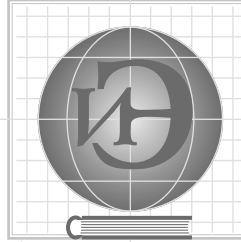


Российская академия наук



Институт экономики



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

ИНСТИТУТЫ СТРУКТУРНОЙ  
МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ  
ЭКОНОМИКИ

Москва  
2018

ББК 65.9 (2 Рос)  
И 71

Рецензенты:  
*И.Р. Курнышева*, д.э.н.,  
*М.Л. Альтидовская*, д.э.н., профессор

И 71 **Институты структурной модернизации российской экономики:** Сборник / Под ред. Н.Ю. Ахапкина. М.: ИЭ РАН, 2018. – 226 с.

ISBN 978-5-9940-0618-4

В сборнике приведена институциональная и макроэкономическая оценка факторов структурной трансформации экономических систем. Определены направления развития бюджетных и налоговых институтов модернизации российской экономики и регулирования ее пространственной структуры. Осуществлен институциональный анализ мер государственной поддержки инновационного развития промышленности. Раскрыты вопросы совершенствования институтов развития российского агропромышленного комплекса.

ISBN 978-5-9940-0618-4

ББК 65.9 (2 Рос)

© Институт экономики РАН, 2018  
© Коллектив авторов, 2018  
© В.Е. Валериус, дизайн, 2007

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	6
<b>I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРИОРИТЕТЫ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ</b>	
<b>О.С. Сухарев</b> Экономическая теория реструктуризации: основные положения.....	14
<b>Д.Е. Сорокин</b> Политическая экономия структурной модернизации .....	36
<b>В.И. Филатов</b> Обоснование приоритетных направлений структурной модернизации российской экономики в контексте формирования новой модели развития.....	43
<b>II. УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ</b>	
<b>Н.Ю. Ахапкин</b> Макроэкономические и институциональные условия развития российского рынка труда.....	70
<b>Е.А. Соколовская</b> Этические и социальные аспекты структурной модернизации российской экономики .....	102
<b>И.А. Бродская</b> К вопросу формирования институтов структурной модернизации экономики: анализ зарубежного опыта .....	117

---

III. МОНЕТАРНЫЕ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ  
И ОТРАСЛЕВЫЕ ИНСТИТУТЫ СТРУКТУРНОЙ  
МОДЕРНИЗАЦИИ

**Л.Н. Лыкова**

Бюджетные и налоговые институты модернизации  
экономики ..... 146

**Е.М. Бухвальд**

Институты регулирования пространственной структуры  
российской экономики ..... 171

**С.А. Толкачев, В.Г. Бржезинский**

Институциональный анализ мер государственной поддержки  
инновационного развития промышленности России..... 192

**Л.Н. Иванова, Т.Е. Кузнецова**

Трансформация российского агропромышленного комплекса:  
институциональный аспект..... 206

## ВВЕДЕНИЕ

Модели экономического развития национальных экономик предопределены множеством факторов, значительная часть которых носит объективный характер. Быстрые структурные и базовые институциональные изменения, как правило, невозможны. Тем не менее крайне важно определиться, какова совокупность ключевых факторов и институтов, воздействие на которые (как и способы этого воздействия) формирует предпосылки фундаментальных позитивных перемен. Разработку именно этих вопросов авторы предлагаемого вниманию читателя сборника рассматривали как ключевую задачу для определения направлений выхода российской экономики на траекторию устойчивого динамичного роста, ее структурной модернизации и в конечном счете формирования новой модели развития.

Институциональный каркас современной российской экономики в главном сформировался в начале 2000-х годов. Это был период преодоления острой фазы системного кризиса и снижения уровня трансформационных рисков. В основе начавшегося тогда роста лежало свойственное любой рыночной системе, где первую скрипку играет капитал, — а рынки к этому времени в стране уже сложились, — саморазвитие. Государство в этот период было представлено

в экономике как мощный агент, контролирующий значительные ресурсы. Но его регуляторные и стимулирующие возможности почти не использовались. Государство выполняло необходимые рутинные управленческие функции, выступая по отношению к экономике главным образом как наблюдатель. Однако сложившаяся совокупность институтов обеспечила возможность относительно устойчивого экономического развития. Собственно, обеспечение устойчивости и попытка минимизации монетарных, бюджетных и социальных рисков — это главная характеристика нового институционального порядка.

В то же время предпосылок для динамичного системного развития новая институциональная модель не создала. Это вполне определенно проявилось и в 2008–2009 гг., когда глобальный финансовый кризис, вызвавший сокращение спроса в большинстве развитых и развивающихся стран, больно ударил по российской экономике, которая перестала быть тихой заводью, как на то надеялись власти, экономики мировой, так и после 2013 г., когда в значительной мере под воздействием внешних шоков темпы роста существенно замедлились. По сути дела, по многим направлениям мы остались «в пространстве тех тенденций, которые были заложены в линейной логике рыночных преобразований, самой идеологии реформирования ...»<sup>1</sup>.

Сложившаяся институциональная модель в условиях нарастания потенциала нестабильности мировой экономики, усиления потенциальных и реальных угроз экономической безопасности и в целом конкурентной борьбы на мировых рынках, если сама по себе не порождает и не усиливает риски, связанные с высокой уязвимостью национальной экономики, то не формирует механизмов их предотвращения или минимизации и слабо сопряжена с решением задач структурной модернизации. Любое развитие не может быть бескризис-

---

1. Евстигнеева Л., Евстигнеев Р. Трансформационные риски российской экономики // Вопросы экономики, № 11, ноябрь 2006.



ным. И развитие рыночных экономик не исключение. Но в самих механизмах рынка заложены возможности преодоления кризиса. Эти механизмы делают экономику гибкой, позволяя ее акторам, или, по меньшей мере, части из них, находить варианты поведения, обеспечивающие выживание и последующее развитие. Задача государства – не только во время кризиса, а на всех стадиях экономического цикла – формировать и использовать такой набор инструментов экономической политики, который, во-первых, обеспечит максимально возможную эффективность функционирования этих рыночных механизмов, во-вторых, позволит минимизировать рыночные провалы и, в-третьих, что особенно важно сейчас, расширит возможности противодействия внешним угрозам и шокам. При этом важно перейти от фрагментарного, проектного стимулирования и регулирования экономики к долгосрочному, системному и сориентированному прежде всего на развитие внутренних рынков и использование внутренних ресурсов. В конечном счете в России должна быть разработана и осуществлена своя национальная, используем терминологию Кейнса, «положительная антициклическая программа»<sup>2</sup>.

Развитие действующих и формирование новых институтов структурной модернизации как исследовательская задача решалась авторами сборника на основе следующих концептуальных подходов:

При изучении влияния структуры экономики на ее рост необходимо учитывать, что на различные элементы структуры влияют различные факторы, а сами элементы могут быть связаны друг с другом, причем характер этих связей динамически изменяется. Реструктуризация экономической системы может осуществляться посредством как внутренних изменений, так и благодаря целевым установкам правительства (либо отсутствию таковых), когда принимаемые меры

---

2. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранные произведения. М.: Экономика, 1993. С. 306.

экономической политики изменяют институты, отвечающие за распределение ресурсов между видами деятельности или секторами и обеспечивают развитие одних секторов за счет других в полном объеме либо частично. При этом механизмы реструктуризации, позволяющие изменять пропорции системы, учитывая институциональные ограничения и возможности адаптации агентов, исходное состояние, взаимосвязь и взаимовлияние различных структур, формируют модель структурного управления.

Приоритетами структурной модернизации, формирующими материальное наполнение экономического роста, должны стать как новые индустрии перспективного технологического уклада, призванные обеспечить технологическую конкурентоспособность и независимость на длительную перспективу, так и широкомасштабная диверсификация и технологическая модернизация основных секторов машиностроения, призванная кардинально снизить зависимость важнейших сегментов национального хозяйства от импорта машин и оборудования. При этом, если первое направление должно основываться преимущественно на собственных инновациях, то второе, связанное с технологическим обновлением основных отраслевых сегментов реального сектора экономики, может широко использовать трансферт передовых зарубежных технологий и их дальнейшее совершенствование в воссоздающихся на этой основе национальных центрах технологических и производственных компетенций.

Институты развития следует рассматривать как комплекс регуляторных программ, планов и проектов (федерального, регионального и муниципального уровней), в реализацию которых включены как хозяйствующие субъекты всех организационно-правовых форм, так и государственные (государственно-частные) структуры, обеспечивающие устойчивость функционирования экономики и решение задач стратегического характера. При этом данные институты как специальные экономические институты и часть институциональной среды развития для усиления их воз-

действия на динамику и характер общего экономического роста нуждаются в уточнении стратегических целей функционирования, координации стратегий, разработке и уточнении методов оценки эффективности деятельности в соответствии с ключевыми индикаторами развития национальной экономики.

Проведение структурной модернизации невозможно без усиления внимания государства к вопросам социального развития и корректировки социальной политики. Ключевая задача — создание предпосылок для формирования среды, способствующей личностному и профессиональному развитию человека. Потребуется переосмысление приоритетов политики на рынке труда, поиск новых подходов к модернизации системы трудовых отношений и стимулированию развития и эффективной реализации национального человеческого потенциала.

Формирование институциональной среды перехода к системной структурной модернизации необходимо осуществлять по следующим основным направлениям: определение опорных звеньев (блоков), обеспечивающих интеграцию движения экономики по пути модернизации, т. е. драйверов экономического роста, находящихся в сопряжении с институтами развития; формирование условий, стимулирующих предпринимательский интерес к организационно-технологическому развитию производства (прежде всего, имея в виду активизацию инвестиционного спроса и роста стоимости рабочей силы, что выступает необходимым условием повышения спроса совокупного); изменение парадигмы функционирования бюджетных, налоговых и в целом финансовых инструментов с целью усиления их институциональных возможностей стимулирования экономического роста.

Завершая, отмечу, что к сложной проблеме структурной модернизации экономики авторы подошли на основе анализа объективно существующих предпосылок, горизонтов и ограничений экономического развития, исторически сложившихся институциональных практик функционирования

экономики, особенностей российской пространственной и социальной среды развития. Такая ориентация исследований позволила обеспечить их комплексность и практическую направленность даже теоретических выкладок. Это дает основания надеяться, что полученные результаты будут востребованы при разработке как концептуальных и стратегических, так и конкретных прикладных решений, касающихся структурной модернизации экономики и перевода ее на новую модель развития.

*Н.Ю. Ахапкин*

РАЗДЕЛ I

Теоретические  
основы и приоритеты  
структурной  
модернизации  
российской  
экономики

**О.С. Сухарев**

д.э.н., проф., зав. сектором  
Института экономики РАН

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
ТЕОРИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ:  
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ<sup>3</sup>

В широком смысле под реструктуризацией можно понимать целенаправленное, т. е. управляемое — являющееся результатом мероприятий правительственной политики, изменение экономических, производственно-технологических, институциональных и т.д. пропорций, необходимое для повышения устойчивости и эффективности функционирования национального хозяйства. Реструктуризация может пониматься не только как целенаправленные изменения пропорций внутри и между различными экономическими подсистемами, но и как создание совершенно новых экономических структур и целых секторов. В узком смысле реструктуризацию можно рассматривать как мероприятия на уровне предприятия (фирмы), сектора, отрасли, которые изменяют определенные пропорции в нужном направлении. Конечно, для этого выделяются некие ресурсы, использование которых должно окупиться полученным преимуществом от новой структуры. Может изменяться продуктовая, технологическая, рыночная, кадровая, производственная (фонды) структура. Также изменяется структура мотивов и стимулов

---

3. В основу статьи положен материал книги автора. См.: Сухарев О.С. Теория реструктуризации экономики. М.: Ленанд, 2016.

деятельности, состав и соотношение различных трансакций, включая денежно-кредитные операции и т.д.

Реструктуризация может происходить в силу специальных воздействий и мер политики, но она происходит в силу взаимодействия элементов системы – внутренних процессов, вне зависимости от экзогенных воздействий. Обычно и внутренние, и внешние силы действуют сообща, либо увеличивая скорость реструктуризации и ее масштаб, либо ослабляя/уменьшая. Как и применительно к эволюционным изменениям, реструктуризация имеет обратимую и необратимую компоненты, причем необратимая компонента довольно сильна, так что вернуть систему к прежнему состоянию возможно только при управляемой реструктуризации, которая происходит под действием ряда специальных мероприятий [2].

Термин «реструктуризация» сейчас широко используется и финансистами в значении реструктуризации долга, например государственного либо отдельной компании. В данном смысле он означает изменение сроков и суммы платежа по долгу, списание части долга, либо при невозможности погасить долг и угрозе дефолта, оплату в счет долга имуществом компании или государства. По сути, это также своеобразное изменение внутренней структуры долгового обязательства, формы платежа и т.д. Финансовая реструктуризация часто заканчивается изменением экономической структуры компании, отрасли либо экономики, поскольку институт банкротства, являющийся весомым элементом осуществления такой реструктуризации, обладает мощным силовым воздействием на хозяйственную структуру. Банки осуществляют реструктуризацию кредитных портфелей и т.п.

Таким образом, термин «реструктуризация» стал довольно популярным в экономической науке, но общих теоретических позиций на основе базовых принципов, при всех имеющихся многочисленных исследованиях тех или иных структурных изменений, не выработано. Причем, если употребляется термин «структурное изменение», то принято считать, что это некое долгосрочное изменение пропорций,

происходящее по «объективным основаниям», если же употребляется термин «реструктуризация», то это изменение пропорций в силу планируемых воздействий. Я считаю такую трактовку весьма условной и далекой от подлинного положения вещей. Реструктурировать можно капитал (применительно к кредитам – условия погашения обязательств), компанию, государственный долг, экономику региона, сектора, страны и т.д. Отделить планы по реструктуризации от объективного изменения практически современными научными методами не представляется возможным. Поэтому необходимо при рассмотрении этого процесса иметь в виду обе компоненты или сразу два типа реструктуризации, о которых здесь ведется речь.

Структура всегда задается соотношением элементов, следовательно, реструктуризация есть изменение этого соотношения между элементами структуры. Таким образом, реструктуризация – это изменение соотношения между новыми и старыми комбинациями, между самими новыми комбинациями, между новаторами, консерваторами и безработными. Изменение органической структуры капитала также является реструктуризацией. Все-таки основной акцент в применении этого термина делается на специальных мерах, призванных изменить пропорции, а не ожидать, пока пропорция в силу каких-то причин изменится сама собой. Структура может рассматриваться как институт, т. е. некое негласное, не зафиксированное нигде правило, которое влияет на экономику, принуждает к осуществлению неких действий, предопределяет решения агентов. Так, некая структура (соотношение) рентабельность – риск задает возможность влияния на перелив ресурсов между секторами экономики, особенно если это соотношение устойчиво в какой-то период времени. Причем перелив ресурса подтверждает принуждающую силу этой пропорции. Следовательно, структура выступает своеобразным механизмом принуждения – и в этом смысле, по Д. Нортю, вполне может рассматриваться в виде института [1].



## Влияние структуры на рост экономической системы

Проблема исследования влияния структуры экономики на ее рост не является тривиальной задачей, поскольку на различные элементы структуры действуют различные факторы, а сами элементы могут быть связаны друг с другом, причем характер этих связей также динамически изменяется. Экономический рост обычно идентифицируется по динамике ВВП. Следовательно, структурная задача должна ставиться в привязке к компонентам валового внутреннего продукта. Задача реструктуризации может быть поставлена по структуре (например, по расходам) создаваемого продукта  $Y = C + I + G + NX$ , где  $C$  – внутреннее потребление,  $I$  – валовые инвестиции,  $G$  – правительственные расходы,  $NX$  – чистый экспорт,  $NX = Ex - Im$ , экспорт минус импорт. Еще одним важным уравнением, которое необходимо использовать, является уравнение платежного баланса  $NX + (I - S) + OR = 0$ , где  $S$  – сбережения,  $OR$  – обязательные резервы [2].

Введем следующие обозначения:  $NX = aY$ ,  $Im = mY$ ,  $C = cY$ ,  $I = nY$ ,  $S = sY$ , причем  $1 - s = c$  – склонность к потреблению,  $s$  – склонность к сбережению (норма сбережения),  $n$  – норма накопления,  $a$  – доля чистого экспорта в продукте,  $Y$ ,  $m$  – доля импорта в продукте. Пусть  $Z_n$  и  $Z_f$  – внутренний и внешний долг страны (экономической системы – государственный долг<sup>4</sup>), так что доля общего долга  $b = (Z_n + Z_f)/Y$ , при этом  $Z_n/Z_f = v$ . Правительственные расходы складываются из собираемых доходов  $tY$ , где  $t$  – средняя налоговая ставка в экономической системе и суммы внутреннего и внешнего долга, так что  $G = tY + Z_n + Z_b = (t + b)Y$ . Обозначим разницу

---

4. Конечно, важен долг частного сектора – корпораций банков других агентов, но он не может учитываться в аспекте финансирования правительственных расходов. Его рассмотрение следует осуществлять отдельно, распределяя между потребительскими расходами (в качестве еще одной компоненты этих расходов и инвестициями, а также при покупке импорта (когда корпорации занимают за рубежом, чтобы на этот кредит купить что-то по импорту – самая неэффективная долговая стратегия как для частного сектора, так и для государственного сектора).

нормы сбережения, нормы накопления и доли экспорта в продукте в виде  $k$ , то есть  $k = s - n - a$ . Тогда, учтя вводимые обозначения, запишем основное уравнение  $Y = cY + nY + (t + b)Y + aY$ . Уравнение для платежного баланса примет вид:  $aY + (n - s)Y + OR = 0$ , или  $Y = OR / (s - n - a) = OR / k$ . Взяв производную  $Y$  по времени, получим, что темп роста  $g = (1/Y) dY/dt$  равен росту резервов системы  $g_{OR} = (1/OR) dOR/dt$  за вычетом темпа изменения  $k$ , т. е.  $(1/k)dk/dt$ , где  $k = s - n - a$ . Иными словами, для положительного роста норма сбережений должна расти быстрее, чем сумма нормы инвестирования и доли экспорта в продукте. Из основного уравнения, для структуры  $Y$  по расходам, запишем:  $Y = (1 - s)Y + nY + tY + Z_n + Z_f + aY = (1 - (s - n - a) + t)Y + Z_n + Z_f$ . Откуда находим:

$$Y(s - n - a) + tY = Z_n + Z_f$$

$$Y = \frac{OR}{s - n - a},$$

$$OR - tY = Z_n + Z_f.$$

Исходя из представленных записей, следует, что  $Y = [OR - (Z_n + Z_f)]/t$ . Чем выше резервы системы, тем выше продукт, чем выше государственный долг, тем ниже продукт, и чем выше средняя налоговая ставка, тем ниже продукт<sup>5</sup>. Примем  $b + t = q$  — сумма средней налоговой ставки и доли долга в продукте системы. Тогда несложно показать, что положительный темп роста экономической системы будет, если темп роста резервов системы станет превосходить темп роста величины  $q$  (налогов и долга),  $gy > 0$  при  $gOR > gq$ . Дифференцируя функцию  $Y = [OR - (Z_n + Z_f)]/t$ , получим, учтя, что  $j = Z_n(1 + v)/OR$ ,  $gt$  — темп роста средней налоговой ставки,  $gv$  — темп роста структуры долга, когда иностранная часть долга увеличивается:

5. Во всяком случае, так можно прочитать данную запись. Это эквивалентно записи:  $Y = OR / (t + b)$ , либо  $Y = [OR - Z_n(1 + v)]/t$ .

$$g_{z_n} < \frac{1}{j} [g_{OR} + g_i (j-1) - jg_v],$$

$$g_y > 0.$$

Темп роста внутреннего долга должен быть ниже величины соотношения темпов по росту резервов, налогов и ухудшения структуры государственного долга (в пользу иностранной компоненты долга по  $v$ ), чтобы наблюдался положительный рост экономической системы (в границах данной модели).

