компаний и институтов развития с приоритетами государства и общества, зафиксированными в утвержденных документах стратегического планирования, взаимный публичный контроль за их реализацией.

В настоящее время в экономике России имеется ряд крупных секторов с преобладанием монопольных или олигопольных рынков (добыча ряда видов природных ресурсов, транспорт, в том числе транспортные комплексы крупных городов, отдельные сегменты торговли, ЖКХ и городская инфраструктура, здравоохранение и др.), эффективность которых по меркам лучших практик невысока, а стимулы к ее повышению снижены. При этом масштабы таких секторов или даже отдельных компаний настолько велики, что рост эффективности в них способен значимо влиять на экономику в целом. Ввиду межотраслевого характера и масштабности проблемы, ее надо решать на самом высоком уровне.

На начальном этапе было бы важно провести оценку потенциала роста эффективности крупнейших секторов и компаний (некий предварительный бенчмаркинг), а также разобраться с механизмом, то есть стимулами роста эффективности в секторе естественных монополий и на моно/олигопольных рынках, с формулированием основных вызовов для системы госуправления.

Представляется целесообразным подготовить «реестр сверхэффективных решений» по управлению издержками — тех управленческих действий, эффект от которых на порядки превосходит затраты на реализацию и может быть получен за 2–3 года.

Политика развития финансового сектора, обеспечивающая выход на высокие темпы экономического роста с опорой на высоко- и средне/высокотехнологичные сектора должна включать в себя четыре взаимосвязанных контура: а) формирование целостного «конвейера» поддержки инноваций в виде системы институтов развития (ИР), передающих разработки от ранних стадий к конечным; б) формирование на базе проектных компаний обширного слоя новых средне- и высокотехнологичных бизнесов, «погружённых» в высоко конкурентную среду внешних рынков; в) формирование адаптированной к российской специфике системы корпоративного управления, обеспечивающей мотивацию собственников крупнейших компаний к технологическому развитию, формирование финансовых институтов, комплементарных данной системе; г) расширение доступа инвестиционно-активных предприятий

к долгосрочным займам за счёт расшивки «узких мест» в системе внутренних финансовых рынков.

Обеспечение единства инновационного процесса в рамках «конвейера» поддержки инноваций требует действий по следующим направлениям:

1. Обеспечение передачи поддерживаемых проектов от одного ИР к другому на «стыках» стадий. Первоочередные шаги: активизация деятельности ИР в части предоставления информации о проектах, поддерживаемых на более ранних стадиях инновационного процесса.

2. Преодоление сложившегося дефицита в финансировании ИР ранних стадий инновационного процесса, что требует докапитализации ИР, позиционирующихся на поддержке инновационных проектов, разнообразия форм финансирования инновационных проектов ранних стадий.

3. Устранение провалов в нефинансовом (информационно-консультационном, организационном, кадровом и др.) сопровождении поддерживаемых ИР проектов за счет перехода к оказанию услуг по маркетингу, анализу перспектив внедрения результатов НИОКР, предполагаемых в рамках проектов-претендентов, создания сети консультационно-информационной поддержки малых инновационных предприятий.

Некоторые количественные оценки вклада структурно-экономической политики в экономическую динамику

В сценарии умеренно-благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры предполагается плавный рост мировых цен на нефть. Темпы роста мировой экономики снижаются до уровня в 3,1% к концу прогнозного периода. Складывающаяся при этом динамика инфляции и курса рубля обеспечивают благоприятную ценовую конъюнктуру для отечественных производителей за счет стабилизации реального курса рубля в период до 2020 г. с его последующим укреплением к 2035 г.

При формировании экономической динамики ключевой вклад в период 2017–2025 гг. вносят инвестиции в основной капитал, а в период после 2025 г. — экспорт. В среднем за период 2017–2035 г. обеспечиваются среднегодовые темпы роста ВВП на уровне 3,7%. При максимальной норме накопления в 26,8% от ВВП на рубеже 2025 г.

В период повышения темпов и качества экономического роста в 2017–2025 гг. до половины прироста ВВП приходится на увеличение валового накопления основного капитала, что объясняется достаточно динамичным увеличением нормы накопления и практически двукратным опережением динамикой инвестиций темпов роста ВВП. Следующими по значимости

факторами, позитивно влияющими на экономическую динамику, являются потребление домашних хозяйств и экспорт.