Теперь допустим, что существует связь между инвестициями и экспортом, т. е.  $I = uEx$  ( $Y = uEx/n$ ). Представим продукт системы так:  $Y = (1 - s)Y + uEx + G + Ex - mY$ , где  $Im = mY$  (импорт).

$$\text{Откуда } Y = [(1 + u)Ex + G]/(s + m).$$

Подставив правительственные расходы  $G = (t + b)Y$ , выражение примет вид:  $Y = (1 + u)Ex/\{(s + m) - (t + b)\}$ . Следовательно, правительственные расходы и экспорт, а также высокая доля инвестиций в экспорте системы действуют в сторону большего продукта, высокая норма сбережений и доля импорта в продукте — снижают продукт. Однако в преобразованном выражении, чем выше налоги и совокупный государственный долг, тем больше будет продукт системы. Аналогично несложно получить:

$$Y = \frac{(1+u)Ex + (1+v)Z_n}{s+m-1},$$

$$NX = \frac{(s-um-t)Ex - m(1+v)Z_n}{s+m-t}.$$

Высокие налоги снижают продукт, как и высокая доля импорта, но высокий экспорт и доля инвестиций в экспорте увеличивают как чистый экспорт, так и продукт. Рост внутреннего долга и внешнего долга (структура  $v$ ) будет увеличивать продукт, но явно снизит чистый экспорт. Возможна равноценная запись этих выражений, которая примет вид:

$$Y = \frac{(1+u)Ex + G}{s+m},$$
$$NX = \frac{(s-um)Ex - mG}{s+m}.$$

Таким образом, большие правительственные расходы будут давать и больший продукт, как и экспорт. Однако рост доли импорта будет снижать продукт, как и рост сбережений, чистый экспорт будет ниже при большей величине расходов правительства. Как видим, система связей изменяемых параметров не является столь уж простой. Один и тот же параметр может действовать сразу в двух направлениях: увеличивать продукт и снижать чистый экспорт. Это же замечание относится и к структурным параметрам системы –  $s$ ,  $m$ ,  $u$  [2]. Тем самым, исследование экономической структуры, разработка «структурных моделей роста» предполагают учет прямых и обратных связей релевантных параметров, используемых в анализе основного агрегата (ВВП).

### **Секторальная структура экономики и рост (простейшие соотношения)**

Экономическую систему можно представить как состоящую из основных секторов (элементов), в частности, обрабатывающего, добывающего секторов и услуг (транзакционные секторы). Тогда, проделав несложные выкладки, с учетом технологической структуры секторов (деление технологий на две группы – старые и новые технологии), можно определить степень влияния на темп роста данного сектора, других секторов и технологической структуры. Наиболее простой вариант такой модели показан ниже.

Создаваемый в экономической системе продукт  $Y = Y_1 + Y_2 + Y_3$ , где  $Y_1$  – объем производства в обрабатывающих секторах,  $Y_2$  – объем производства в добывающих секторах,  $Y_3$  – объем производства транзакционного сектора (услуги, торговля, коммерческо-посреднические операции,

банковско-финансовый сектор). Можем ввести объем производства на старых и новых технологиях  $O_1, N_1$  для первого сектора и  $O_2, N_2$  для второго сектора, так что  $Y_1 = O_1 + N_1$  и  $Y_2 = O_2 + N_2$ , тогда  $K_X = (O_1 + N_1)/(O_2 + N_2)$ , и, учтя, что  $\alpha = O_1/O_2$  и  $\gamma_1 = N_1/O_1, \gamma_2 = N_2/O_2$ , тогда можем записать, что  $Y = (K_X + 1)d_2Y + Y_3$ . Обозначим  $Y_3/Y = 1 - (K_X + 1)d_2 = \gamma$ , тогда, продифференцировав  $Y$ , получим:

$$\frac{dY}{dt} = \frac{1}{\gamma} \frac{dY_3}{dt} + \frac{Y_3 d_2}{\gamma^2} (\lambda_X K_X + s_2 (K_X + 1)),$$

$$K_X = \alpha \frac{1 + \gamma_1}{1 + \gamma_2}.$$

Приняв, что  $(1/Y)dY/dt = g$ ,  $(1/Y_0)dY_0/dt = g_0$ , и учтя значение для  $K_X$ , получим:

$$g = g_3 + \frac{d_2}{\gamma} \frac{\alpha(1 + \gamma_1)(\lambda_X + s_2) + s_2(1 + \gamma_2)}{1 + \gamma_2},$$

где  $g_3$  – темп роста транзакционного сектора экономики.

Темп экономического роста хозяйственной системы равен сумме темпа роста транзакционного сектора и выражения, заданного отношением произведенного продукта в добывающем и транзакционном секторе, взвешенном неким сочетанием новых и старых технологий в обрабатывающем и добывающем секторах.

$$\Psi = \frac{\alpha(1 + \gamma_1)(\lambda_X + s_2) + s_2(1 + \gamma_2)}{1 + \gamma_2},$$

$$g = g_3 + \frac{d_2}{\gamma} \Psi.$$

Таким образом, темп экономической системы, состоящей из трех рассматриваемых секторов, равен темпу роста третьего сектора плюс взвешенный интеграл функции  $F_2(t)$ ,

где взвешивающий коэффициент учитывает изменение структуры технологий в первом и втором секторе, разницу масштаба этих секторов и относительное изменение доли второго сектора. Математически выражение примет вид:

$$g = g_3 + \frac{\Psi}{\gamma} \int_{t_1}^{t_2} F_2(t) dt.$$

Для отдельного сектора, по соотношению новых и старых технологий, его рост можно представить (учтя, что  $\gamma_i = N_i/O_i$ ;  $Y_i = N_i + O_i$ , где  $Y_i$  – продукт  $i$ -го сектора, складывающийся из продукта на новых ( $N$ ) и старых ( $O$ ) технологиях):

$$g_i = g_o + \frac{1}{1 + \gamma_i} \frac{d\gamma_i}{dt}.$$

Иными словами, темп роста  $i$ -го сектора складывается из темпа роста продукта этого сектора на старых технологиях ( $g_o$ ), плюс взвешенный темп изменения технологической структуры этого же сектора. Из полученного соотношения нетрудно получить технологическую структуру  $i$ -го сектора<sup>6</sup>.

$$\gamma_i = e^{\Omega(\bar{g}) - C} - 1,$$

$$\Omega(\bar{g}) = \int \bar{g} dt,$$

$$\bar{g} = g_i - g_o.$$

Следовательно, технологическая структура некоторого сектора экономики (представленная производством на новых и старых технологиях) определяется интегралом разницы темпа роста сектора и темпа роста объема производства на старых технологиях (конечно, при условии, что могут быть получены законы для каждого темпа роста) [2].

Структурная динамика ВВП является важной характеристикой перманентной реструктуризации в ходе эконо-

6. Где  $C$  – константа интегрирования.

мического развития [3]. Исследуя структуру ВВП, например, по расходам, важно установить, какое влияние оказывала на темп роста каждая компонента: валовое потребление, инвестиции, правительственные расходы и чистый экспорт. Такая постановка задачи требует следующей формулировки. Примем, что продукт  $Y = C + I + G + NX$  ( $C$  – валовое потребление,  $I$  – инвестиции,  $G$  – правительственные расходы,  $NX$  – чистый экспорт,  $c, n, a, b$  – доли соответствующей компоненты в продукте), а темп изменения продукта, выраженный через темп каждой компоненты и ее долю ( $g = (1/Y)dY/dt$ , и аналогично по каждой компоненте валового продукта, исчисляемого по расходам), будет равен:

$$g = g_c c + g_I n + g_G a + g_{NX} b. \quad (*)$$

Тот из структурных параметров, который определяет наибольший вес компоненты расходов в ВВП, и будет в существенной степени определять темп роста либо его торможение при спаде. Конечно, возможна композиция влияния по нескольким компонентам. Однако важно понимать факторы, влияющие на темп компоненты и на ее величину. В общем смысле они могут быть различными, хотя объем компоненты каким-то образом сказывается на ее динамике. Более того, эта динамика зависит от размера и темпа других компонент. Структура при исследовании роста экономической системы становится релевантным фактором. Она выступает самостоятельным институтом, который может быть стабильным (структурное соотношение не изменяется) либо нестабильным (структурное соотношение перманентно изменяется). Причем закон этого изменения заранее не известен, что актуализирует исследовательские усилия по изучению роста различных структур. Необходимо искать общее и особенное в росте различных по строению и закону связи элементов экономических структур. Именно это строение и законы связи элементов будут придавать экономической системе качественно непохожие характеристики ее роста. Различные

страны могут показывать один и тот же (либо близкий) рост по темпу, но по качеству — это в подавляющем большинстве случаев различный рост. Далее покажем, как структура, старые—новые технологии и инвестиции в них могут влиять на рост системы. Заметим, что важна не только величина инвестиций для организации роста системы, но и их структура, задающая качество роста. Это наиболее хорошо видно при реализации так называемого неошумпетерианского подхода в области теории роста.

Структурный анализ позволяет определить, например, аналитически точное решение влияния различных факторов (темпа динамики рублевой денежной массы, экспорт, включая сырьевую составляющую) на девальвацию национальной валюты.

Допустим,  $Q$  — объем нефти, поставляемый на экспорт, продаваемый по цене  $p$ . Тогда  $N = p Q$  — общая выручка от продажи нефти при ее экспорте. Темп этой выручки будет равен сумме темпа роста цены и темпа роста объема продаж:  $g_N = g_p + g_Q$ . Объем долларов, поступающих от продажи нефти на валютный рынок данной страны, равен:  $e_{fo} = m PQ$ , где  $m$  — норма обязательной продажи валютной выручки. Она является институциональным параметром системы, причем может быть стабильной, но может перманентно изменяться на данном интервале времени. Общий объем долларов на валютном рынке  $e_f = e_{fo} + e_{f1}$ , равен сумме долларов, поступающих от продажи нефти и долларов, поступающих с других статей экспорта (и не только). Если  $e_n$  — объем национальной валюты, предлагаемой для покупки объема долларов, поступающего на валютный рынок, тогда валютный курс  $e = e_n / e_f = e_n / (mpQ + e_{f1})$ .

Несложно показать, что  $g_{ef} = g_{efo} b_0 + g_{ef1} b_1$ , где  $b_0 = e_{fo} / e_f$   
 $b_1 = e_{f1} / e_f$

Откуда  $g_e = g_{en} - g_{ef} = g_{en} - g_{efo} b_0 - g_{ef1} b_1$ .

Для простоты представим экспорт как сумму нефти и всего остального, что экспортируется, т. е.,  $Ex = N + V$ , тогда,  
 $g_{Ex} = g_N a_1 + g_V a_2$ .



Откуда  $g_p = (g_{Ex} - g_V a_2) / a_1 - g_Q$ .  
 Дифференцируя выражение для обменного курса  $e = e_n / (mpQ + e_{f1})$  по времени, получим темп изменения курса:

$$g_e = g_{en} - b_0 g_m - b_0 g_N - \frac{1}{e_f} \frac{de_{f1}}{dt}.$$

Если обязательная норма продажи валютной выручки нефтяных экспортеров не изменяется, то

$$g_e = g_{en} - b_0 g_N - \frac{1}{e_f} \frac{de_{f1}}{dt}$$

или

$$g_e = g_{en} - \frac{b_0}{a_1} g_{Ex} + b_0 \frac{a_2}{a_1} g_V - \frac{1}{e_f} \frac{de_{f1}}{dt}.$$

Откуда следует, что чем выше темп роста выручки от продажи нефти, а также величина обязательной продажи валютной выручки на валютном рынке, тем ниже девальвация  $de/dt > 0$ . Чем больше темп роста национальной валюты, поступающей на валютный рынок, тем выше девальвация. Поступление национальной валюты на валютный рынок можно представить в виде функции денежной массы и ее прироста. Чем больше валюты поступает на валютный рынок от других видов деятельности, а также от продажи нефти, и чем выше темп роста валюты от иного (ненефтяного) экспорта, тем ниже уровень девальвации  $de/dt$ . Исходя из проведенных аналитических выкладок, обязательное условие девальвации приобретает вид:

$$d_e > 0, \\ g_{em} > b_0 g_N + \frac{1}{e_f} \frac{de_{f1}}{dt},$$

где  $b_0$  означает структуру валютного рынка, объем долларов, поступающих от продажи нефти, в общей величине долларов на валютном рынке.

Принимая для экономического роста условие  $g > 0$ , несложно выразить, какой должна быть величина  $g_e$ , чтобы соблюдалось условие экономического роста. Достаточно переписать формулу (\*) в виде  $g > 0$  и подставить выражение для  $g_{Ex}$  либо для  $g_p$ , чтобы понять влияние мировой цены нефти на экономический рост страны.

### Комбинационный нешумпетерианский подход к экономической структуре

Структура инвестиций также будет сильно влиять на темп экономического роста системы. Записав выражения для инвестиций в старые и новые технологии, учтя параметр, характеризующий скорость отвлечения ресурса ( $\alpha$ ) и скорость создания нового ресурса ( $\mu$ ), пополняющих инвестиции в новые технологии, запишем:  $In = \alpha Is + \mu In$ . То есть инвестиции в новые технологии (комбинации) складываются из отвлеченного ресурса от старых технологий (долю обозначает величина  $\alpha$ ) плюс наращенный (созданный) ресурс, идущий на новые технологии (долю обозначает величина  $\mu$ ). Изменение этих параметров и даст скорость отвлечения и создания ресурса. Если скорость отвлечения ресурса  $\alpha$  полностью символизирует шумпетеровский подход и, по сути, означает принцип «созидательного разрушения», то второй параметр  $\mu$  является характеристикой «комбинаторного наращения»<sup>7</sup>.

Осуществим подстановку задачи, считая, что эти скорости не изменяются с течением времени, получим выражение для темпа экономического роста.

---

7. Сухарев О.С. Теория реструктуризации экономики. Принципы, критерии и модели развития. М.: Ленанд, 2016; Управление экономикой. Введение в теорию кризисов и роста. М.: Финансы и статистика, 2012.

$$\begin{aligned}\frac{dI}{dt} &= \frac{\alpha + 1 - \mu}{1 - \mu} \frac{dI_s}{dt}, \\ \frac{dI_s}{dt} &= \frac{d\varphi}{dt} I + \frac{dI}{dt} \varphi, \\ g(t) &= \frac{1}{\sigma} \left( \frac{dI}{dt} - Y \frac{d\sigma}{dt} \right), \\ 1 - \mu &= t, \\ \alpha, \mu &= \text{const.}\end{aligned}$$

Если принять, что удельные инвестиции в старые и новые технологии линейно определяются текущим технологическим уровнем ( $b$ )<sup>8</sup>, то можно записать:

$$\begin{aligned}i_s &= \frac{I_s}{Y} = a + bh, \\ i_n &= \frac{I_n}{Y} = c = dh.\end{aligned}$$

Имея структурную связь удельных инвестиций в старые и новые технологии в продукте  $Y$ , представленную в виде  $i_s = [\varphi/(1 - \varphi)]i_n$  и выражая технологический уровень  $h$  из представленных выше выражений для удельных инвестиций, получим еще одно выражение, связывающее  $i_s$  и  $i_n$  через коэффициенты выражения для технологического уровня:

$$\begin{aligned}i_s &= a + \frac{bc}{d} - \frac{b}{d}i_n, \\ i_s &= \frac{\varphi}{1 - \varphi}i_n.\end{aligned}$$

Откуда получим выражения для изменяющихся удельных инвестиций в старые и новые технологии:

---

8. Такое положение отстаивается в ряде исследований, оно встречается в литературе и как будто находит подтверждение по отдельным экономическим системам. Для российской экономики в период 2008–2014 гг. получались неплохие статистики именно для указанных линейных соотношений [2].

$$i_n = \frac{(ad + bc)(1 - \varphi)}{\varphi d + b(1 - \varphi)},$$

$$i_s = \frac{ad + bc}{\varphi d + b(1 - \varphi)} \varphi.$$

Подставив выражение для  $i_s$  в формулу уровня технологического развития, получим  $h(t)$ :

$$h(t) = \frac{\varphi(t)(c + a) - a}{\varphi(t)d + b(1 - \varphi(t))}.$$

Для величин  $I_n, I_s$  получаются аналогичные решения.

Если выразить величину общих инвестиций в экономической системе  $I = I_s + I_n = (c + a) + h(b - d)$ , т. е. считать, что  $I_s = a + bh(t), I_n = c - dh(t)$ , то

$$\frac{dI}{dt} = (b - d) \frac{dh}{dt},$$

откуда

$$g = \frac{1}{\sigma} \left[ (b - d) \frac{dh}{dt} - Y(t) \frac{d\sigma}{dt} \right].$$

Из приведенного выражения видно, что чем значительнее изменяется технологический уровень, тем выше будет темп экономического роста. Сам же технологический уровень системы определится соотношением не только старых и новых технологий, но и распределением инвестиций в них, которое и задает возможности этих технологий влиять на рост [2].

Этот подход можно и нужно использовать не только для новой и старой технологии, но и для разделения совокупных инвестиций на инвестиции в человека (человеческий капитал) и фонды (постоянные и переменные – основной и оборотный капитал), с получением соотношений согласно закону изменения скоростей создаваемого и отвлекаемого ресурса

в каждое направление инвестирования. Динамика валового внутреннего продукта зависит от инвестиций, и вклад в эту динамику инвестиций в новые и старые комбинации будет также различаться, в связи с чем структура распределения инвестиций между различными типами технологий, секторами, видами деятельности, трудом и капиталом будет сильно влиять на темп экономического роста.

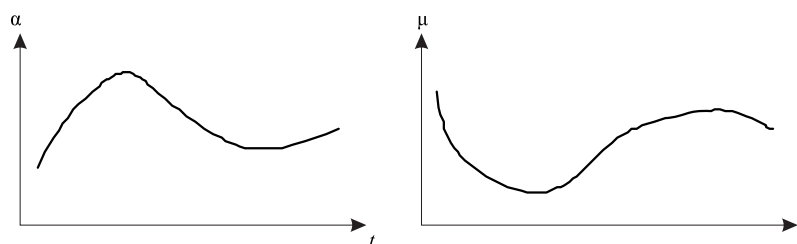


Рис. 1. Динамика параметров  $\alpha(t)$ ,  $\mu(t)$

На рис. 1 показано изменение параметра  $\alpha$  (слева) и  $\mu$  (справа) от времени. В данном случае уменьшение одного параметра происходит с увеличением другого, причем со временем эта тенденция сохраняется, только один сначала увеличивается, затем уменьшается, а второй — наоборот. Таким образом, они изменяются в противофазе.

Конечно, возможны ситуации, когда оба параметра изменяются в одном направлении — увеличиваются или уменьшаются. В какие-то периоды один из параметров может оставаться неизменяемым, в то время как другой — увеличиваться или уменьшаться.

На величину отвлечения ресурса от старых комбинаций в пользу новых, как и на возможность создания нового ресурса под новую комбинацию, влияют следующие факторные условия:

- состояние старых производств (технологий), степень их износа и загрузки в текущем режиме;
- характеристики новых технологий и требуемого для них интерспецифического ресурса (качество, цена);

- правила перелива ресурса и взаимозаменяемости ресурсов (замещения, сопряжения и дополнения технологий); в качестве такого правила могут выступать сложившаяся межсекторальная структура, а также институты, которые влияют на оценку инвестиций;
- уровень монополизма рынков, формы организации бизнеса, контракты, включая международное сотрудничество;
- состояние рынка труда, мобильность труда и уровень исходных компетенций персонала<sup>9</sup>;
- состав (структура) устаревающих и новых технологий (ядро-периферия), режим технологического развития экономической системы<sup>10</sup>.

Используя эти факторные условия в последующих исследованиях, можно получить факторные модели по выяснению веса каждого из факторов в определении доли отвлечения и создания ресурса под новые комбинации (технологии) и, соответственно, скоростей этих процессов, которые не могут не влиять на экономический рост системы.

В заключение следует заметить, что реструктуризация<sup>11</sup> экономической системы – это перманентный процесс изме-

---

9. Перечисляем только основные по значимости факторные условия.

10. Подробнее эти режимы предложены и описаны в работе: *Сухарев О.С.* Экономический рост, институты и технологии. М.: Финансы и статистика, 2014. С. 339–341, а также в предшествующих статьях 2012–2013 гг.

11. Этот процесс не может не сопровождать, например, реиндустриализацию, под которой я понимаю повышение уровня индустриализации (снижение деиндустриализации) экономической системы, за счет новейших технологий, средств автоматизации, механизации, робототехники, искусственного интеллекта и пр. Иными словами, это процесс «переиндустриализации» – переоснащения (что и означает приставка «ре») – технологического, кадрового, фондового и прочего. Термин же «новая индустриализация», на мой взгляд, лучше подходит для разветвления новых типов секторов, отражая некую нулевую точку в проведении индустриализации, так что термин «реиндустриализация» применим к уже существующей индустриальной структуре, а «новая индустриализация», скорее, связана с созданием совершенно новых типов производств. Как видим, терминологическая разница весьма приближенная и условная. При этом обязательно будут изменяться пропорции между промышленными (внутри них) и непромышленными секторами. Однако реструктуризация – это процесс более высокого порядка и уровня обобщения, он затрагивает всю экономическую систему – все ее элементы (включая социальную, политическую структуру – право) в разной степени, но одновременно, и по разным элементам происходит с различной скоростью. Именно эта разница и определяет

нения соотношений между многими ее элементами, который происходит с разной интенсивностью под воздействием влияния различных и стохастически изменяющихся факторов. И этот процесс выражает суть эволюции экономической системы, а связь между структурными коэффициентами в какой-то мере может быть выразителем свойств закономерностей этой эволюции. При этом одни структуры связаны друг с другом силами различной величины, другие изменяются независимо друг от друга, но разнонаправленная динамика может повлиять на изменение иных структур, например состояние и изменение отдельных институтов. Следует сказать, что институциональные изменения, технологические изменения, изменения в структуре занятых и профессиональной структуре довольно сильно взаимосвязаны. Изменение мотивов и моделей поведения, иногда непредсказуемое, может изменять эти институты и структуры. Поэтому совершенно необязательно появление новых комбинаций как главного условия экономического развития. Я хочу сказать, что экономика может развиваться при слабой интенсивности новых комбинаций либо их полном отсутствии, за счет внутренних структурных перестроек. Если рассмотреть экономику какого-то древнего племени, то интенсивность новых комбинаций была крайне низкая, а в отдельные периоды отсутствовала (люди занимались рыболовством и собирательством, охотой). Однако племя росло по численности и могло расширить площадь своего проживания, а также

---

будущую экономическую динамику и функционирование различных структур. Иными словами, это процесс перманентных экономических изменений, выражающихся изменением соотношений между связанными друг с другом и отдельными элементами хозяйственной системы, определяющих качество функционирования и динамизм ее развития. В связи с чем теория реструктуризации экономики – это теория подобных изменений, происходящих не сами по себе, а совместно с фактором «управление», «экономическая политика», поэтому теория реструктуризации – это своеобразный пласт (научный) эволюционной и институциональной экономической теории, инженерно-структуралистского (телеологического) подхода в экономике, комбинирующего позитивную и нормативную части рассматриваемых проблем. Это дает большое основание использовать исследование реструктуризации на теоретическом уровне анализа к любым процессам, применяя предлагаемые принципы, критериальные условия, элементарные структурные модели, символизирующие эволюцию экономической системы [2].

создать орган управления внутри племени без реорганизации, в шумпетеровском смысле слова. Изменение правил внутреннего поведения, обычаев, введение новых правил либо изменение какого-то обычая придавало племени некоторую динамику развития, закладывало основу для будущих изменений, которые на данном этапе совершенно не просматривались, поскольку трудно предусмотреть то, как будут взаимодействовать вводимые сегодня институты с институтами, которые появятся в следующем периоде.

Реструктуризация экономической системы, как бы модельно ее ни представлять (в виде двух, трех или большего числа секторов), осуществляется посредством внутренних мутаций – внутренних в системе сил изменений, но и благодаря целевым установкам правительства либо отсутствию таковых, когда принимаемые меры экономической политики изменяют институты, отвечающие за распределение ресурсов между видами деятельности или секторами и обеспечивают развитие одних секторов за счет других в полном объеме либо частично. Иногда возможно возникновение абсолютно новых видов деятельности (новая комбинация), которые частично могут обеднить ресурсом какие-то секторы, а частично (иногда подавляющим образом) создать новый ресурс, который и используют на собственное функционирование. Этот процесс не наносит никакого урона прежним видам деятельности. Возникшее структурное соотношение исполняет функцию «невидимого института», т. е. своеобразного правила, обладающего силой принуждения и воздействием, происходящим из этой силы и формирующей все иные подчиненные институты в данном виде деятельности. Но такое влияние является невидимым, поскольку данный институт не является ни формальным (законом, указом, нормативным документом), ни неформальным (обычаем, кодексом поведения) – он не принят никем вообще. В этом смысле и значении структурного соотношения.

Например, разница процента внутри страны и в мире обеспечивает перелив капитала либо из страны, когда этот



мировой процент<sup>12</sup> выше, либо в страну, когда мировой процент ниже, чем внутри страны. Здесь обязательна оговорка, при прочих равных условиях, потому что бывает и так, что процент внутри страны выше мирового процента, но капитал в страну не притекает<sup>13</sup>. Причина банальна — действуют иные факторы, например отсутствие точек приложения капитала, которые буквально блокируют приток капитала в такой ситуации, либо введены институты, ограничивающие приток иностранного капитала в страну. Следовательно, разница по проценту является необходимым, но недостаточным условием для перелива капитала. Все зависит от того, насколько процент в стране выше или ниже мирового процента, а также того, какие иные структуры правил, имущества/активов могут повлиять на приток/отток капитала из страны. Кстати, наличие подобных побочных структур искажает влияние «базовой структуры» — «процентных ставок». В силу чего, если строить количественную модель экономической системы только на основе базовой структуры, получится сильно искаженная картина и подлинного объяснения событиям получено не будет, как и эффективных мер экономической политики выработано не будет, если, конечно, считать, что выработка мер привязывается к такой модели<sup>14</sup>. Если взаимодействуют сырьевой и обрабатывающий секторы экономики, то возможен перелив ресурсов из обрабатывающего в сырьевой сектор, либо обратный перелив, либо отсутствие движения факторов производства между этими секторами. При этом сырьевой сектор может доминировать в экономике, например, по доле вклада в общий доход либо по числу занятых или используемых активов. Кстати, уровень доминирования по каждому параметру может быть свой, по одному он может

---

12. Под мировым понимается некий среднемировой показатель процента либо средний процент по группе стран, которые обмениваются капиталом с данной страной.

13. Этот эффект характерен для российской экономики в период 1999–2000 и последующих годов.

14. Дело в том, что политики в большинстве случаев совершенно не следуют рекомендациям, вытекающим из теоретических моделей. Иногда это спасает их от провала политики.

доминировать, по остальным — нет. Будем считать, что подлинное доминирование сектора в экономической системе обеспечивается по параметру создаваемого дохода в общем доходе экономической системы. Если рентабельность (доходность) сырьевого сектора выше, чем обрабатывающего, то, как и в случае с процентом, вероятен перелив труда из обрабатывающего сектора в сырьевой (поскольку в нем, как правило, при таком условии выше заработная плата) и капитала, поскольку уровень предельной отдачи выше. Но также, как и в случае с процентом, переливу по каждому фактору производства будет препятствовать (или помогать) сложившаяся структура, включая действующие правила (которые могут оказаться привлекательными для агентов, покидающих обрабатывающий сектор в пользу сырьевого сектора, например по соображению риска, который ниже в сырьевом секторе, нежели в обрабатывающем).

Таким образом, сектор может доминировать, рентабельность его будет выше, нежели другого сектора, но перелива ресурсов может не наблюдаться. Более того, если перелив наблюдается, то нужно выделять фрикционный характер этого перелива, складывающийся в рамках взаимодействия этих секторов, обмена факторами производства, либо с высвобождением излишних факторов, и перелив, который обеспечен фактом доминирования, «структурным правилом», когда развитие одного сектора и усиление его позиций в силу тех или иных причин происходит за счет ресурсной базы другого сектора, утраты им прежних позиций. В случае, когда такой эффект наблюдается в ходе проводимой экономической политики, способствующей возникновению такого «структурного правила», он не связан с принципом «созидательного разрушения», в основе которого содержится компонента мутации — внутренних межсекторальных сдвигов. Тем самым при реструктуризации важными становятся траектории движения системы, а также соотношения между эффектом «созидательного разрушения», эффектом «комбинаторного наращивания» и эффектом «управляемого сдвига», когда про-

порции изменяются в результате интегральных воздействий различных видов экономической политики.

Теория реструктуризации, учитывая сказанное выше, должна включать целевые условия и подбор инструментов, изменяющих цели в направлении изменения пропорций системы, учитывать институциональные ограничения и адаптацию агентов, исходное состояние и взаимосвязь, взаимовлияние различных структур. Нужно также сказать, что такие количественные параметры, как процент, рентабельность, риск хозяйственной деятельности (потери части дохода) и технологичность системы, сильно влияют на распределение ресурса, его движение, что и формирует конкретную пропорцию экономического развития.

Следовательно, воздействуя на эти параметры, по сути, будем располагать моделью «структурного управления», учитывая, как это «невидимое правило» становится силовым институтом, определяющим разностороннюю динамику экономики (перелив труда и капитала между секторами). Кроме всего прочего, нужно учитывать и те институты, которые намеренно сформированы либо сложились в социальной системе (неформальные правила). Они оказывают также силовое воздействие (слабее или сильнее) совместно с указанными количественными параметрами. Учесть влияние этих институтов не всегда под силу экономической науке, но вот посмотреть влияние указанных количественных параметров вполне возможно в аспекте как управляемой реструктуризации, так и тех экономических мутаций, которые происходят вне действия фактора управления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Норт Д. Институт, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.
  2. Сухарев О.С. Теория реструктуризации экономики. М.: Ленанд, 2016.
  3. Сухарев О.С. Структурные проблемы экономики России: теоретическое обоснование и практические решения. М.: Финансы и статистика, 2010.
-

## Д.Е. Сорокин

д.э.н., проф., чл.-корр. РАН, научный руководитель  
Финансового университета при Правительстве РФ,  
главный научный сотрудник Института экономики РАН

### ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Постановка задачи модернизации структуры российской экономики подразумевает, что ее нынешняя структура не способна гарантировать устойчивое социально-экономическое развитие в сложившихся условиях. Своеобразным отражением этого обстоятельства является постоянно муссирующийся в экспертном сообществе тезис о необходимости проведения структурных реформ как обязательного условия преодоления затянувшейся экономической стагнации. Вместе с тем для осуществления структурных реформ необходимо ясное понимание, по крайней мере, двух вещей. Во-первых, в каких сферах экономики такие реформы необходимы. Во-вторых, что необходимо сделать, чтобы намечаемые структурные преобразования стали реальностью.

Определяя сферы структурных преобразований в экономике, необходимо помнить, что сама экономика представляет собой две взаимосвязанные и взаимозависимые сферы. С одной стороны, это производственная составляющая (производительные силы экономики, включающие природные, пространственные, технологические, научные и человеческие ресурсы). С другой – это система отношений, сложившаяся в сферах производства, распределения, обмена и потребления экономических благ (производственные или экономические

отношения), выражением которых служит система институтов (формальных и неформальных), определяющих поведение субъектов экономики (экономическое поведение).

Что касается производственной структуры экономики, то здесь на первый план в течение уже нескольких десятилетий в качестве ключевой ставится задача преодоления так называемой сырьевой зависимости, что давно осознано как на экспертном, так и на политическом уровнях. Известно и о материальной базе, на которой сложилась эта зависимость, — отставание перерабатывающих производств в части создания конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках товаров. В свою очередь, указанное отставание есть следствие технологической отсталости производственной сферы. Российская экономика продолжает свое функционирование, находясь в основном в четвертом технологическом укладе с элементами пятого, в то время как индустриально развитые страны освоили пятый технологический уклад и активно идут к шестому [3]. Таким образом, ключом к структурной перестройке производственной сферы российской экономики является создание технологической базы, способной производить конкурентоспособные товары. Для этого необходимо, выражаясь политико-экономическим языком, создание технологически современного производства средств производства для производства средств производства. Таков приоритет структурной модернизации производственной сферы экономики.

Однако, несмотря на очевидность этой постановки, предпринимаемые в данном направлении, начиная с 2000-х гг., финансовые и организационные меры, направленные на стимулирование технологических инноваций, сколь-нибудь значимых на макроуровне сдвигов в указанных областях результатов не дали. Доля предприятий, осуществляющих технологические инновации в промышленности, в 2015 г. составила 9,5 против 10,6% в 2000 г. Цель, определенная Госпрограммой «Экономическое развитие и инновационная экономика», доведение этой доли к 2020 г. до 25% явно недостижима. В результате даже при условии реализации целевого прогноза

Минэкономразвития России (сентябрь 2017 г.) общий объем производства в промышленности не достигнет уровня 1991 г. (98,7%). При этом, если добыча ископаемых ресурсов более чем на 26% превысит уровень 1991 г., то объем производства в обрабатывающем секторе окажется более чем на 5% ниже. Следовательно, тот сырьевой перекос, который сложился еще в советской экономике, усугубится.

В этой связи следует вспомнить о другой ипостаси экономики — системе экономических институтов. Зависимость этих двух сфер — производственной и институциональной — очевидна. Невозможно преобразование технологической базы экономики, если сложившаяся система институтов не стимулирует действия экономических субъектов в направлении таких преобразований. Это наглядно продемонстрировал опыт российской экономики советского периода. Несмотря на все принимаемые политические решения об ускорении технологического развития, результаты были достигнуты лишь в отдельных секторах путем перераспределения ресурсов из других не менее важных отраслей. При этом трансфер полученных результатов в экономику в целом так и не удалось осуществить. В результате происходил моральный износ технологической базы. Если в 1967 г. удельный вес продукции, выпускаемой одиннадцатью министерствами гражданского машиностроения свыше 10 лет (т.е. технологически устаревшей), составлял 16,2%, то к началу 1980-х гг. он составил уже 30,6% [4, с. 92]. Именно тогда началось вытеснение высокотехнологичной продукции российского производства с мировых рынков (доля экспорта машин, оборудования и транспортных средств в общем объеме экспорта СССР (включая реэкспорт), составлявшая в 1970 г. 21,5%, к 1985 г. сократилась до 13,6%). Это стало одним из важнейших факторов замедления, а затем и стагнации, перешедшей в кризис, социально-экономического развития страны.

Вместе с тем, на сегодняшний день в российской экономике в целом сформирована нормативная база, отвечающая принципам функционирования рыночных механизмов. Более

того, за последние годы была создана система институтов, непосредственно направленных на стимулирование перехода к инновационному типу экономического роста. Однако, как уже отмечалось выше, выраженных тенденций к технологическому обновлению российской экономики не наблюдается.

В этой связи следует вспомнить, что направленность деятельности хозяйствующих субъектов определяется далеко не только (и не столько) нормативной базой, сколько их экономическими интересами. Именно на отсутствие интереса субъектов хозяйствования советской экономики в осуществлении технологических сдвигов указывалось в экономической литературе советского периода в качестве ключевой причины невыполнения директивных заданий по внедрению достижений научно-технического прогресса в производство. Этот же фактор в качестве ключевого называется и в настоящее время как причина отсутствия результатов в технологическом обновлении экономики.

В свою очередь, экономические интересы формируются под воздействием сложившейся системы экономических отношений. Попытки создания институтов хозяйственной деятельности, не адекватных реальным экономическим отношениям, не приведут к желаемым результатам. Это подтверждает советский опыт экономических реформ середины 1960-х и конца 1970-х гг. или экономические эксперименты второй половины 1980-х гг., не приведшие к успеху и отторгнутые системой. Иначе и не могло быть, коль скоро предлагаемые этими реформами институты не были совместимы с экономическими интересами, диктуемыми огосударствлением экономических отношений. Отсутствие изменений в последних отторгло или деформировало несвойственные этим отношениям намечаемые институциональные преобразования.

Изложенное позволяет сделать вывод, что и ныне отсутствие интереса хозяйствующих субъектов к структурной модернизации производственной сферы экономики определяется характером сложившейся системы экономических

отношений, которая делает неэффективным действие создаваемых экономических институтов для осуществления этой модернизации. В свою очередь, фундаментом, определяющим характер (содержание) системы экономических отношений, являются отношения присвоения средств и результатов экономической деятельности. Понимание этого привело на последних этапах существования советской экономической системы к пониманию необходимости изменения отношений присвоения средств и результатов производства. Однако, судя по всему, несмотря на, казалось бы, радикальные изменения в отношениях присвоения средств и результатов производства, произошедшие в 1990-х гг., новая структура этих отношений не сформировала интерес хозяйствующих субъектов к структурной (технологической) модернизации. Таким образом, исходным условием структурной модернизации экономики является изменение сложившейся структуры отношений присвоения.

Для определения направлений изменения отношений присвоения необходимо понять, почему они дестимулируют интерес хозяйствующих субъектов к модернизации своего производства. С точки зрения политической экономии интерес к модернизации порождается механизмом конкуренции. Вместе с тем, конкуренция предполагает использование различных инструментов. При этом технологические новшества являются не только дорогим, но и одним из самых рискованных инструментов. Если же сложившаяся система экономических отношений делает более рациональным с точки зрения интересов хозяйствующего субъекта использование других более надежных инструментов, то неизбежен интерес именно к последним. О наличии таких инструментов в современной российской экономике хорошо известно не только экспертному сообществу, но и на высшем государственном уровне. С другой стороны, коль скоро полномочия государственного служащего могут использоваться в качестве инструмента конкурентной борьбы, то неизбежно порождается интерес самого государственного служащего к инициа-



тивному использованию своих полномочий для присвоения части дохода предпринимателей под угрозой негативного воздействия на их деятельность вплоть до отчуждения от нее. Одновременно властные полномочия в российской реальности нередко используются для неправового давления на предпринимателей в отношении использования их ресурсов для решения тех или иных задач под предлогом «социальной ответственности» и т.п. Все это вместе взятое порождает предпринимательскую неуверенность, заставляя планировать свою деятельность на короткий горизонт, что исключает ориентацию на технологическое развитие. Можно сказать, что на месте сложившегося в советской экономической системе огосударствления отношений собственности была выстроена система их бюрократизации со стороны представителей властных структур.

Причина этого, как представляется, в том, что в российской действительности исторически сложилась зависимость судебной системы от исполнительной власти. Соответственно, правовая защита предпринимателей от неправомерных действий представителей исполнительной власти всегда была крайне затруднена. Преодолеть это наследие одномоментно невозможно. Здесь важна непрерывная последовательность действий в направлении выстраивания действительно независимой судебной системы.

Вместе с тем, сложившаяся экономическая ситуация не позволяет ждать, когда предпринимаемые меры приведут к структурным сдвигам в производственной сфере экономики. Соответственно, экономическая политика, не ослабляя внимания к решению долгосрочной задачи структурной перестройки сложившейся системы экономических отношений, должна быть сосредоточена на решении неотложной задачи структурной перестройки технологической базы экономики — налаживании производства современных средств производства в критически важных для страны областях.

Именно этого, к сожалению, не происходит. Судя по тому, что данные мониторинга исполнения указанной выше

подпрограммы «Развитие отечественного станкостроения и инструментальной промышленности» на 2011–2016 годы» перестали публиковаться после 2014 г., ее исполнение фактически свернуто. В результате, по данным замминистра промышленности и торговли В. Осмакова, доля импорта в потреблении станкоинструментальной продукции по гражданским отраслям обрабатывающей промышленности в 2014 г. составила 92%, а за первые 9 месяцев 2016 г. – 88%.

Сегодня, когда предпринимается третья в истории новой России попытка сформировать долгосрочную стратегию ее развития, отмеченный приоритет и необходимые мероприятия по его реализации должны занять в ней центральное место.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Маркс К.* Капитал. Т. 1 / К. Маркс и Ф. Энгельс Соч. Изд. 2-е. Т. 23. М.: Государственное издательство политической литературы, 1960.
2. *Маркс К.* Капитал. Т. 3. Ч. 1 / К. Маркс и Ф. Энгельс Соч. Изд. 2-е. Т. 25. Ч. 1. М.: Государственное издательство политической литературы, 1960.
3. Научная сессия Общего собрания РАН «Научно-технологический прогноз – важнейший элемент стратегии развития России» // Вестник РАН. Т. 79. № 3. Март 2009.
4. Плановое хозяйство, 1985. № 4. С. 92.

**В.И. Филатов**

к.э.н., заведующий центром Института экономики РАН

ОБОСНОВАНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ  
НАПРАВЛЕНИЙ СТРУКТУРНОЙ  
МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ  
В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ  
МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ

Угроза зависания России в экономической стагнации на длительный период, что чревато дальнейшим нарастанием отставания как по душевому ВВП от ведущих экономик мира, так и по совокупной экономической мощи от динамично развивающихся экономик Китая и Индии, и закрепление в разряде стран «третьего сорта» повышают актуальность задачи выхода на новую модель устойчивого и динамичного роста. Ее решение предполагает, прежде всего, определение желаемых темпов экономической динамики как целевого индикатора экономического развития. Установка руководства страны на необходимость обеспечения к 2020 г. темпов экономического роста на уровне не ниже среднемировых определяет нижний предел желаемой экономической динамики на уровне 3% среднегодового прироста ВВП, при ожидаемом замедлении мирового экономического роста до 2,8% к 2020 г.