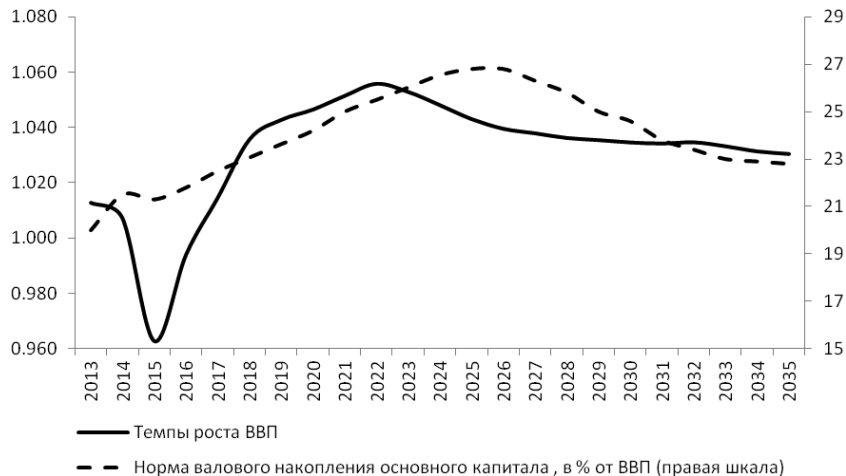


Рис. 1 Динамика ВВП и нормы накопления основного капитала в % от ВВП (правая шкала) в 2013–2035 гг.

Поддержание положительной динамики спроса населения является необходимым условием ускорения роста в 2017–2025 гг. Особенно возрастает роль этого фактора в период 2021–2025 гг., когда может ожидать исчерпание потенциала наращивания экспорта на существующих производствах. В этот же период времени предполагается наибольшие темпы роста импорта, связанные с увеличением спроса на продукцию инвестиционного назначения.

Таблица 1 Среднегодовые темпы прироста ВВП и основных элементов конечного спроса по периодам, п.п.

Элементы конечного спроса	2017–2020	2021–2025	2026–2030	2031–2035	2017–2035
Потребление домашних хозяйств	2,1	4,4	1,7	2,1	2,6
Государственное потребление	0,9	1,8	1,3	0,9	1,2
Инвестиции в основной капитал	5,5	8,7	4,7	3,8	5,7
Экспорт	3,0	1,9	4,2	5,0	3,6
Импорт	1,4	5,7	2,1	2,1	2,9
ВВП	3,3	4,9	3,4	3,3	3,7

Источник: расчеты ИПП РАН

Период 2017–2025 гг. будет характеризоваться опережающей динамикой в промышленности и строительстве, при умеренных темпах роста в секторе услуг. Такая динамика будет отражать рост потенциала производственного сектора в рамках реализации мероприятий структурно-инвестиционной политики и постепенного смягчения ограничений развития в промышленности.

Таблица 2. Среднегодовые темпы прироста производства укрупненных секторов экономики по периодам, п.п.

Сектора экономики	2017– 2020	2021– 2025	2026– 2030	2031– 2035	2017– 2035
Промышленность	3,6	5,2	3,0	2,8	3,2
Строительство	4,0	5,1	3,7	3,2	4,2
Сельское хозяйство	2,2	1,8	1,2	0,7	1,4
Услуги (включая торговлю)	3,0	4,1	2,9	3,1	3,3

Источник: расчеты ИПП РАН

Одной из важнейших характеристик изменения показателей эффективности экономики является снижение удельных затрат основных видов сырья и материалов. Анализ взаимосвязи параметров инвестиций в основной капитал и эффективности использования первичных ресурсов на базе межстрановых сопоставлений позволяет оценить потенциал изменения параметров эффективности крупнейших секторов российской экономики в рамках рассматриваемого сценария. Можно отметить, что рост эффективности производства напрямую связывается с направлениями вложения средств по секторам экономики и ведет к приоритетному увеличению доли добавленной стоимости в секторе обрабатывающих производств и строительства.