В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов отмечается: «В развитых странах на уровне экономической активности будет отрицательно сказываться исчерпание возможностей посткризисного восстановительного роста. Будут нарастать и структурные ограничения, обусловленные неблагоприятной демографической ситуацией —

старением населения и увеличением численности населения выше трудоспособного возраста. В базовом варианте прогноза также предполагается дальнейшее замедление китайской экономики под влиянием избыточной долговой нагрузки и перенакопления капитала в инфраструктурном секторе. В то время как потенциал текущей модели роста китайской экономики во многом исчерпан, прогресс в области структурных реформ, направленных на переориентацию экономики на новые источники роста, вероятно, будет ограниченным. В других развивающихся экономиках также ожидается снижение темпов роста в условиях более низких цен на сырьевые товары и ожидаемого ужесточения финансовых условий на глобальных финансовых рынках»<sup>1</sup>. Однако стратегически для современной России гораздо большее значение имеют не столько мировые темпы роста как фактор влияния на уровень экспортных цен на российские энергоресурсы, сколько соотношение с темпами экономической динамики двух групп государств. Во-первых, с ведущими экономиками мира по ВВП на душу населения, во-вторых, с лидерами мировой экономики по темпам экономической динамики. Если первая группа стран (США и ядро стран ЕС) может рассматриваться как ориентир для определения перспектив общего уровня экономического развития, уровня благосостояния и качества жизни граждан, то вторая группа стран (КНР, Индия) – для оценки скорости изменения доли различных государств и их объединений в мировом хозяйстве, т.е. геоэкономического изменения структуры мировой экономической мощи.

К настоящему времени определились два подхода к формированию темпов экономической динамики российской экономики. Первый ориентируется на известное указание Президента РФ В. Путина о необходимости выхода к 2020 г. на среднегодовые темпы прироста российской экономики на уровне не ниже среднемировых. Ориентировочно, в условиях

---

1. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. С. 9.

прогнозируемых трендов развития мировой экономики, это должны быть темпы не ниже 3–3,5% среднегодового прироста ВВП на достаточно длительном временном тренде. На такие темпы экономической динамики ориентируются прогнозные документы Минэкономразвития и стратегия Центра стратегических разработок (ЦСР). При таких темпах экономической динамики можно рассчитывать на рост ВВП России в 1,4 раза к 2030 г. Однако они вряд ли смогут обеспечить значительное сокращение разрыва по уровню общего экономического развития (показателю ВВП на душу населения по паритету покупательной способности) от ведущих мировых экономик, а следовательно, уровню и качеству жизни широких слоев российского населения. Отметим, что в 2015 г. ВВП России на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) оценивался на уровне 23 703 долл. США, снизившись по сравнению с 2013 г. на 7,5%. Это в два раза ниже аналогичного показателя ФРГ (47 999 долл. США) и в 2,4 раза ниже ВВП на душу населения США и ниже значения этого показателя для Португалии (29 694 долл. США).

Сокращение двукратного отставания от ведущих экономик по важнейшему экономическому индикатору уровня экономического развития и благосостояния граждан должно рассматриваться в качестве важнейшего стратегического ориентира при формировании экономической политики. В этом контексте при выборе целевых ориентиров для экономической динамики важно учитывать размеры превышения темпов экономического роста национальной экономики над экономической динамикой геоэкономических конкурентов из отмеченных двух групп стран.

Расчеты показывают, что при превышении среднегодовых темпов экономической динамики на один процент для преодоления двукратного разрыва по размеру душевого ВВП потребуется 70 лет. Если превышение будет составлять два процента – 35 лет; при трехпроцентном превышении – 25 лет; четырехпроцентном – 18 лет; пятипроцентном – 15 лет. Естественно, оценки носят приблизительный характер,

поскольку не учитывают демографический фактор, который, однако, в старой Европе и России имеет схожую направленность. Если предположить, что Германии как экономическому локомотиву ЕС удастся и впредь в долгосрочном временном тренде поддерживать среднегодовые темпы прироста ВВП на уровне до 2,5%, то экономика России при среднегодовых темпах прироста ВВП на уровне 4,5% сравняется с ФРГ по душевому ВВП к 2055 г.; при темпах среднегодового прироста ВВП на уровне 5,5% – к 2045 г., а при темпах экономической динамики на уровне 6,5% – к 2038 г.

Естественно, приведенные оценки имеют значение не только с точки зрения статистических упражнений. При всей условности они могут учитываться при формировании долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. При этом следует понимать, что речь должна идти о политическом выборе между необходимостью ускорения экономической динамики и целесообразностью сохранения сложившегося экономического равновесия со среднегодовыми темпами прироста ВВП на уровне 2,5–3% и консервацией всех сложившихся структурных диспропорций в российской экономике.

Как представляется, с учетом всего складывающегося комплекса геополитических и внутренних социально-экономических проблем для России в качестве нижнего предела экономической динамики на предстоящее двадцатилетие (2020–2040 гг.) следует ориентироваться на 4,5% среднегодового прироста ВВП по периоду, а целевого (желательного) – не ниже 5,5% среднегодового прироста, что позволит увеличить его объем за период 2020–2040 гг. в 2,9 раза и сравняться с ФРГ по уровню ВВП на душу населения к 2045 г. При среднегодовом приросте ВВП России на уровне 6% объем российского ВВП возрастет за двадцатилетие в 3,2 раза, что позволит поддержать долю российской экономики в мировом хозяйстве относительно формирующихся центров экономической мощи в лице Китая и Индии и догнать к 2040 г. уровень ФРГ по душевому ВВП.

Определение целевых ориентиров с экономической динамикой предполагает необходимость выработки адекватной модели экономического роста. То, что за прошедшие четверть века России, несмотря на все издержки трансформационного периода, не удалось сократить исторический разрыв с ведущими экономиками мира в уровне и качестве жизни широких слоев населения, преодолеть технологическое отставание в гражданских секторах экономики, не означает, что такие цели недостижимы, а следовательно, и утопичны в качестве ориентиров для выстраивания реальной экономической политики. Анализ лучших мировых практик показывает, что при использовании адекватных инструментов экономической политики страны добивались впечатляющих результатов, не только сокращая отставание в тех или иных сферах экономической деятельности, но и выходя на лидирующие экономические позиции (Япония, Южная Корея, КНР).

Необходимо учитывать, что проблема экономического роста имеет комплексный многоаспектный характер – воспроизводственный, структурный, технологический, ресурсный, внешнеэкономический, институциональный. Отмеченные аспекты обладают внутренней связью и взаимозависимостью, которые должны учитываться при формировании практической политики в контексте ускорения динамики национальной экономики. К настоящему времени в экспертном сообществе как у сторонников свободной игры рыночных сил, так и в среде сторонников усиления государственного дирижизма сложился консенсус по поводу необходимости существенного роста эффективности функционирования существующих государственных институтов, регулирующих экономическую жизнь общества. И в предложениях ЦСР, и в «Стратегии роста» (Институт экономики роста им. Столыпина П.А.) отмечается необходимость существенного сокращения административного давления на бизнес, реформирования судебной системы и правоохранительной деятельности, прозрачности распределения государственной поддержки субъектов экономической деятельности

и допуска к государственным закупкам, кадровой реформы. Различия могут быть в деталях, которые заслуживают специального рассмотрения.

В то же время, как представляется, структурный аспект экономического роста имеет первостепенное значение, поскольку формирует исходные представления о будущей материальной структуре экономики. В свою очередь, такая структура диктует требования к количеству и качеству необходимых технологических и кадровых ресурсов, инвестициям и их источникам, воспроизводственной и институциональной среде для их эффективного использования, т.е. формирует каркас будущей экономики.

Из заявлений А. Кудрина складывается впечатление, что подготовленная в Центре стратегических разработок программа реформ не содержит приоритетов структурной модернизации российской экономики. Она исходит из необходимости повышения качества человеческого потенциала на основе перераспределения ресурсов в пользу образования и здравоохранения, что должно способствовать росту глобальной конкурентоспособности человеческого потенциала страны и привлечению в Россию внешних инвестиций. Соответственно, и структурные приоритеты развития российской экономики видятся в переходе в постиндустриальную эру высокотехнологичных услуг на основе широкого распространения информационных (цифровых), биологических и когнитивных технологий. Поскольку Россия отстает в технологическом лидерстве, то важным условием реализации такого сценария становятся приток иностранных инвестиций и технологий, а нормализация отношений с геополитическими партнерами — необходимым условием реализации всей конструкции экономического роста.

Естественно, нет смысла возражать против наращивания усилий по повышению качества отечественного образования и уровня медицинского обслуживания. Однако вряд ли стоит рассчитывать на то, что оцифровывание сектора услуг или даже наращивание экспорта медицинских услуг



и программного продукта смогут стать заметным драйвером экономического роста и выведут российскую экономику на целевые ориентиры экономической динамики. Да и высококвалифицированные специалисты должны найти место для приложения своих знаний и способностей в национальной экономике, а не превращаться в статью экспорта для роста ВВП геополитических конкурентов.

Структурные ориентиры «стратегия роста» представляются более сбалансированными. Они, по сути, охватывают все основные сектора национальной экономики: восстановление производства товаров широкого потребительского спроса; широкомасштабную модернизацию отраслей обрабатывающего сектора в целях существенного повышения производительности труда; модернизацию отраслей добывающего комплекса в направлении повышения степени переработки добываемых сырьевых ресурсов; новую индустриализацию в контексте формирования экономики будущего; жилищное строительство и инфраструктурное обустройство; АПК.

На самом деле восстановление и поддержание высоких темпов экономической динамики потребует формирования новых стабильных конкурентных рынков для развивающихся секторов национального хозяйства. Такие рынки могут быть ориентированы либо преимущественно на внутренний спрос в России и интегрирующихся экономик в рамках ЕАЭС, заполняя имеющиеся ниши на основе активного импортозамещения, либо ориентироваться за его пределы, конкурируя на глобальных товарных рынках.

С нашей точки зрения, для современной России структурный разворот должен ориентироваться на решение следующих задач. Во-первых, обеспечение высоких темпов экономической динамики, что предполагает масштабное расширение спроса на продукцию национальных производителей и поддержание динамики спроса в течение длительного времени. Во-вторых, преодоление технологической зависимости от основных конкурентов, повышение технологической конкурентоспособности и превращение страны в одного из мировых техноло-

гических лидеров. В-третьих, диверсификацию экспортного потенциала национальной экономики, расширение товарной номенклатуры экспорта за счет высокотехнологичной продукции с высокой добавленной стоимостью, что позволит снизить зависимость экспортных доходов от мировых цен на продукцию ТЭК. Отмеченные задачи тесно взаимосвязаны, поскольку их решение предполагает проведение широкомасштабной реиндустриализации (восстановление промышленного потенциала) российской экономики на современной технологической основе. Однако с точки зрения конкретного товарного (а следовательно, и отраслевого) наполнения каждое из направлений имеет свои особенности.

Как отмечалось выше, динамичный рост экономики должен опираться на устойчивый и возрастающий на длительном временном интервале внутренний или внешний спрос на продукцию национальных производителей. При этом масштабы такого потенциального спроса имеют определяющее значение. Расширение внутреннего спроса опирается на платежеспособный спрос населения и инвестиционную активность в экономике, формирующую спрос на инвестиционные товары. Импортозамещение также может рассматриваться как потенциальный рынок для национальных производителей, целесообразность освоения которого в различных секторах зависит от их масштабов, т.е. влияния на общую экономическую динамику.

Существующие структурные и технологические ограничения для динамичного масштабного наращивания экспорта на основе диверсификации товарной номенклатуры пока не позволяют рассматривать такое расширение, как реальный фактор запуска устойчивого ускорения экономической динамики, что, естественно, не отменяет задачи поддержки экспорта широкой товарной номенклатуры, о чем более подробно будет говориться ниже. В таких условиях встает задача формирования масштабного внутреннего спроса, который сможет удовлетворяться главным образом за счет внутренних ресурсов экономики.

Как представляется, в качестве такового, прежде всего, может рассматриваться задача масштабного инфраструктурного обустройства страны, реализация которой может осуществляться через ряд взаимосвязанных мегапроектов, направленных на заселение и обустройство национальной территории. При этом обустройство понимается в самом широком смысле — жилищная и гражданская инфраструктура, транспортная инфраструктура, экология.

Стержневым элементом (мегапроектом) может стать программа динамичного решения жилищной проблемы — удвоение за двадцатилетие жилищного фонда страны, что позволит довести уровень обеспеченности российских граждан общей площадью жилья до современного уровня ведущих европейских стран, т.е., примерно, 40 кв. м. В основе такой программы должно лежать развитие современного малоэтажного жилищного строительства на выделяемых территориях вдоль важнейших автомобильных магистралей и скоростных ЖД между крупными административными центрами. Суть стратегии состоит в том, чтобы рассредоточивать население из мегаполисов и осваивать территорию, а не стягивать его в крупнейшие мегаполисы, как это происходит в настоящее время. Необходимо не экономить на инфраструктуре, а рассматривать ее развитие как локомотив роста со стороны длительного устойчивого спроса. Такая система расселения может опираться на городские поселения от 50 до 250 тыс. жителей, располагаемых между крупными мегаполисами.

Инструментами реализации такой стратегии может стать социальная ипотека для граждан, жилищные условия которых не отвечают современным стандартам. Для реализации целевых ориентиров программы ввод общей площади жилья должен быть доведен, минимум, до 150 млн кв. м в год, т.е. увеличен в 1,8 раз от уровня 2015 г. Программа обустройства поможет задействовать имеющиеся резервные мощности стройиндустрии и трудовые ресурсы невысокой квалификации, сгенерировать рост спроса на стройматериалы, продукцию металлургии, строительную технику и транспортные

средства. Учитывая масштабы страны, невысокий уровень обеспеченности жильем и инфраструктурной обустроенности территории, реализация такой программы может стать драйвером роста на несколько десятилетий. При этом важно, что инвалютная составляющая (доля в затратах) реализации такой программы должна быть невысокой.

Важно отметить, что программа инфраструктурного обустройства страны должна опираться на перспективную рациональную схему территориальной организации развития производственного потенциала и расселения населения, которые, в свою очередь, должны учитывать стратегии и программы развития и размещения важнейших секторов национального хозяйства. В советский период аналогичная задача решалась в рамках Генеральной схемы развития и размещения производительных сил СССР на пятнадцатилетний период как основного предпланового документа для обоснования инвестиционной программы следующего за текущим пятилетнего плана. Схема разрабатывалась Советом по изучению производительных сил (СОПС) Госплана СССР с привлечением всех союзных отраслевых министерств (кроме отраслей ВПК) и госпланов союзных республик.

### **Технологическая модернизация производственного потенциала**

Произошедшая в России в 90-е годы деградация промышленного потенциала в наибольшей степени коснулась машиностроительного комплекса, и прежде всего производства машин и оборудования для различных секторов национальной экономики. При этом важно иметь в виду, что именно качественный уровень промышленного оборудования формирует технологический уровень продукции, а следовательно, и конкурентоспособности широкого круга отраслей национального хозяйства. Улучшение качественных характеристик промышленного оборудования является важнейшей сферой инновационной деятельности. С другой стороны, реализация технологических инноваций в различных отраслях

национального хозяйства требует применения адекватного (как правило, инновационного) технологического оборудования. Следовательно, масштабное сокращение объемов выпуска и возрастание доли импорта в используемом в России парке промышленного оборудования формирует основу для роста технологической зависимости страны и ослабление потенциала для реализации собственных инновационных разработок, требующих, как правило, нового технологического оборудования.

В докризисном 2013 г., когда еще сохранялся рост экономики, по данным Росстата, импорт в Россию машин, оборудования и транспортных средств из стран дальнего зарубежья составил 140 млрд долл. США, или 50,8% от общего объема импорта по данной группе стран. При этом российский экспорт машин, оборудования и транспортных средств в страны дальнего зарубежья составил в 2013 г. лишь 16,4 млрд долл. США, или 3,6% от общего объема российского экспорта, в отмеченную группу стран, увеличившись до 18 млрд долл. США по результатам 2015 г. Таким образом, Россия оставалась чистым импортером машин и оборудования различного назначения из стран дальнего зарубежья с отрицательным сальдо в размере порядка 125 млрд долл. США<sup>2</sup>. По результатам 2016 г., объем импорта машин, оборудования и транспортных средств сократился до 81,8 млрд долл. США, что составило 50,2% от общего объема импорта из стран дальнего зарубежья. При этом российский экспорт машин, оборудования и транспортных средств в страны дальнего зарубежья возрос до 18 млрд долл. США, что увеличило долю данной товарной группы с 3,7 до 7,3% от общего объема экспорта в страны дальнего зарубежья. Отметим, что при этом общий объем российского экспорта в страны дальнего зарубежья сократился с 452 до 248 млрд долл. США, или на 45%<sup>3</sup>.

---

2. Россия в цифрах 2014. Краткий статистический сборник. Росстат. М. 2014. С. 529, 531, 532, 534.

3. Россия в цифрах 2017. Росстат. М. 2017. С. 484–491.

Если сравнивать объемы импорта машин и оборудования из стран дальнего зарубежья с объемами национального производства аналогичных видов продукции (машины и оборудование; электрооборудование, электронное и оптическое оборудование; транспортные средства и оборудование), то в 2016 г. доля импорта по стоимости сократилась с 79 до 74,7% к объемам внутреннего производства (отгруженной продукции), а с учетом импорта машин и оборудования из стран СНГ – с 87 до 78,9%<sup>4</sup>. В результате доля импорта на внутреннем рынке по рассматриваемой товарной группе составила 44 против 45,3% в 2013 г.<sup>5</sup>

Разумеется, что не весь объем импорта, отражаемый Росстатом в рассматриваемой товарной позиции (машины, оборудование и транспортные средства), может относиться к инвестиционным товарам. Анализ таможенной статистики, с определенной долей погрешности, позволяет определить масштабы импорта машин и оборудования неинвестиционного назначения из стран дальнего зарубежья, доля которого составляет порядка трети от общего объема импорта по данной товарной группе.

В сложившихся условиях фактор капитала (в вещественной форме инвестиционного оборудования) выступает основным ограничением ускорения экономического роста российской экономики при высоком уровне обеспеченности энергетическими и сырьевыми ресурсами и достаточно емком внутреннем рынке Евразийского экономического пространства. Если рассматривать сценарий перехода на устойчивый экономический рост, с высокими темпами экономической динамики, то он потребует прежде всего увеличение инвестиционной активности, минимум, до 30% ВВП, т.е. прироста объема инвестиций на 11 трлн руб. в год в ценах 2016 г., из которых около 5 трлн руб. (или 82,4 млрд долл. США) должны составлять машины и оборудование. При реа-

4. Рассчитано на основе данных: Россия в цифрах 2014. С. 264, 266, 268.

5. Рассчитано на основе данных: Россия в цифрах 2017. С 484–489.

лизации такого сценария экономического развития общая потребность в машинах и оборудовании инвестиционного назначения может быть оценена в 11,1 трлн руб., что в 2,4 раз превышает объем их национального производства в 2016 г., а потенциал импортозамещения по оборудованию инвестиционного назначения – 6,5 трлн руб. в ценах 2016 г.<sup>6</sup> Кроме того, не менее 1,5 трлн руб. может составлять потенциал импортозамещения от локализации производства комплектации для автомобильной промышленности и производства бытовой техники длительного пользования. Таким образом, на основе импортозамещения инвестиционного оборудования может быть сформирован достаточно емкий рынок (спрос) на широкую номенклатуру промышленной продукции, удовлетворение которого должно способствовать росту общей экономической динамики, стать важнейшим направлением широкомасштабной реиндустриализации и диверсификации (новой индустриализации) промышленного потенциала России.

Такое импортозамещение может осуществляться в направлении структурной вертикальной и горизонтальной достройки сложившихся отраслей основной специализации российской экономики (ТЭК, химия и нефтегазохимия, АПК, лесное хозяйство и лесопереработка, оборонная промышленность) с учетом потребностей других государств формируемого Евразийского экономического союза (ЕАЭС) для повышения их структурной сбалансированности и устойчивости развития.

Наконец, особенностью предстоящего долгосрочного периода экономического развития страны станет усиление ограничений для экономического роста со стороны трудовых ресурсов в связи с неблагоприятными демографическими трендами, которые носят долгосрочный характер. Таким образом, для России в предстоящем долгосрочном периоде темпы экономической динамики будут непосредственно

---

6. Рассчитано на основе данных: Россия в цифрах 2017. С. 33, 423.

зависеть от темпов роста производительности труда. Если страна активно вступит на путь реиндустриализации и масштабной технологической модернизации производственного аппарата в различных секторах экономики, то возникнут существенные тренды высвобождения работников и потребность в повышении квалификации и смене профессий.

Важно отметить, что динамичное наращивание объемов выпуска в секторе производства машин и оборудования должно способствовать преодолению технологической зависимости базовых отраслей российской экономики, что предполагает активизацию деятельности научно-технического потенциала и создание собственных промышленных производств, позволяющих обеспечить технологическую независимость страны от внешних поставщиков по номенклатуре продукции, необходимой для обеспечения допустимого уровня жизнедеятельности и безопасности. Следует также иметь в виду, что самодостаточность в производстве инвестиционного оборудования вызовет масштабный мультипликационный эффект в экономике, расширив внутренние инвестиционные возможности для развития основных отраслей национального хозяйства, включая такие приоритетные для экономического роста отрасли, как сельское хозяйство и строительство. Российский рубль получит дополнительное товарное обеспечение в важнейшем для экономического роста секторе экономики, что расширит его эмиссионную базу, сократив зависимость динамики развития от внешних источников финансирования.

Разумеется, удовлетворение потенциального спроса внутреннего рынка требует наращивания выпуска соответствующих объемов конкурентной продукции по соотношению цена–качество. Эта задача не может быть решена лишь на основе улучшения общей инвестиционной среды, а требует реализации более активной промышленной политики – целевого проектного подхода с выходом на формирование и реализацию конкретных инвестиционных проектов по развитию новых производственных мощностей в различных



отраслях промышленности, включая и новые индустрии на основе прорывных технологий. Реализация такого подхода предполагает прежде всего переформатирование характера программных документов развития промышленности с концептуального (общие цели и параметры; совершенствование общих условий и стимулирования инвестиционной деятельности) на проектный, когда целевые параметры развития подкрепляются конкретными инвестиционными проектами, предлагаемыми для реализации частному бизнесу.

Вместе с тем, в среднесрочной и долгосрочной перспективе повышение глобальной конкурентоспособности российской экономики связано не только, и даже не столько, с импортозамещением в секторе производства машин и оборудования, а также современных приборов, а с формированием глобальных рынков новых инновационных товаров.

Если рассматривать общемировую тенденцию, то расширение спроса на основе формирования новых продуктовых глобальных рынков и новых индустрий будет связано с развитием прорывных технологий нового технологического уклада, так называемых НБИК (нано-био-информационных-когнитивных) технологий и широкого спектра товаров на их основе [1]. В таком контексте долгосрочные перспективы роста конкурентоспособности российской экономики связаны с динамичным формированием новых индустрий (ядра производств), связанных с внедрением НБИК-технологий и продвижением на внешние рынки прорывной инновационной продукции, что должно обеспечить рост глобальной конкурентоспособности национального хозяйства, способствовать диверсификации экспортной базы национальной экономики. Таким образом, в контексте масштабной диверсификации экспортной базы российской экономики приоритетные направления структурной модернизации лежат в плоскости формирования новых продуктовых рынков на основе научно-технологических приоритетов, практическая реализация которых должна приводить к возникновению ядра промышленных производств, основанных на новых

перспективных технологиях. При реализации такой модели инновационного роста структурные приоритеты промышленного развития выстраиваются на основе научно-технологических приоритетов как завершающий этап инновационного процесса. Собственно, такой процесс зарождения и формирования новых секторов промышленности и определяет содержание такого понятия, как «новая индустриализация».

Следует также иметь в виду, что необходимость сохранения в России на длительную перспективу самодостаточного оборонно-промышленного комплекса потребует наращивания технологических компетенций и производственных мощностей по широкому спектру направлений нового технологического уклада. В какой мере станет возможным и целесообразным осуществлять трансферт технологий в гражданский сектор, в каких масштабах наращивать мощности производств нового технологического уклада для гражданского сектора экономики должно решаться конкретно, применительно к различным технологиям и продуктам в зависимости от обеспечения их конкурентоспособности на внутреннем и глобальных рынках.

В настоящее время отмеченная задача решается в рамках Национальной технологической инициативы (НТИ), которую Президент РФ Владимир Путин обозначил одним из приоритетов государственной политики в Послании Федеральному собранию 4 декабря 2014 г.

НТИ позиционируется как долгосрочная комплексная программа по созданию условий для обеспечения лидерства российских компаний на новых высокотехнологичных рынках, которые будут определять структуру мировой экономики в ближайшие 15–20 лет. Считается, что большинство новых рынков будут иметь сетевую природу (наследовать подходы, которые существуют в Интернете, или использовать инфраструктуру Сети), ориентированы на человека как конечного потребителя, расстояние между производителем и потребителем на них будет минимальным. Россия в рамках НТИ сфокусирует внимание на тех рынках, в которых

есть возможность создать отрасли нового технологического уклада, значимых с точки зрения обеспечения национальной безопасности и высокого уровня жизни граждан.

Основная задача НТИ состоит в разработке системных решений по определению ключевых технологий и продуктовых рынков, выбор которых «производится с учетом основных трендов мирового развития, исходя из приоритета сетевых технологий, сконцентрированных вокруг человека как конечного потребителя»<sup>7</sup>. Кроме того, НТИ предполагает разработку необходимых изменений в области норм и правил, работающих мер финансового и кадрового развития, механизмов вовлечения и вознаграждения носителей необходимых новых компетенций.

Проектный офис НТИ сформирован на базе Агентства стратегических инициатив. Функции организаторов НТИ возложены на АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (АСИ) и Проектный офис Национальной технологической инициативы ОАО «Российская венчурная компания» (РВК).

Основным инструментом разработки новых продуктов и технологий выступают «дорожные карты» по проектам. «Дорожные карты» – документы стратегического планирования, содержащие комплекс мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам. Основными категориями мероприятий «дорожных карт» являются создание, развитие и продвижение технологий, продуктов и услуг, обеспечивающих приоритетные позиции российских компаний на формируемых рынках; совершенствование нормативно-правовой базы для устранения барьеров в использовании передовых технологических решений; создание системы стимулов для их внедрения; совершенствование системы образования для обеспечения кадровых потребностей компаний, научных и творческих коллективов, участвующих в создании новых рынков НТИ. Реализация

---

7. Агентство стратегических инициатив. [asi.ru/nti](http://asi.ru/nti).

«дорожных карт» осуществляется путем запуска конкретных проектов НТИ.

Разработку «дорожных карт» осуществляют Рабочие группы, лидеры которых утверждаются Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России. Для координации и мониторинга взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, институтов развития и иных заинтересованных организаций в рамках реализации НТИ создана Межведомственная рабочая группа при Президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России. Руководителями межведомственной рабочей группы являются помощник Президента Российской Федерации и заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

К настоящему времени в рамках НТИ сформированы следующие перспективные направления разработок, ориентированных на перспективные глобальные рынки: EnergyNet (распределенная энергетика от personal power до smart grid, smart city); FoodNet (системы персонального производства и доставки еды и воды); SafeNet (новые персональные системы безопасности); HealthNet (персональная медицина); AeroNet (распределенные системы беспилотных летательных аппаратов); MariNet (распределенные системы морского транспорта без экипажа); AutoNet (распределенная сеть управления автотранспортом без водителя); FinNet (децентрализованные финансовые системы и валюты); NeuroNet (распределенные искусственные компоненты сознания и психики).

В качестве технологических приоритетов, на основе которых должны формироваться перспективные рынки, предлагаются: цифровое проектирование и моделирование; новые материалы; аддитивные технологии; квантовые коммуникации; сенсорика; мехабиотроника; бионика; геномика и синтетическая биология; нейротехнологии; BigData; искусственный интеллект и системы управления; новые источники энергии; элементная база (в том числе процессоры).

Таким образом, в сложившихся условиях современной России структурный разворот национальной промышленности должен опираться на выбор рационального соотношения между наращиванием выпуска продукции перспективного технологического уклада для позиционирования на перспективных глобальных рынках в интересах совершенствования структуры национального экспорта и широкомасштабной модернизацией отраслей обрабатывающего сектора, прежде всего машиностроения и современного приборостроения, формирующих технологический уровень основных секторов российской экономики.

### **Финансовые источники экономического роста**

Выше отмечалось, что вывод российской экономики на целевые ориентиры экономического роста 5–6%-ного годового прироста ВВП на длительном временном тренде потребует доведение за три – пять лет доли инвестиций до 30% ВВП с их последующим динамичным наращиванием с темпами, не ниже темпов общеэкономической динамики. В масштабах ВВП 2016 г. это означало бы прирост инвестиций в нефинансовые активы в 1,76 раза относительно масштабов 2016 г. Из этой суммы около 40% должно приходиться на машины и оборудование, в которых доля импорта составляет около 70%. В результате дополнительная потребность в валютном обеспечении инвестиционного процесса может быть оценена на уровне не менее 50 млрд долл. США в год, с последующим ежегодным приростом на уровне 7–9%. Обеспечить такой рост поступлений инвестиций за счет внешних источников представляется нереальным, даже при устранении геополитической конфронтации с потенциальными партнерами и достижении идеальных значений индикаторов состояния финансовой стабильности – темпа инфляции, уровня и темпов роста государственного долга. Таким образом, при переходе к политике активной поддержки экономического роста финансовое обеспечение инвестиционной деятельности становится одной из ключевых проблем денежной политики.

Ее решение за счет государственных (бюджетных) ресурсов в рыночной экономике невозможно как в силу естественных ресурсных ограничений бюджетной системы, так и экономического содержания процесса – бюджетные инвестиции воспроизводят государственную собственность, снижением доли которой постоянно озабочено российское правительство. Косвенная поддержка экономического роста бюджетом может осуществляться через инвестиции в уставной капитал институтов развития (специализированные банки и фонды) и целевые ограничения налоговых сборов с условием их трансформации в капитальные вложения, а также субсидирования за счет бюджета части процентной ставки для заемщиков некоторых отраслей экономики.

Масштабная поддержка инвестиционного процесса мерами денежно-кредитной политики ограничивается состоянием финансовой сферы страны, когда в течение последних пятнадцати лет, прошедших после трансформационного спада, так и не удалось восстановить условия, приемлемые для поддержания динамичного роста экономики, прежде всего цену кредитных ресурсов. Такая цена должна быть меньше рентабельности деятельности в отраслях обрабатывающего сектора экономики, развитие которых должно формировать основные направления структурной модернизации экономики (7–10% рентабельности продаж), что, в свою очередь, диктует требования к цене инвестиционного кредита, не превышающей 6–8% годовых на длительный срок (сейчас 12–14%). Соответственно, ключевая ставка ЦБ, к которой привязаны ставки по другим операциям ЦБ, прежде всего, по предоставлению ликвидности банкам, должна быть еще несколько ниже, но не ниже уровня инфляции. Поэтому для ЦБ уровень инфляции является важнейшим индикатором для формирования основных направлений денежно-кредитной политики (ДКП), а таргетирование инфляции и снижение ее до уровня 4% в 2017 г. провозглашено основным приоритетом такой политики. Правда, даже при достижении инфляции ниже 4%, непонятно, каким образом ЦБ нач-

нет насыщать экономику финансовыми ресурсами в интересах финансирования динамичного наращивания масштабов инвестиционного процесса.

Понимая, что стандартные механизмы рефинансирования не позволяют преодолеть экономический спад и ставки держатся на слишком высоком уровне, ЦБ уже в течение нескольких лет стал использовать специальные механизмы долгосрочного рефинансирования с целью поддержки ряда приоритетных секторов экономики. Однако масштабы такого финансирования исчисляются десятками миллиардов рублей и не могут сыграть заметную роль для существенного наращивания инвестиционной деятельности в масштабах всей экономики.

Теоретически масштабы кредитной эмиссии могут быть существенно расширены, когда ЦБ под гарантии государства (т.е. определенные ценные госбумаги) кредитует специализированные институты развития, которые, в свою очередь, кредитуют на льготных условиях приоритетные инвестиционные проекты различных секторов национальной промышленности. Льготные условия касаются цены кредита и срока, на который предоставляется кредит. Поскольку речь идет, прежде всего, о кредитовании обрабатывающего сектора промышленности, цена кредита должна ориентироваться на рентабельность проекта, а срок на период создания и окупаемости создаваемых мощностей, т.е. кредит на срок не менее 5–6 лет под 5–7% годовых, а в отдельных случаях и меньше. Финансирование осуществляется по схеме государственно-частного партнерства, т.е. совместного участия в реализации проекта государственного института развития и частного инвестора. Доля льготного кредита не превышает определенной части (например, половины) стоимости проекта и используется на закупку оборудования.

По сути, речь идет о формировании специального инвестиционного контура для финансирования конкретных опорных проектов-локомотивов через институты развития, в качестве которых могут выступать как государственные

банки и фонды, так и негосударственные, при определенной системе контроля за движением получаемых от ЦБ кредитных ресурсов. Такая схема достаточно успешно использовалась в мировой экономической практике в послевоенной Японии, Южной Корее, Тайване, позднее – КНР. Отдельные элементы такой системы уже сформированы в России. Создан институт развития, в роли которого выступает ВЭБ, и сформирован Фонд развития промышленности.

Собственно, такую модель денежно-кредитной политики и предлагает реализовать «Стратегия роста» Столыпинского клуба, против которой выступают не только А. Кудрин и финансово-экономический блок российского правительства, но и большая часть экспертного сообщества, ориентированного на сформировавшийся в 80-е годы идеологический мейнстрим в духе «вашингтонского консенсуса».

Оппоненты предлагаемой в «Стратегии роста» эмиссионной политики справедливо обращают внимание на возникающие риски [2]. Действительно, при масштабном развитии предлагаемой эмиссионной схемы необходимо учитывать ряд серьезных условий и рисков и предусмотреть меры по их преодолению.

Во-первых, необходимо учитывать риск ускорения инфляции, как следствие финансового форсажа, хотя зависимость российской инфляции от роста денежной массы неочевидна. Так, например, в период экономического роста в 2000–2007 гг. ежегодный рост денежной массы в среднем превышал 40%, а темп инфляции из года в год снижался. Годовой прирост потребительских цен снизился с 20,2% в 2000 г. до 9% в 2006 г., т.е. при высоких темпах роста денежной массы инфляция замедлялась. Одним из важных факторов, позволивших в этот период смягчить влияние на цены стремительного роста денежной массы, явилось укрепление рубля по отношению к доллару. В условиях же экономического спада, когда происходит девальвация, рост денежной массы замедляется, а инфляция, наоборот, ускоряется, ибо в это время она определяется прежде всего ростом обменного



курса инвалюты. Так было в 2008 г., это же повторилось и в 2014 г., когда денежная масса выросла всего на 2,2%, а цены выросли на 11,4%. Вместе с тем целевая кредитная эмиссия нацелена на финансирование инвестиционного процесса, но часть финансовых средств, естественно, будет расходоваться на прирост фонда оплаты труда и увеличивать платежеспособный спрос, который нуждается в товарном обеспечении. Таким образом, структурная политика экономического роста должна предусматривать увеличение товарного покрытия прироста доходов населения. Реализация широкомасштабной программы жилищного строительства на основе доступной ипотеки как один из важнейших структурных приоритетов, о чем уже говорилось выше, существенно повысит у населения мотивацию к сбережениям, что может сдерживать рост потребительского спроса и инфляцию.

Во-вторых, необходимо понимать, что масштабное наращивание кредитной эмиссии означает постоянное рефинансирование институтов развития, поскольку на отдачу от реализации инвестиционного проекта промышленного назначения вряд ли стоит рассчитывать ранее пяти–шести лет. По крупным инфраструктурным проектам возврат денег может растянуться на десятилетия, что потребует периодической докапитализации институтов развития (пример ВЭБа достаточно симптоматичен). Использование кредитной эмиссии по-крупному, на триллионы инвестиционных рублей, способно в течение пятилетия увеличить внутренний долг к ВВП еще на 25%. Сам по себе этот индикатор финансовой системы важен для международных рейтингов, внешних заимствований и привлечения инвестиций со стороны международных финансовых институтов, но в меньшей степени прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Наращивание внутреннего долга за счет возвратных кредитов уже содержит включенный в систему механизм его погашения, хотя определенный процент невозврата ресурсов следует ожидать. Минимизация таких потерь будет зависеть от качества проработки программ и проектов для целевого проектного финансирования

и прозрачности хода их реализации. Как представляется, формирование эффективных механизмов целевой кредитной эмиссии и их встраивания в общую систему реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития и программ развития отдельных секторов экономики потребует определенного времени.

В-третьих, в рассматриваемой модели финансовой поддержки экономического роста особого внимания заслуживает курсовая и валютная политика. Учитывая высокую зависимость как российской экономики в целом, так и инвестиционного комплекса от импорта, расширение масштабов инвестиционной деятельности существенно увеличит спрос экономики на резервную валюту. При сложившейся в России доли импорта в инвестициях, их увеличение на каждые триллион рублей будет генерировать дополнительный спрос на валюту в размере не менее 4 млрд долл. США (при курсе 60 руб./долл.). По мере развития процессов структурной перестройки экономики и импортозамещения иностранного технологического оборудования эта доля должна снижаться, но заметные изменения, скорее всего, могут наступить не ранее второй половины десятилетия реализации динамичной политики структурной модернизации российской экономики. Таким образом, в рассматриваемой модели эмиссионной политики валютные ресурсы экономики выступают важнейшим ограничителем масштабов целевой кредитной эмиссии, а их накопление в интересах поддержания экономического роста — первостепенной задачей валютной политики. Такая политика, прежде всего, должна ориентироваться на снижение волатильности обменного курса. При большой роли импорта в российской экономике рост курса инвалюты прямо ведет к росту цен, причем не только импортных, но и отечественных, а возврат его на прежний уровень не ведет к такому же возврату цен — укрепление рубля в меньшей степени влияет на их снижение. У населения и юридических лиц также усиливается стимул к переводу сбережений в инвалюту, для ослабления которого коммерческие банки вынуж-

дены повышать ставки по депозитам и, соответственно, по кредитам. Резкие колебания курса неблагоприятны и для разработки инвестиционных проектов, ибо усиливают экономическую неопределенность.

Таким образом, необходимо вернуться к управляемому обменному курсу, ограничивая диапазон его колебаний с помощью валютных интервенций. Такие ограничения позволят успешнее использовать денежно-кредитную политику для поддержки экономического роста, снижения процентных ставок, без чего невозможно стимулировать экономический рост. В этой связи целесообразно критически оценить сформировавшиеся в стране чрезмерно либеральные правила валютных операций и ввести разумные ограничения на такие операции, не связанные с обслуживанием внешнеторгового оборота и инвестиционной деятельности в реальном секторе экономики.

Однако главным условием успешной реализации предлагаемой схемы финансирования динамичного экономического роста является то обстоятельство, что ее масштабы должны ограничиваться масштабами имеющихся в экономике реальных инвестиционных ресурсов (оборудование, сырье и материалы, валютные ресурсы, направляемые на поддержку инвестиционного процесса) для отобранных инвестиционных проектов, с минимизацией импортной составляющей. В такой эмиссионной схеме ЦБ, по сути, выделяет кредитные ресурсы под товарное обеспечение реализуемых инвестиционных проектов. Это означает, что среднесрочные и текущие эмиссионные планы ЦБ должны опираться на достаточно обоснованный инвестиционный план развития, который разрабатывается за рамками собственно финансового контура. Такой план может формироваться на основе приоритетных проектов, разрабатываемых в ходе составления программ развития различных секторов национального хозяйства, что предусмотрено действующим законодательством. Такие программы, в свою очередь, должны быть достаточно скоординированы между собой и обеспечивать как формирования

новых рынков инновационной продукции, так и обеспечивать устойчивость и сбалансированность развития экономики на основе импортозамещения и инфраструктурного обустройства страны. При этом важно понимать, что успех реализации предлагаемой схемы кредитной эмиссии зависит от выбора объектов кредитования и того мультипликативного эффекта, который такие инвестиционные объекты будут оказывать на экономический рост. Кроме того, в такой финансовой модели необходима реализация целого комплекса мер по обеспечению прозрачности функционирования денежных потоков, формированию затрат и результатов, ограничению валютных спекуляций и утечки капиталов за рубеж. Все это потребует иного качества содержательной работы соответствующих государственных институтов, прежде всего, министерств отраслевого блока и структур, отвечающих за развитие конкретных секторов экономики. Таким образом, смена эмиссионного механизма не может реализовываться без изменения общей идеологии и практики управления экономическим развитием страны.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Казанцев А.К., Киселев В.Н, Рубвальтер Д.А., Руденский О.В. NBIC- технологии: Инновационная цивилизация XXI века. М.: ИНФРА-М, 2012.
2. Кудрин А., Горюнов Е., Трунин П. Стимулирующая денежно-кредитная политика: мифы и реальность // Вопросы экономики. 2017. № 5.

РАЗДЕЛ II

Условия  
формирования  
институтов  
структурной  
модернизации

**Н.Ю. Ахапкин**

к.э.н., заведующий центром Института экономики РАН

## МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО РЫНКА ТРУДА<sup>1</sup>

Обеспечение устойчивости, структурная трансформация и институциональное развитие рынка труда — необходимая предпосылка модернизации российской экономики. Ее переход на новую модель роста, сориентированную на ускоренное внедрение новых технологий, повышение эффективности использования ресурсов и преодоление существующих структурных как сегментарных, так региональных диспропорций невозможен без повышения качественных характеристик труда и достижения соотношения спроса и предложения труда, согласующегося с потребностями экономической системы и по количественным, и по качественным показателям.