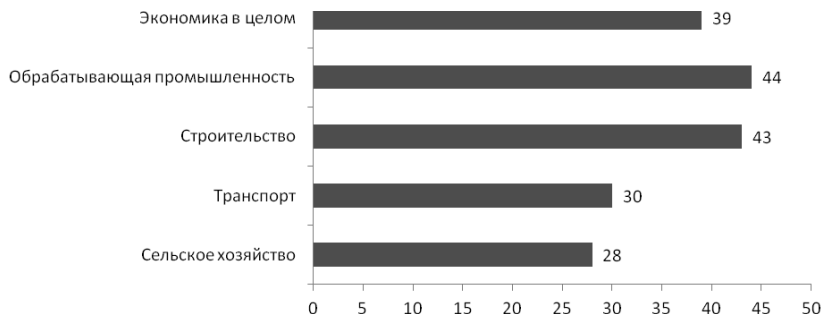


Рис. 2. Прирост продуктивности использования первичных ресурсов по секторам экономики 2035 г. к 2015 г., в%

Мероприятия структурно-инвестиционной политики, прежде всего, направлены на формирование дополнительных возможностей роста экономики за счет усложнения структуры производства и повышения эффективности межотраслевых связей. В результате в период 2017–2035 гг. имеется возможность существенного изменения направлений формирования добавленной стоимости и повышения долгосрочного потенциала экономического роста. Вклад в динамику ВВП промышленности в 2017–2035 гг. составляет более 40% (около 10% в 2005–2014 гг.).

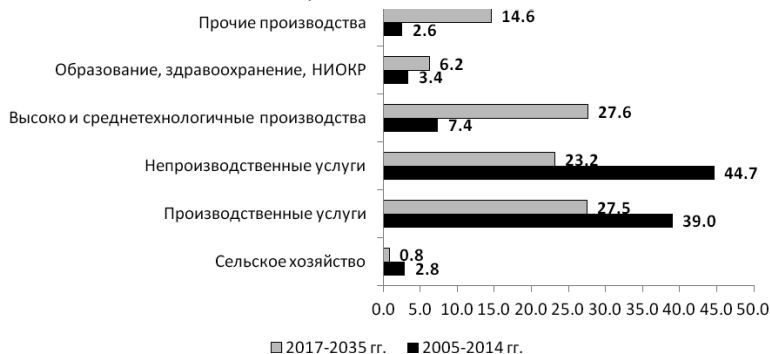


Рис. 3. Структура формирования ВВП в 2005–2014 гг. и в 2017–2035 гг., в% к итогу

Одновременно с этим происходит увеличение вклада в формирование ВВП видов деятельности отвечающих за сектор знаний и человеческий капитал. На этом фоне существенно снижается вклад в динамику ВВП сектора услуг. В большей степени это касается непроизводственных услуг и чуть в меньшей — производственных услуг. В целом, структура экономики становится более сбалансированной и отвечающей задачам развивающейся страны, стремящийся в относительно короткое время сократить разрыв в уровне развития со странами-лидерами. Трансформации в структуре производимого ВВП также характерны для страны, проводящей форсированную политику модернизации и реиндустриализации.

Высокий уровень инвестиционной активности увеличивает вклад качественной составляющей роста в формирование ВВП. Возможность получения большего объема добавленной стоимости из того же объема ресурсов определяет экономическую динамику практически на всем прогнозном периоде.

Средние темпы роста производительности труда в 2017–2035 гг. составляют 3,2%, что в рамках изменений в отраслевой структуре производства

позволяет обеспечить экономику трудовыми ресурсами без существенного увеличения параметров внешней миграции. В структуре занятости сокращается численность занятых в торговле, сельском хозяйстве и образовании. Наибольший рост занятых наблюдается в секторах высоко- и среднетехнологичной обрабатывающей промышленности.

По сравнению с уровнем 2015 г. энергоемкость ВВП снижается на 43%.

Таблица 3. Качественные характеристики роста экономики в 2017–2035 гг.

	2017– 2020	2021– 2025	2026– 2030	2031– 2035
Динамика ВВП	3,31	4,88	3,35	3,02
<i>в том числе</i>				
<i>вклад увеличения эффективности использования ресурсов (качественная составляющая)</i>	2,67	2,87	2,80	2,00
<i>вклад дополнительного вовлечения ресурсов (количественная составляющая)</i>	0,65	2,02	0,55	1,02
	2020	2025	2030	2035
Производительность труда (2015 г.=1)	1,16	1,45	1,69	1,94
Энергоемкость (2015 г. = 1)	0,86	0,72	0,63	0,57
Доля затрат в выпуске, (%)	47%	45%	44%	43%

Источник: расчеты ИМП РАН

Реализация мероприятий структурно-инвестиционной политики должна обеспечить формирование необходимого долгосрочного потенциала экономического роста, который позволит российской экономике в период 2017–2035 гг. развиваться средним темпом выше 3,5%. При этом в период повышения темпов и качества экономического роста в отдельные годы достижимыми являются темпы роста ВВП выше 5%.