1. В статье представлены обобщения результатов исследований по проблемам трансформации российского рынка труда и формирования институтов его развития, выполненных в рамках работы над темами государственного задания Института экономики РАН «Институты развития и экономический рост» и «Структурная модернизация российской экономики в контексте формирования новой модели развития». Отдельные положения статьи подробнее раскрыты в ранее опубликованных работах автора: *Ахапкин Н.Ю.* Российский рынок труда в условиях кризиса: тенденции и варианты развития // Вестник Международного института менеджмента АИНК. 2010. № 26; *Ахапкин Н.Ю., Иванова Л.Н.* Источники экономического роста в России: выбор приоритетов // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 6; *Ахапкин Н.Ю.* Трансформация системы трудовых отношений и модернизация институтов их правового регулирования / Социально-экономическая система: реалии и векторы развития: Колл. монография (Под ред. Р.С. Гринберга, П.В. Савченко). М.: ИНФРА-М, 2016; *Ахапкин Н.Ю.* Российский рынок труда в 2014–2016 гг.: устойчивость без развития // Россия и современный мир. 2017. № 1(94).

## Макроэкономическая динамика российского труда в 2014–2016 гг.

Волнообразное движение от подъема к спаду – естественная форма развития любого рынка. Но причины, характер, длительность различных этапов каждого экономического цикла всегда имеют свои особенности. Их общая природа проявляет себя в повторяемости, но не в единообразии. И траектория движения российской экономики и российского рынка труда в 2014–2016 гг. вполне определенно это подтверждает.

В отличие от кризиса 2008–2009 гг., когда почти одновременно с резким ухудшением ситуации в реальном секторе и дестабилизацией финансового рынка произошел существенный рост уровня безработицы<sup>2</sup>, в 2014–2016 гг. ситуация развивается иначе. Движение идет и не по траектории *V* – значительное падение и быстрое восстановление (вариант 2008–2009 гг.), и не по траектории *L* – существенное падение и долгая стагнация. Резкой и внезапной смены повышательной тенденции на понижательную, что Дж. Кейнс рассматривал как ключевую характеристику экономического цикла, не было [2, с. 466]. Ожидание кризиса многими было воспринято как сам кризис. Экономика находилась и продолжает находиться на этапе медленного перехода к повышательной тенденции. Пульсация показателей экономического роста в 2014–2016 гг. – это следствие внешних шоков и использования государством неэффективных механизмов борьбы с ними.

Замедление темпов экономического роста и угроза формирования понижательной тенденции проявились еще в 2013 г., когда индекс физического объема ВВП составил, по данным Росстата, всего 101,3%, а инвестиции в основной капитал по отношению к предыдущему году выросли менее

---

2. К концу 2008 г. безработица достигла 7,8%, увеличившись по отношению к декабрю 2007 г. на 2,1 процентных пункта. Максимум она достигла в феврале – марте 2009 г. – более 9%. Затем проявилась устойчивая тенденция снижения безработицы. В 2012 г. ее уровень составил 5,5%, что на 0,5 процентных пункта ниже, чем в докризисном 2007 г.

чем на 1 процентный пункт. Замедление продолжилось и в 2014 г., когда в отношении России были введены санкции и началось падение цен на нефть. Но это по-прежнему было замедление роста, а не спад. Только в 2015 г., когда сокращение совокупного спроса стало ощутимым, произошло снижение объемов производства и валового внутреннего продукта. Но это снижение было существенно меньшим, чем в 2009 г. (рис. 1), а уже в начале 2016 г. стало отмечаться снижение темпов спада. По оценке Минэкономразвития России, если в I квартале 2016 г. снижение ВВП составляло – 1,2% к соответствующему периоду прошлого года, то во II квартале – 0,6%. При этом к середине года «сезонно очищенный спад ВВП практически остановился ...»<sup>3</sup>. Что касается промышленного производства, то в 2016 г. оно показывало слабо положительную динамику, продолжившуюся и в 2017 г.

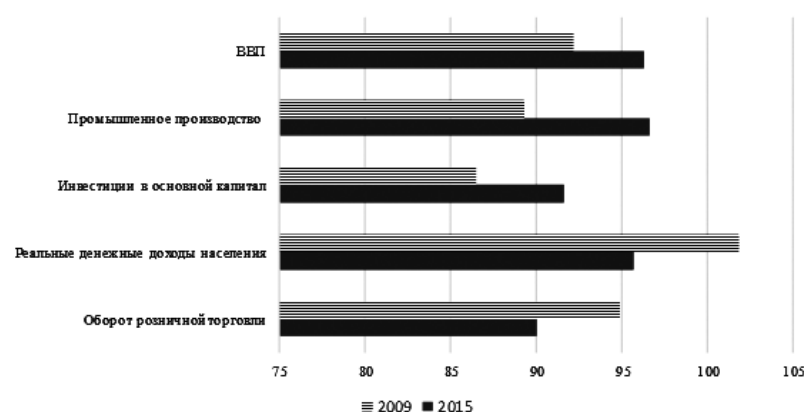


Рис. 1. Ключевые экономические показатели в 2009 и 2015 г.  
(в % к предыдущему году)

Источник: данные Росстата. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

В 2014–2016 гг. резкого сжатия экономики, как это было в период со второй половины 2008 г. до середины

3. О текущей ситуации в экономике Российской Федерации по итогам первого полугодия 2016 года / Минэкономразвития России. Июль 2016 г. [economy.gov.ru](http://economy.gov.ru).



2009 г., не произошло. Другое дело, что Минфин России и Центральный банк, пытаясь минимизировать риски бюджетной и финансовой дестабилизации, что с точки зрения функций и полномочий этих ведомств вполне оправдано, вели политику, фактически направленную на сокращение спроса. При отсутствии структурных барьеров и развитых финансовых институтов, способных обеспечить если не стабильность, то хотя бы минимизировать последствия внешних шоков, в качестве инструментов регулирования, как и 2008 г., были использованы снижение курса рубля и повышение ключевой ставки, а затем реструктуризация и сокращение незащищенных статей бюджетных расходов. Результатом стало существенное падение инвестиций, сокращение реальных доходов населения и оборота розничной торговли (см. рис. 1). Экономика попала в ловушку макроэкономической устойчивости (низкие темпы падения, а в перспективе — низкие темпы роста), сформированную ограниченным спросом, что и определило динамику российского трудового рынка трех последних лет.

На национальном уровне, судя по макроэкономическим показателям, трудовой рынок стабильность сохранил. Более того, изменившиеся условия функционирования экономики обусловили и некоторые позитивные изменения. Так, произошло незначительное повышение уровня экономической активности населения<sup>4</sup>. Совокупный спрос при этом оставался стабильным, а некоторое сокращение числа вакантных рабочих мест поглощалось ростом числа занятых, и усиления напряжения на рынке не происходило.

---

4. Скорее всего свою роль сыграл «эффект дополнительного работника». В наших условиях он проявился как реакция на общее сокращение доходов — на рынок труда вышли люди, пытающиеся за счет новой занятости это сокращение минимизировать. При этом важно учитывать, что рост предложения труда в сложившихся демографических условиях, когда наблюдается сокращение численности вступающих в трудоспособный возраст, возможно только за счет роста экономической активности населения. Однако ее уровень в России уже сейчас примерно таков или выше, чем в большинстве экономически развитых стран (в том числе с существенно более высокой, чем в России, безработицей). Поэтому дальнейшая динамика предложения труда ожидается отрицательной.

Траектория безработицы отразила особенности движения российской экономики в 2014–2016 гг. Особо следует выделить 2014 г., когда безработица оказалась на самом низком за 20 лет уровне – 5,2%. Сказалось сочетание таких факторов, как сохранение общего уровня экономической активности, ускорение по отношению к 2013 г. роста промышленного производства, положительная динамика на потребительском рынке и начавшееся снижение цены труда. В первой половине 2015 г. безработица незначительно – в пределах 0,5 процентных пункта – выросла. Затем ее уровень с исключением фактора сезонности стабилизировался в интервале от 5,5 до 5,9% (рис. 2).

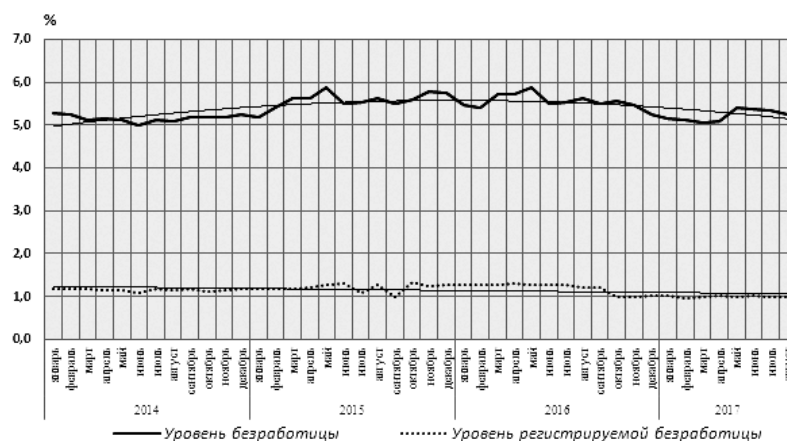


Рис. 2. Динамика уровня безработицы в России (сезонность устранена)

Источник: по данным Росстата. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Что касается безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, то их численность оставалась стабильной – на уровне 1 млн человек. Услугами этой службы традиционно пользовались люди, являющиеся наименее конкурентоспособными на рынке труда или рассчитывающие получить пускай незначительное по размеру (максимум – 4900 руб.), но регулярно выплачиваемое пособие по безработице. В отличие от 2009 г., когда уровень

регистрируемой безработицы в феврале – апреле приближался к 3%, в 2014–2016 гг. он в среднем составлял 1,3% численности рабочей силы, изменяясь в интервале 0,1–0,2 процентных пункта. Так что зарезервированные Правительством России 5,5 млрд руб. на «обеспечение выплаты пособия по безработице в случае роста количества безработных до 1,3 млн человек» в 2016 г. оказались невостребованными [5]<sup>5</sup>.

Как и уровень безработицы, продолжительность поиска работы (незавершенная безработица) следовала за экономической динамикой. В 2014 г. среднее время поиска снизилось до 7,3 месяца (на 0,3 месяца меньше, чем в 2013 г.). В целом за 2015 г. оно не изменилось. Но в IV квартале намечилось повышение, продолжившееся и в 2016 г. По итогам года среднее время поиска работы составило 7,8 месяцев. Рост коснулся всех возрастных групп. Исключением стали безработные предпенсионного возраста и старше 60 лет. Но происходит это не за счет расширения возможностей их трудоустройства. Скорее всего часть людей этих возрастов, долго не находя работу (а именно в этих возрастных группах время поиска работы максимальное), судя по показателю участия в рабочей силе, просто уходят из состава экономически активного населения.

Динамика структуры безработных по полу, возрасту, образованию в 2014–2016 гг. существенно не менялась. По-прежнему, по отчетным данным Росстата за 2015 г., сохраняется превышение мужской безработицы над женской (5,1% против 4,6%), в составе возрастных групп продолжается рост безработицы среди молодежи до 24 лет, а среди лиц с высшим образованием уровень безработицы самый низкий – 3,4%, тогда как у имеющих только среднее общее, основное общее и не имеющих основного общего образования он, соответственно, составил 8,6, 13,4 и 21,3%<sup>6</sup>.

- 
5. План действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. Утвержден 1 марта 2016 г. [government.ru/media/files/X6NrRVuOjjj1ALG5ZoCbVm5G3IQ0lCkh.pdf](http://government.ru/media/files/X6NrRVuOjjj1ALG5ZoCbVm5G3IQ0lCkh.pdf)
  6. Рабочая сила, занятость и безработица в России (по результатам выборочных обследований рабочей силы). 2016: Статистический сборник / Росстат. М., 2016., С. 114, 118.

Перспективы российского трудового рынка с точки зрения общих макропоказателей в целом можно оценить как позитивные. Даже при невысоких или близких к нулевым темпам роста экономики общая напряженность в перспективе ближайших 3-х лет на рынке существенно не вырастет (заглядывать дальше в условиях неснижающейся неопределенности на мировых рынках и в геополитике было бы опрометчиво). При этом как фактор, препятствующий возможному росту безработицы в целом по стране и в большинстве регионов, будут выступать изменения в возрастной структуре населения, ведущие к снижению численности трудоспособных и сокращению предложения труда.

По прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 г. и на плановый период 2018–2019 годов, подготовленному Минэкономразвития РФ, численность трудоспособного населения снизится в 2019 г. по отношению к 2015 г. на 3,7 млн человек. В результате численность рабочей силы (предложение труда) сократится на 1,2 млн человек. Такие прогнозные расчеты министерства, как представляется, не полностью учитывают временной лаг между демографическими процессами и динамикой предложения труда и поэтому скорее всего несколько завышены. Но сокращение рабочей силы под влиянием только демографического фактора начиная с 2018 г. в пределах 100–150 тыс. человек ежегодно является вполне реальным вариантом.

Наиболее вероятный диапазон безработицы на период 2018–2020 гг. – 5–7%. Также нужно отметить, что в пользу стабилизации уровня безработицы будет играть и тенденция сокращения издержек на труд, поддерживаемая и государством, и работодателями. В то же время отказываться от возможности пессимистического сценария, хотя он и маловероятен, нельзя. Если падение совокупного спроса, вслед за которым ключевые макроэкономические показатели уйдут в устойчивый «минус», продолжится еще хотя бы 1–2 года, рост безработицы неизбежен. И проявится он в первую очередь, причем в очень острой и с социальной точки зрения

крайне болезненной форме, в депрессивных регионах, моногородах, депрессивных муниципальных образованиях и региональные разрывы вновь начнут увеличиваться.

### Факторы формирования предложения труда

Российская экономика с точки зрения обеспечения ее рабочей силой сейчас находится на переломе. Рост предложения труда, который отмечался с середины 90-х годов и происходил в первую очередь за счет значительного прироста молодежи трудоспособного возраста, фактически прекратился. Статистика впервые за пятнадцать лет зафиксировала это в 2009 г. Сокращение было крайне незначительным, на уровне статистической погрешности – всего лишь 0,1 процентного пункта (в 2010 г. – 0,3 пункта). Но это было лишь начало долговременного тренда (рис. 3).

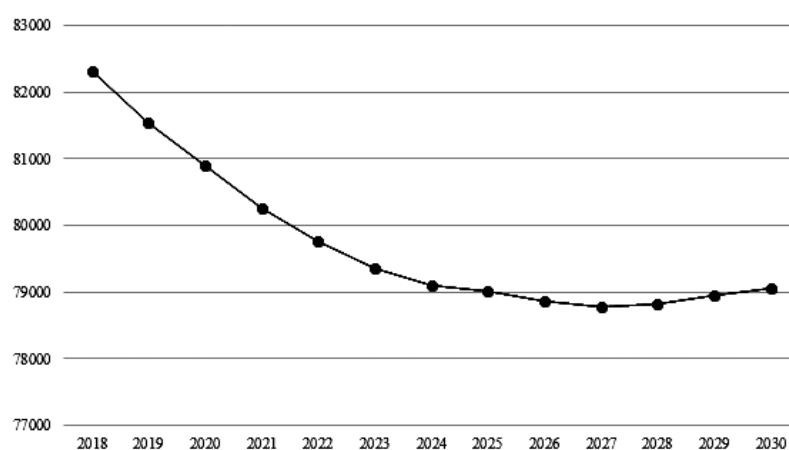


Рис. 3. Ожидаемая численность трудоспособного населения (тыс. человек, на начало года)

Источник: расчеты Росстата. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Совокупное предложение рабочей силы как компонент рынка труда отражает потребность населения в рабочих местах. Оно формируется за счет трудоспособных лиц, желающих занятыми или желающими работать, и с этой целью

предлагающими свои услуги на рынке труда. Количественно совокупное предложение рабочей силы совпадает с численностью экономически активного населения.

Основными факторами, определяющими объем предложения рабочей силы, являются демографическая ситуация и уровень экономической активности населения. Демографические процессы составляют естественную основу формирования потребности населения в рабочих местах, определяя потенциальную численность трудовых ресурсов и их отдельных возрастных групп. Их воздействие на формирование предложения рабочей силы носит определяющий характер и в целом поддается прогнозированию с достаточно высокой степенью точности. Уровень экономической активности в отличие от демографической ситуации может изменяться, хотя и в относительно небольшом диапазоне, в течение коротких промежутков времени. Он весьма зависим от текущей экономической ситуации, динамики уровня жизни, проводимой государством политики в области доходов и налогообложения.

Анализируя воздействие демографической системы на рынок труда, следует учитывать ее существенные особенности. Эта система инерционна по своей природе. Течение демографических процессов почти незаметно. Ведь изменения в показателях рождаемости, смертности, миграции — это не скачки курсов валют или цен на энергоносители. Но все же демография не просто влияет, а формирует базовые, связанные с человеческим потенциалом, условия, возможности и ограничения социально-экономического развития, во многом определяя его направленность.

Смена режима воспроизводства населения в развитых странах, и Россия не явилась исключением, обернулась тем, что новые поколения людей по численности стали заметно уступать предыдущим. Процесс депопуляции, который вполне оправданно называют коллективным самоубийством, фиксируется в стране с середины 90-х годов прошлого века. Проявляется он как превышение числа смертей над числом

рождений, которое только отчасти компенсируется миграционным приростом в основном из стран СНГ. Нельзя, конечно, не обратить внимания на отмечающийся с 2010 г. некоторый рост численности населения. Но его главная причина – особенности возрастной структуры, обусловившие рост числа рождений, при снижении уровня смертности и сохранении миграционного прироста.

Демографическую ситуацию в любой стране определяет комбинация трех факторов – рождаемости, смертности и миграции. Уровень рождаемости в России уже не первое десятилетие не обеспечивает даже простое воспроизводство населения. Еще в конце 60-х годов суммарный коэффициент рождаемости был меньше 2-х. К середине 80-х годов после осуществления ряда мер по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей, он поднялся примерно до уровня 2,2. Однако затем итоговый показатель рождаемости вновь стал снижаться, достигнув минимума в 1999 г. – 1,157.

Начиная с 2000 г. наметилась слабая тенденция к стабилизации уровня рождаемости. Она была поддержана государственными мерами по усилению демографической политики. И к 2016 г. число рождений на 1 женщину выросло до 1,762. Тем не менее сложившийся уровень рождаемости по-прежнему не обеспечивает не только рост, но и сохранение численности населения, позволяя лишь несколько замедлить естественную убыль.

Скорее всего, рождаемость в настоящее время достигла своего естественного значения (естественного для того состояния, в котором находится современное российское общество) и вряд ли в ближайшие годы существенно изменится. Компенсационный эффект, связанный с тем, что в условиях относительной стабилизации социально-экономической обстановки сократилось число отложенных рождений, уже исчерпан. Возможности государственной политики по поддержке семей с детьми, во-первых, имеют весьма серьезные бюджетные ограничения и, во-вторых, что главное, не могут изменить сложившийся тип репродуктивного поведения

семей. Его изменение потребует трансформации господствующей в обществе и принимаемой большинством системы ценностей, в которую никак не вписываются не только многодетность, но двух-, трехдетная семья.

Оценки смертности еще в 70—80-е годы прошлого века имели значение в основном для характеристики состояния здоровья различных половозрастных групп населения. К сожалению, существенное повышение ее уровня, начавшееся в России с 1993 г., заставило рассматривать смертность как фактор, оказывающий все большее влияние на динамику численности населения в целом и его отдельных категорий, в том числе на основные группы экономически активного населения. Конечно, речь не шла о том, что смертность, как это было ранее, становилась основным регулятором численности населения. Но тенденции 1993—2005 гг. были крайне тревожными. Так, коэффициент смертности мужчин в 2005 г. был в 1,6 раза больше, чем в 1990 г. С позиций воздействия на предложение труда особую тревогу вызывал резкий рост смертности населения трудоспособных возрастов, и в первую очередь в возрастных интервалах 40—44, 45—49, 50—54 и 55—59 лет. В этих возрастных группах показатели смертности в 2005 г. оказались близки к уровню, характерному для России середины 20-х годов прошлого века.

Без преувеличения, катастрофических размеров достигли различия смертности мужчин и женщин. В возрастном интервале от 20 до 59 лет наблюдалось в среднем трехкратное превышение мужской смертности над женской. Например, в возрасте 20—24 и 40—44 лет соотношение коэффициентов смертности мужчин и женщин в 2005 г. было близко к уровню 4 к 1.

Рост смертности обусловил снижение средней ожидаемой продолжительности жизни. С 1990 по 2003 г. (это год самой высокой смертности и, соответственно, низкой ожидаемой продолжительности жизни) она сократилась у мужчин на 5 лет, а у женщин — на 2,3 года, составив, по данным Росстата, 64,9 года для обоих полов.



Перелом, и, судя статистическим данным, это действительно перелом, а не случайность, обусловленная конъюнктурными факторами, произошел в середине первого десятилетия этого века. Впервые за много лет показатели смертности стали снижаться. Рост ожидаемой продолжительности жизни, которая, по европейским меркам, остается, конечно, крайне низкой, составил за 2005–2009 гг. 6,5 лет. Важно, что основной вклад в рост продолжительности жизни внесло сокращение смертности у мужчин старше 40 лет. Сейчас разрывы между уровнями мужской и женской смертностью, хотя и сохраняются, но уже не носят столь критического характера, как десятилетие назад. Этот же фактор способствовал тому, что сокращение экономически активного населения пока весьма невелико.

Влияние миграции на демографическую ситуацию и формирование предложения труда в России происходит по двум направлениям. Во-первых, за счет внешней миграции компенсируется часть естественной убыли населения и, во-вторых, внутренние миграционные потоки меняют территориальную структуру рабочей силы.

Внешняя миграция как детерминант демографического и социально-экономического развития остается весьма значимой, но при этом постепенно стабилизируется. В то же время воздействие на общественно-политическое и экономическое развитие внутренней миграции, возможности государственного стимулирования и регулирования которой имеют множество ограничений, за последние годы лишь усиливается.

В 2016 г. совокупное предложение труда (численность рабочей силы), по данным Росстата, составило 76,6 млн. Но с учетом рассмотренных выше факторов, к 2030 г. оно может сократиться примерно на 3 млн человек. И это не гипотеза, а вполне вероятный сценарий. Он задает весьма жесткие ограничения, требующие учета при определении стратегии модернизации экономики страны.

Опасения, касающиеся ожидаемых ограничений предложения труда, связаны прежде всего с возможной нехват-

кой работников для реализации новых инвестиционных проектов и увеличения объемов производства. Но отметим, что рост технологического уровня ведет к увеличению производительности труда и экономии рабочей силы при росте требований к ее квалификации. И если страна вступит на путь реиндустриализации и системной технологической модернизации, то это вызовет высвобождение работников, увеличив потребность в повышении квалификации и смене профессий. Ожидаемое сокращение предложения труда при этом явится фактором снижения напряженности на рынке труда. Задача в том, чтобы сбалансировать эти две тенденции по экономике в целом, отраслям и регионам.

### **Спрос на труд и развитие институтов его регулирования**

Анализ соотношения предложения труда и спроса на труд показывает, что как в целом на национальном трудовом рынке, так и на большинстве региональных и местных рынков труда, даже при наличии безработицы, потребность предприятий в работниках не обеспечивается полностью. Это вызвано тем, что многих незанятых граждан по разным причинам не привлекают свободные рабочие места, а работодателей, в свою очередь, далеко не всегда устраивают профессионально-квалификационные характеристики и личные качества ищущих работу. Так, в 2015 г. при наличии в стране 4,3 млн безработных (5,6% от численности экономически активного населения) число заявленных работодателями в службу занятости вакансий ежемесячно составляло около 1,3 млн, а общий необеспеченный спрос, по расчетам, проведенным с учетом динамики движения рабочей силы и данных выборочных обследований Росстата, достигал 1,9 млн (табл. 1).

Рассогласование между предложением рабочей силы и потребностью в ней для любой рыночной экономики — вполне естественная, т.е. органичная рыночной ситуации [5. С. 74–85]. Проблема — в уровне и структуре такого рассогласования. Если оно становится значительным и имеет

Таблица 1. Безработица и потребность в работниках в 2013–2016 гг.

Год	Численность безработных (млн человек)	Уровень безработицы (%)	Потребность работодателей в работниках, заявленная в государственные учреждения службы занятости населения (тыс. человек, в среднем за год)	Оценка общей потребности организаций в работниках для замещения вакантных рабочих мест (тыс. человек, в среднем за год)*
2013	4,1	5,5	1770	2100
2014	3,9	5,2	1850	2300
2015	4,3	5,6	1280	1940
2016	4,4	5,7	1290	1920

\* Без учета занятости в неформальном секторе.

Источник: данные Росстата и расчеты по материалам докладов Росстата «Социально-экономическое положение России» за январь–декабрь 2013, 2014, 2015 и 2016 г.

тенденцию к росту, а его структура не меняется, то возникает опасность замедления темпов экономического развития и усиления диспропорций на рынке труда. Каковы же факторы, определяющие обеспеченность предприятий кадрами, и возможности институционального воздействия на них?

Прежде всего отметим, что базовым фактором, определяющим удовлетворение спроса, является совокупное предложение рабочей силы. Если потенциальные ресурсы труда, представленные в основном численностью экономически активного населения, оказываются меньше совокупной потребности в рабочей силе, то спрос ни при каких условиях не будет удовлетворен. В методологическом плане сопоставление потенциальных ресурсов труда и совокупного спроса на рабочую силу – первый шаг в оценке возможностей обеспечения потребностей предприятий кадрами и населения в рабочих местах. Весьма важно также проанализировать и структуру потенциальных ресурсов труда. Это даст возможность уточнить источники обеспечения потребности предприятий в рабочей силе.

После оценки потенциальных ресурсов труда и спроса на рабочую силу необходимо выделить факторы, определяющие

степень удовлетворения спроса. Их можно объединить в две группы. Первая группа – это факторы, воздействующие на величину спроса. Ведь чем больше спрос, тем большую значимость приобретает проблема обеспечения потребности предприятий в рабочей силе. Динамика здесь в первую очередь зависит от общей макроэкономической ситуации и результативности экономической политики. Поэтому институциональные возможности воздействия на них на уровне организаций ограничены. Вторая группа – факторы, определяющие удовлетворение спроса за счет всех источников формирования кадрового (профессионально-квалификационного) состава предприятий. И именно на них может и должно быть направлено действие институтов, регулирующих характеристики спроса.

Источниками обеспечения дополнительной потребности в рабочей силе являются прием новых работников и перераспределение на вакантные рабочие места работников, намеченных к высвобождению. В числе принимаемых на предприятия новых работников можно выделить следующие категории: квалифицированные работники, которые могут быть использованы по имеющимся у них профессиям и специальностям; выпускники организаций высшего и среднего профессионального образования; выпускники общеобразовательных организаций, нуждающиеся в получении профессиональной подготовки; работники, которые нуждаются в профессиональной подготовке или переподготовке (для получения новой профессии и специальности). В числе перераспределяемых из числа намеченных к высвобождению можно выделить две категории: нуждающиеся в профессиональной переподготовке и не нуждающиеся в переподготовке при переводе на вакантные рабочие места<sup>7</sup>.

---

7. Для определения возможностей удовлетворения спроса на рабочую силу за счет названных источников формирования кадрового состава недостаточно общих количественных оценок, проводимых по результатам расчетов и прогноза рынка труда. Ведь общее предложение на рынке труда, как уже отмечалось, обычно превышает общий текущий спрос на рабочую силу, а потребность предприятий в работниках при этом остается неудовлетворенной. Необходимо

Для удовлетворения спроса на рабочую силу (обеспечения дополнительной потребности) должны быть соблюдены два условия. Во-первых, на предприятиях должна эффективно действовать система профессионального обучения, и, во-вторых, сами источники дополнительной потребности должны быть наполнены людьми, изъявляющими желание трудоустроиться на вакантные рабочие места.

Система профессионального обучения на производстве находится сегодня в сложном положении. В силу структурных изменений, прошедших в российской экономике, существенно снижены общие объемы обучения, отсутствуют современные системы обеспечения учебно-методическими материалами как на федеральном, так и региональном уровнях, сокращены отделы профессионального (технического) обучения (это не касается крупнейших российских корпораций и организаций – лидеров отраслевых рынков). Однако потенциальные возможности для развития обучения на большинстве предприятий сохранены. И, осуществив инвестиции, можно сравнительно быстро наладить подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров непосредственно на производстве в соответствии с современными требованиями и в требуемых объемах, что является необходимым условием модернизации реального сектора российской экономики. Что касается привлечения работников на предприятия, то потребуются изменить сложившиеся у людей за последние годы стереотипы отношения к работе в сфере материального производства. На первый план выходит задача формирования мотивации к труду, которая не может быть решена без активного участия самих работодателей. Дело не сводится лишь к информированию о вакансиях. Работодатели должны осуществлять маркетинг своих организаций и маркетинг

---

использовать дополнительные, более точные методы анализа, в частности, балансовый расчет источников обеспечения дополнительной потребности в работниках, который и на уровне организаций, и на местном и региональном уровнях управления пока почти не используется (методические аспекты организации таких расчетов см.: *Ахапкин Н.Ю.* Проблемы государственного регулирования качества рабочей силы. М.: РГАТиз, Изд-во «Русский двор», 2001).

рабочих мест. Нужна разработка специальных маркетинговых планов при непосредственном участии представителей службы занятости, консультантов – маркетологов и сотрудников научных организаций.

Оценивая институциональные условия набора рабочей силы, следует иметь в виду, что на рынок труда выходят люди, уже добровольно принявшие принципиальное решение о необходимости работы по найму или о начале собственного дела. Но перед ними встают вопросы определения сферы деятельности, конкретной профессии (специальности), рабочего места и его территориального расположения. Человек, ищущий работу, сталкивается, таким образом, со сложной задачей согласования своих интересов с интересами работодателей, которые предполагают различную по содержанию и условиям работу и при этом выставляют требования к профессиональным, квалификационным, личностным характеристикам претендентов на занятие вакантных рабочих мест.

В условиях либеральной экономики решение о трудоустройстве всегда является результатом личного выбора. И в то же время существует несколько допущений, характеризующих поведение человека, ищущего работу, на рынке труда.

1. Выбирая место работы, люди стремятся максимизировать свою полезность, т.е. они заинтересованы как в денежном (прежде всего это уровень зарплаты), так и в неденежном аспекте своей работы (условия и характер труда, соответствие уровню образования, возможности профессионального роста и личностного развития, престижность работы).

2. В настоящее время люди, как правило, достаточно хорошо информированы об условиях и характере труда на предприятиях, где имеются вакантные рабочие места. У большинства оказавшихся на рынке труда есть выбор предложений о найме. Окончательное решение о выборе наиболее подходящей работы принимается после ознакомления с несколькими вариантами.

3. Работник при прочих равных условиях (характер и содержание труда, его напряженность, условия труда, транс-

портная доступность) выберет ту работу, где более высокая оплата труда.

4. Существует только один действенный способ привлечения работников к выполнению работ в неблагоприятных и небезопасных условиях. Это стимулирование людей выполнять такую работу добровольно. Стимулирование может осуществляться за счет установления специальных компенсационных различий в заработной плате, предоставлении пособий, повышении уровня социальной защищенности.

Ключевой управленческий уровень содействия обеспечению предприятий рабочей силой – это уровень муниципального образования. Именно здесь необходимо развивать уже сложившуюся практику взаимодействия службы занятости населения с работодателями на основе заключения двусторонних соглашений. Особое внимание службе занятости следует уделить оказанию методической помощи предприятиям в определении потребности в рабочей силе, источников ее обеспечения и потребности в профессиональной подготовке (переподготовке) в разрезе профессий (специальностей).

Важной целью является развитие взаимодействия между работодателями и организациями профессионального образования при посредничестве службы занятости. Предприятиям целесообразно заключать контракты на подготовку рабочих и специалистов с районными организациями профессионального образования разного уровня. Положительную роль сыграет также активизация сотрудничества со школами, учащиеся которых при поддержке предприятий могут готовиться к поступлению в профильные для этих предприятий организации профессионального образования.

Предприятиям целесообразно предоставлять большие возможности для вторичной занятости учащихся. Это повысит вероятность того, что к концу обучения у молодых людей сформируются мотивы к поступлению на постоянную работу именно на данное предприятие. Информирование учащихся о возможностях работы в свободное от учебы время могут взять на себя муниципальные структуры службы занятости населения.

Определяя структуру профилей обучения в образовательных организациях, необходимо учитывать, что профессионально-квалификационная структура дополнительной потребности в ближайшие годы существенных изменений не претерпит. Поэтому выпускники организаций профессионального образования, получающие профессии, потребность в которых в настоящее время не удовлетворяется, будут обеспечены соответствующими рабочими местами. В то же время трудоустройство выпускников на престижные высокодоходные рабочие места может обеспечиваться лишь за счет высокого качества получаемого образования, соответствия личностных характеристик требованиям работодателя, установления контактов с работодателем еще в ходе обучения (вторичная занятость, учебная практика).

### **Структурные дисбалансы российского рынка труда**

Сохраняя макроэкономическую устойчивость, российский трудовой рынок одновременно сохраняет и присущие ему проблемы структурного свойства. Эти проблемы носят фундаментальный и долговременный характер. Они обусловлены прямой зависимостью от пространственной и отраслевой структуры российской экономики, существенными масштабами теневого (неформального) сектора, особенностями и многообразием трудовых практик, слабостью институтов поддержки инвестиционного обеспечения создания современных высокопроизводительных рабочих мест.

По значимости на первое место среди этих проблем следует поставить региональную дифференциацию трудовых рынков. Сама по себе такая дифференциация – явление естественное. И не только для России с ее огромными и разнородными по трудовому и производственному потенциалу территориями, а для практически любой национальной экономики. Но дело в уровнях региональных различий, их характере и возможностях сглаживания.

Одна из особенностей нашей страны – крайняя неравномерность распределения населения и ресурсов труда по ее



территории. Несмотря на то, что в дореволюционной России и в СССР движение населения происходило преимущественно в направлении от центра в Сибирь и на Дальний Восток, большая доля трудового потенциала была сосредоточена в европейской части страны. Ситуация усугубилась в 90-е годы XX века, когда произошло радикальное изменение характера миграционных процессов. Началось активное миграционное сокращение населения большинства северных, дальневосточных и части сибирских территорий. Ж. Зайончковская метко определила это явление как «западный дрейф» российской миграции. Кроме того, в 90-е годы стал нарастать миграционный отток из хронически депрессивных центральных, северо-западных, и даже отдельных южных, российских регионов в более благополучные и уже, как правило, густозаселенные регионы.

За последние годы диспропорции в территориальном размещении населения только увеличивались. Давая обобщенную оценку, можно сказать, что сложились и приобрели устойчивость (а не просто формируются) три, сопряженных с движением населения, образа России. Первый – это Россия мегаполисов (Москва, Петербург), крупных городов и примыкающих к ним территорий. Второй – Россия развивающихся регионов, регионов, использующих возможности природной (ресурсной) и/или административной ренты. На юге страны это, например, Краснодарский край, Белгородская область, Чеченская Республика, на востоке – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. И третий – это периферийная, тихая Россия. Это Россия деревень и небольших городов, и это большая часть российских земель, вот только людей на них живет все меньше. Поэтому очевидно, что при выборе вариантов социально-экономической политики учет сложившейся системы расселения, существенно изменить которую в кратко- и среднесрочной перспективе невозможно, должен быть не менее значим, чем предстоящее общее сокращение населения и его экономически активной части.

Самое общее представление о пространственных разрывах рынка труда дают данные о максимальном и мини-

мальном уровнях безработицы в российских регионах (субъектах Федерации). В числе первых традиционно находятся Республика Ингушетия, Республика Тыва и Чеченская Республика, а с 2015 г. к ним добавилась Карачаево-Черкессия. В число вторых также традиционно входят Санкт-Петербург и Москва (табл. 2).

Таблица 2. Российские регионы с максимальным и минимальным уровнем безработицы (2016 г.)

Максимальный уровень		Минимальный уровень	
Республика Ингушетия	30,2	Санкт-Петербург	1,6
Республика Тыва	16,6	Москва	1,8
Чеченская Республика	15,8	Ямало-Ненецкий авт. округ	2,6
Карачаево-Черкесская Республика	14,4	Московская область	3,3
Республика Алтай	12,0	Чукотский авт. округ	3,5
Республика Дагестан	10,9	Республика Татарстан	3,8
Забайкальский край	10,8	Липецкая область	4,0
Республика Калмыкия	10,6	Белгородская область	4,0
Кабардино-Балкарская Республика	10,3	Самарская область	4,1
Республика Северная Осетия – Алания	9,9	Тульская область	4,1
Республика Бурятия	9,6	Камчатский край	4,1
Республика Карелия	9,2	Калужская область	4,2
Республика Адыгея (Адыгея)	9,0	Республика Мордовия	4,2
Иркутская область	8,8	Курская область	4,3
Республика Коми	8,7	Нижегородская область	4,3

Источник: по данным обследований рабочей силы (2016 г., Росстат).

Несмотря на экстремальные разрывы, пространственная структура российского рынка нехаотична. Дифференциация проявляется себя, прежде всего, как различия между группами регионов. Это иллюстрирует кривая нормального распределения безработицы (рис. 4). Она определенно показывает, что в России сложились, как минимум, три группы регионов, существенно различающиеся по напряженности на трудовых рынках.

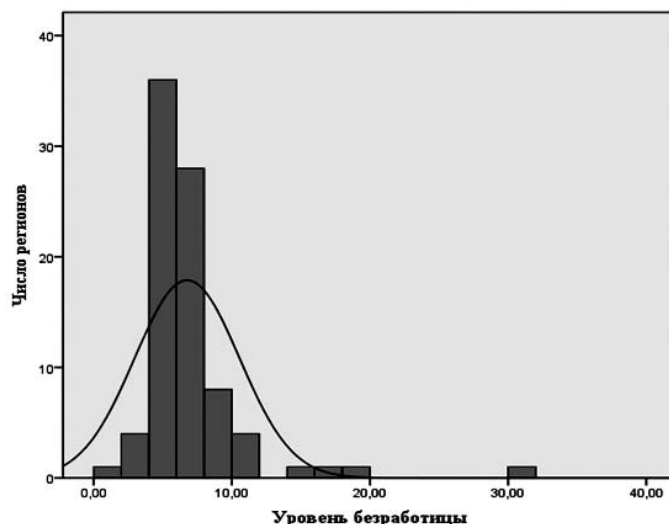


Рис. 4. Распределение российских регионов по уровню безработицы (2015 г.)

Источник: данные Росстата. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

В первой базовой и самой многочисленной группе находятся регионы, в которых показатели трудовых рынков тяготеют к среднему по России уровню. Безработица здесь колеблется в интервале от 4,5 до 10%. Причем почти в половине этих регионов отклонение от среднего по стране уровня безработицы не превышает 1 процентного пункта. Во вторую – наиболее благополучную группу – входят 11 регионов с уровнем безработицы, не превышающим 4,5% (см. табл. 2). Здесь относительно невысокая напряженность на рынке труда может сочетаться с превосходящим средним по стране уровнем ВРП в расчете на душу населения. Остальные регионы, составляющие третью группу, характеризуются повышенной напряженностью на рынке труда в сочетании с низким уровнем ВРП. Причем в Ингушетии показатель безработицы по-прежнему остается экстремальным.

Трудовые рынки выделенных групп регионов по-разному реагируют на изменения общей макроэкономической динамики. Это достаточно определенно проявилось в период кри-

зиса 2008–2009 г. [1]. Тогда, несмотря на резкий рост безработицы в целом по стране, в регионах третьей экстремальной группы напряженность на рынках труда в отличие от большинства регионов продолжилась, причем более высокими темпами, чем ранее, снижение. Эта зависимость проявилась и в 2014–2016 гг. Из пяти регионов с максимальным уровнем напряженности на рынках труда в четырех безработица в 2015 г. по отношению к 2013 г. снизилась. Исключением стала Карачаево-Черкессия. Здесь снижение показателей экономического роста было заметно более высоким, чем в среднем по России, и обусловило значительное повышение напряженности на рынке труда. Что касается других регионов этой группы, то сохраняющаяся федеральная бюджетная поддержка и позитивное воздействие, оказываемое определенной устойчивостью институтов ведения экономической деятельности, стали для этих трудовых рынков более значимыми факторами, чем ограничение совокупного спроса.

Что касается сегментарных дисбалансов, то среди них на первое место по значимости следует поставить гипертрофированное развитие периферийного сегмента рынка, где сосредоточены рабочие места, не дающие устойчивой занятости, с невысокой производительностью труда, где распространены нарушения трудового законодательства или его нормы вообще не работают и наблюдается избыточно высокий уровень оборота кадров, где наемные работники ограничены в возможностях профессионального роста. Формируют этот сегмент занятые в неформальном секторе и работники недостаточно конкурентоспособных или находящихся в сложном финансово-экономическом положении предприятий. По ориентировочным расчетам, периферия российского рынка – это до 30% общей численности занятых. Причем, судя по динамике занятости в формальном и полужуральном секторах экономики, тенденции ее сокращения не наблюдается. Показательна также динамика высокопроизводительных рабочих мест. Их число, по данным Росстата, в 2015 г. сократилось на 1,7 млн (9,1%), а в 2016 г. – на 0,8 млн (4,8%).

## Институциональные условия функционирования рынка труда и развитие институтов его регулирования

Современная институциональная среда (совокупность условий) функционирования трудового рынка несет на себе отпечаток сложных и противоречивых процессов социально-экономической трансформации<sup>8</sup>. Ее становление проходило в условиях системного социального кризиса. В начале 1990-х годов государственный патернализм, являвшийся доминирующим принципом регулирования социально-трудовой сферы, был разрушен. При этом государство открыто не заявляло об отказе ни от активной роли в социальной политике, ни от роли гаранта трудовых прав граждан. Государство просто устранилось от решения проблем. Именно в это время и в этих условиях, когда миллионы людей лишались привычного социально-профессионального статуса и традиционных для себя источников доходов, стали формироваться те варианты трудового поведения и те трудовые практики, которые во многом определяют характер трудовых отношений в современной России. Впрочем, искать объяснение только в событиях 1990-х годов – значит упростить проблему. Многие институциональные факторы, предопределившие направленность изменений и отдельные формы новой

- 
8. Если в понимании институтов следовать подходу Д. Норта, то «правила игры», те «ограничительные рамки созданные человеком», которые организуют взаимоотношения между людьми [3. С. 17], составляют основу институциональной среды (совокупности институциональных условий) функционирования трудового рынка. Ее формируют не организации, а прежде всего система отношений людей, складывающаяся в процессе трудовой деятельности. Иными словами, институциональная среда трудового рынка – это в широком толковании, отношения, возникающие при взаимодействии людей (их групп) по всему кругу вопросов, касающихся организации, контроля, мотивации трудовой деятельности. Такая среда имеет сложную структуру и детерминирована множеством разных по своей природе факторов. Ее субъектами в условиях рыночной экономики выступают наемные работники, безработные и работодатели, а организации (включая профсоюзы, объединения работодателей, органы государственной власти и местного самоуправления) оказывают влияние на ее функционирование и характеристики. Эта среда – часть совокупности общественных отношений. Ее трансформация происходит вместе с трансформацией общества в целом и в своей основе сопряжена с изменениями в системе ценностей, касающихся трудовой деятельности.

системы трудовых отношений, сложились еще в дореформенный период – в 1970–1980-е гг. Их открытая и полная реализация в условиях существовавшей тогда политической системы была невозможна. Но политические условия изменились, и в 1990-е гг. эти факторы вышли на авансцену.

В последние три десятилетия советского периода российской истории существовала достаточно развитая система социальных гарантий, дающая человеку чувство уверенности в завтрашнем дне. Это отнюдь не было пропагандистской выдумкой. Принципы солидарности и субсидиарности – защиты наиболее уязвимых слоев населения – действительно использовались [4]. Правда, во многих случаях социальные гарантии выполняли не столько защитные, сколько распределительные функции. Государственный патернализм того периода являлся артефактом существующей общественной системы. С его помощью более или менее успешно – по крайней мере до середины 1980-х гг. – решались отдельные социальные проблемы. Но патернализм не только не препятствовал, но отчасти содействовал росту отчуждения труда. Это врожденное свойство капитализма в обществе, основанном, как считалось, на совсем иных принципах, не было преодолено. Очевидным проявлением отчуждения было нарастающее безразличие людей к результатам труда. Свои интересы люди все меньше ассоциировали с интересами организаций, в которых работали.

Как же повели себя люди, привыкшие к относительной социальной стабильности и воспринимавшие государственный патернализм как само собой разумеющееся, оказавшись вынужденными жить по совершенно иным правилам? Протесты не стали лейтмотивом их поведения в трудовой сфере. Оно пошло по адаптационному варианту. Люди стали приспособляться к новым для них, достаточно жестким, отнюдь не гуманным правилам. Начался сложный, болезненный, для многих трагичный, нередко принимавший уродливые формы? процесс становления новой, адаптированной к изменившимся политическим и экономическим условиям системы трудовых отношений.

Одной из первых ответных реакций людей на изменившиеся правила игры стало снижение экономической активности. За счет этого численность населения, вовлеченного в трудовые отношения, в первые годы реформ снизилась не менее чем на 5 млн человек. Среди отказывающихся от работы и от ее поиска преобладали женщины, а также лица старше 50 лет и молодежь до 19 лет. Безусловно, определенную роль в сокращении предложения труда сыграли изменения в законодательстве, исключившие любые возможности административного принуждения к труду — они легитимировали добровольную незанятость. Однако главной причиной явилось изменение ситуации на трудовом рынке. Падал спрос на рабочую силу, сокращалось количество вакансий, обеспечивающих достойные условия труда, снижалась реальная заработная плата, которая к тому же на многих, и прежде всего на крупных и средних предприятиях, где была сосредоточена большая часть занятых, месяцами не выплачивалась.

Выбор в пользу экономической неактивности для многих был вынужденным. К нему человека против его воли принуждали обстоятельства. Наибольшее распространение такая форма незанятости приобрела в начале и середине 1990-х гг. — на пике экономического кризиса. Для многих людей оставаться на прежних рабочих местах было или невозможно — они сокращались, или бессмысленно — за работу не платили. К уходу в другую сферу трудовой деятельности эти люди по самым разным и объективным и субъективным причинам не были готовы. На формальном рынке труда они оказывались неконкурентоспособными и вытеснялись с него.

Рост экономической неактивности стал весьма яркой чертой новой системы трудовых отношений. Решение об отказе от участия в формальной занятости — будь оно сугубо добровольное или продиктованное обстоятельствами — приняли миллионы. Но как в начале и середине 1990-х, так и тем более в последующие годы? такое решение было все же выбором меньшинства. Ответ большинства был иным. Им стала вынужденная диверсификация трудовой деятельности

и повышение трудовой мобильности. Люди переходили на новые рабочие места, осваивали новые профессии, искали возможности для дополнительных заработков, нередко одновременно совмещая несколько работ.

Ключевым фактором, предопределившим необходимость и масштабы роста трудовой мобильности, явились структурные изменения в экономике, вызванные сменой условий хозяйственной деятельности и приоритетов экономической политики. Они жестко детерминировали возможные направления движения рабочей силы – выбор реальных вариантов занятости для большинства оказывался отнюдь не богатым. Люди сразу почувствовали не только свободу подлинного рынка, но и его тяжелую руку. Новая структура российской экономики, достаточно отчетливо проявившаяся уже к середине 1990-х гг., стала той макроэкономической матрицей, в соответствии с которой трансформировалась структура сфер приложения труда и отраслевой занятости.

Для большинства вытесняемых из традиционного сектора экономики едва ли не единственной возможностью найти работу становился рынок – рынок не в институциональном, а в прямом смысле этого слова. Только непосредственно выйдя на рынок, торгуя или оказывая услуги, можно было рассчитывать на получение дохода, позволяющего сохранить привычные стандарты потребления. Бывшие рабочие, специалисты, преподаватели, ученые превращались в продавцов, «челноков», коммивояжеров, подрабатывали частным извозом, создавали свои малые предприятия. Для одних такая деятельность становилась сразу основной, другие выполняли ее, формально оставаясь еще некоторое время занятыми на прежних традиционных рабочих местах. Так, стихийно, при отсутствии ощутимой государственной поддержки и в очень короткие сроки сформировался новый частнопредпринимательский сектор российской экономики.

При всей многослойности институциональной среды функционирования рынка труда можно выделить несколько общих, предопределенных логикой общественного развития



последних десятилетий, характеристик, которые, хотя и в разной степени, свойственны каждому из ее сегментов. Наиболее яркой общей чертой современной сложившейся системы трудовых отношений выступает усиление их сугубо рыночной ориентации. Социологические обследования показывают, что в системе трудовых ценностей на первом месте устойчиво находится высокий заработок, а содержание труда, возможность самореализации, общественная значимость работы отодвинуты на второй план (причем вес материальной составляющей результатов труда в общей системе ценностей населения в России заметно выше, чем в большинстве западных стран)<sup>9</sup>. Представление о своем труде исключительно как о средстве, конвертируемом в деньги (возможность доступа к благам или властные полномочия), получившее распространение еще в советский период, впоследствии только укреплялось. Немалую роль в этом сыграло сокращение тех сфер приложения труда, где человек действительно мог реализовать свой личностный или образовательный потенциал, а также превращение работы в этих профессиональных сферах в непозволительную для многих роскошь из-за ее мизерной оплаты.

Общим фоном усиления рыночности трудовых отношений явилась их делегитимация. Массовое распространение получили внеправовые трудовые практики. Многие нормы законодательства перестали оказывать сколько-нибудь значимое воздействие на динамику реальных трудовых отношений. Произошли не только резкое увеличение неформальной и теневой занятости, но возврат к, казалось бы, навсегда

---

9. В. Магун в статье «Как меняются российские трудовые ценности» (Отечественные записки // 2007, № 3) пишет: «Доминирующими в ценностной повестке дня оказались базовые, «материалистические» потребности людей и две стратегии их удовлетворения – дозированных усилий («комфортный материализм») и (менее выраженная) – энергичных, достижительных действий («энергичный материализм»). Инициатива в работе и ответственное к ней отношение остаются пока явно на периферии трудовых предпочтений. Слабая выраженность этих ценностей резко отличает россиян от работников экономически развитых стран». Также см.: Шохина Е. Самореализация в работе не интересует россиян // Expert Online, 09.10.2013/. expert.ru/2013/10/9.

ушедшим в прошлое архаичным формам купли-продажи труда (например, работа без заключения трудового договора, работа при отсутствии ответственности работодателя за условия труда, законодательно не мотивированное увольнение, использование детского труда).

Другой общей характеристикой, тесно связанной с делегитимацией трудовых отношений, стало усиление их пластичности, их дестандартизация. Расширились возможности (это касается, преимущественно, крупных городов, где имеется большое число рабочих мест и высок их оборот) для быстрой смены работы или выбора приемлемой формы занятости. Однако гибкость российских трудовых отношений — это гибкость особого свойства. Она носит адаптивный характер — и работодатели, и наемные работники были вынуждены быстро приспосабливаться к новым рыночным и, как правило, крайне нестабильным социально-экономическим условиям. В очень малой степени эта гибкость сопряжена с модернизацией производства, созданием новых эффективных рабочих мест, становлением таких форм занятости, которые адекватны постиндустриальному этапу общественного развития. Это гибкость, которая в большей мере сориентирована на выживание, нежели на развитие. Она стала возможной в условиях падения цены труда и нехватки рабочих мест, обеспечивающих достойную занятость. При этом в ряде секторов экономики гибкость трудовых отношений приобрела аномальный характер. Об этом можно судить по данным о движении рабочей силы. Например, ежегодно на предприятиях большинства отраслей российской промышленности сменялось и до сих пор сменяется почти треть кадрового состава.

Современная российская система трудовых отношений приобрела устойчивость и вполне органично вписалась в реализуемую модель общественного и экономического развития. Для ее трансформации, направления вектора в сторону формирования инновационной конкурентоспособной экономики потребуются, видимо, длительный период времени.

Основой этого может стать мощная генерация новых высокопроизводительных и высокодоходных рабочих мест, в том числе в новых сферах занятости, предпосылки для которой только формируются.

Совершенно очевидной представляется необходимость усиления социальной политики. Эта политика, судя по опыту развитых стран, в конечном счете, складывается как результат нередко довольно острой борьбы, достижения договоренностей и взаимных уступок государства, различных групп наемных работников, политических, профессиональных, профессиональных объединений, бизнеса. В России же проведение собственно социальной политики как совокупности мер, формирующих среду, способствующую развитию человека, что и должно стать основной стратегической целью данной политики, ее миссией, это вопрос, который только поставлен на повестку дня.

Модернизация институтов регулирования и развития трудовых отношений должна стать одним из направлений реализации новой социальной политики. Очень важно, чтобы такая модернизация носила именно институциональный характер, а не ограничивалась только выборочной корректировкой норм трудового права.

Ключевой вопрос институциональной модернизации — расширение сферы применения трудового права. Исполнение трудового законодательства должно стать императивом для работодателей (или, по крайней мере, большинства из них), вне зависимости от принадлежности к тому или иному сегменту рынка, виду экономической деятельности, организационно-правовой формы хозяйствования. Ситуация, когда значительной частью экономических агентов правовые нормы или вообще не учитываются, или используются крайне избирательно, должна быть преодолена. Чтобы решить этот вопрос, а для этого потребуется системная, целенаправленная, долговременная работа, причем сопряженная с реализацией общей стратегии социально-экономической модернизации, контуры которой пока только обозначены на экспертном

уровне, государству во взаимодействии с российским бизнесом необходимо будет сосредоточиться на решении следующих разноуровневых, но взаимозависимых задач.

Во-первых, нужно активизировать модернизацию структуры занятости. Существующая сейчас адаптационная гибкость трудового рынка должна быть сменена гибкостью инновационной. Для этого нужны инвестиции — и государственные, и частные — в создание новых обеспечивающих достойную занятость и высокотехнологичных рабочих мест. Именно это необходимое и главное условие преодоления постоянного воспроизводства рабочих мест, по своему характеру относящихся или к периферии легального трудового рынка, или к теневой экономике, где полноценная реализация и защита трудовых прав заведомо невозможна или ограничена.

Во-вторых, предстоит повысить эффективность и расширить сферу государственного контроля в сфере трудовых отношений. И дело здесь не просто в увеличении проверок, а в общей результативности государственного контроля. Необходимо преодолеть такие уже ставшие хроническими и хорошо известными Роструду (судя по ежегодным докладам этого ведомства) проблемы, как отсутствие механизмов стимулирования работодателей к соблюдению требований законодательства, слабость внутриведомственного и регионального контроля, недостаточный уровень координации всех действующих органов надзора и контроля. Дело за малым — власти нужно от констатации проблем перейти к их решению.

И третья задача — это комплексное совершенствование трудового законодательства. Оно, при сохранении многоуровневости — от нее полностью не уйти, должно стать проще и понятнее как работодателям, так и наемным работникам. Необходимо расширение правовых норм, регламентирующих развивающиеся формы занятости (например, дистанционный труд, гибкую занятость), труд мигрантов, четко определяющие сферу полномочий и ответственности контролирующих органов. Также крайне важным является упорядочение нормативных правовых актов, регулирующих тру-

довые правоотношения, принятых органами исполнительной власти всех уровней и органами местного самоуправления. Конечно, право никогда не сможет полностью охватить все проявления трудовых отношений, но существующую достаточно очевидную противоречивость и неполноту законодательства необходимо снизить.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Ахапкин Н.Ю.* Российский рынок труда в условиях кризиса: тенденции и варианты развития // Вестник Международного института менеджмента ЛИНК. 2010. № 26.
  2. *Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег / Избранные произведения. М.: Экономика, 1993.
  3. *Норт Д.* Институт, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.
  4. *Федотова В.Г.* Социальное государство и рынок // Свободная мысль-XXI, 2002. №7. С. 78.
  5. *Эренберг Р.Дж., Смит Р.С.* Современная экономика труда. Теория и государственная политика. М.: Изд-во МГУ, 1996.
-

**Е.А. Соколовская**

к.э.н., старший научный сотрудник Института экономики РАН

## ЭТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В настоящее время все более очевидным становится то, что возможности и перспективы экономического роста детерминированы нелинейно и находятся под воздействием не только политико-правовых, но и ценностно-институциональных факторов. В связи с этим повышается роль социально-этических концептов развития экономики, которые, наряду с другими инструментариями, должны помочь преодолеть негативные тренды в развитии страны.

Почти век назад Н.А. Бердяев писал о том, что «наша историческая эпоха окрашена в цвет экономизма. На всем лежит печать экономизма, экономизм придавил высшую жизнь. Никогда еще не сознавалось так значение хозяйства в человеческой жизни, никогда еще человек не ощущал такой зависимости от экономики, никогда еще не ставилась так высоко экономическая производительность и не превращалась в столь самодовлеющую цель. Не случайно в нашу эпоху была создана теория экономического материализма. Эта теория лишь отражала состояние европейского общества. Духовная жизнь человека попала в рабство к жизни материальной» [1]. Со времени этого высказывания отношение к ценностно-институциональным проблемам трансформации российской экономики и методам ее оценки не претерпели

существенных изменений. Наблюдается тот же углубляющийся разрыв между экономическим ростом и социальным развитием, который не способствует соблюдению принципов социальной справедливости и ведет к распаду социально-этических основ современной политики модернизации.

Если считать приоритетной целевую направленность на модернизацию экономики, то это чрезвычайно сложная и многоаспектная задача, решение которой связано с достижением консенсуса и приложением особых усилий всего населения России: общественных и социальных групп, правительства, элиты, культурного сообщества. Причем в современных условиях особое внимание следует обратить на нравственные требования к модернизации, не вызывающие отторжения у граждан, а пользующихся доверием у большинства.

Экономические реформы, сложившаяся система регулирования экономической деятельности привели к возникновению и параллельному существованию двух России — богатой и бедной. Первая благополучно продвигается по пути создания общества потребления, а вторая в условиях углубляющегося расслоения по уровню доходов сталкивается с рядом острых и трудно решаемых социальных и экономических проблем, которые ведут к обострению социально-психологического стресса у этой части населения страны [2]. Поэтому совершенно закономерно, что в социуме явно ощущается нарастание настроений безразличия, бездействия и безответственности, недоверия к действиям и планам власти.

Соблюдению баланса между социальной стабильностью и экономической эффективностью не способствуют всевозможные ресурсные ограничения и нарушения в использовании принципов организации социальной сферы. «Нарастающая конфликтность современного мира, несомненно, во многом и послужила осознанию необходимости пересмотра установок развития, повысила интерес исследователей к социальной проблематике и, шире — к поиску более справедливых принципов мироустройства» [3], определению институциональных (рамочных) ограничений участ-

ников экономического процесса, играющих основную роль в этизации рыночных отношений современного общества. «Экономическая этика обращена к обществу, задает ориентиры и обосновывает нравственные принципы функционирования экономики и в этом смысле является программой экономического порядка»<sup>1</sup>. Устойчивое состояние и развитие страны определяются в соответствии с уровнем нравственного и духовного развития членов общества, а не только состоянием дел в экономике.

Недооценка этических факторов, при модернизации имеющихся и создании новых социально-экономических институтов, представляет собой ощутимый недостаток в рамках институциональной трансформации на современном этапе развития экономики страны. Наблюдается ситуация, в которой определенные институты не вписываются в цивилизованные рыночные отношения. Подобное положение осложняет формирование рыночной экономики инновационного типа. Следует обратить внимание на то, что если имеющиеся институты нарушают этические принципы социальной справедливости, то это может привести к таким негативным последствиям, как ослабление стимулов к трудовой деятельности, вероятное возрастание социальной напряженности или социальной апатии в обществе [4]. Что касается категорий этики, этических норм и социально-этических основ для модернизации экономики, то для их исследования, введения и усовершенствования было бы целесообразно использование инструментария теории управления трансформации социально-экономических институтов, регулирующих экономические отношения. Такая новая социальная политика должна стать частью крупных мер по стимулированию и обеспечению экономического роста и серьезных институциональных преобразований, обеспечивающих структурные реформы.

---

1. Киржанова С. Роль и значение экономической этики в формировании нравственного порядка в обществе. [cyberleninka.ru/article/n/rol-i-znachenie-ekonomicheskoy-etiki-v-formirovanii-nravstvennogo-poryadka-v-obschestve](http://cyberleninka.ru/article/n/rol-i-znachenie-ekonomicheskoy-etiki-v-formirovanii-nravstvennogo-poryadka-v-obschestve).



Развивающееся информационно-индустриальное общество основывается на развитии науки и эффективных технологий, высоком уровне человеческого капитала, повышении качества жизни населения и уровня потребления, изменения социальной структуры общества, более высоком уровне управления и использования ресурсов, снижении удельных затрат ресурсов на выпуск продукции и услуг. В совокупности эти обстоятельства образуют синергический эффект, обуславливающий новое качество экономического развития. Способность экономики и общества к развитию человеческого капитала, эффективным технологическим, экономическим, социальным, социокультурным и другим преобразованиям становится важнейшим критерием развития. Очевидно, что переход России к новому качеству экономического роста не может происходить вне рамок, определяемых современными тенденциями [5].

Оценивая современные тенденции и потенциальные возможности модернизации российской экономики, нужно отметить, что показатели ее развития за 4-й квартал 2016 г. и первое полугодие 2017 г. указывают на преодоление двухлетнего экономического спада. Одним из оснований значительного улучшения экономических показателей является очевидное (в 1,3 раза) увеличение нефтяных цен. За минувшие месяцы 2017 г. средняя цена нефти приблизилась к 60 долл. США, и сохранилась положительная динамика экспорта нефти. Необходимо отметить то, что в августе 2017 г. экспорт нашего голубого топлива в ЕС вырос до рекордных в истории 562 млн куб. м в сутки. Сегодня России принадлежит треть всего европейского газового рынка – больше, чем до начала нефтяного кризиса. Главный вопрос заключается в том, получится ли удержать объемы экспорта сырья на том же уровне по приемлемым ценам.

Несмотря на в целом позитивную экономическую динамику, реальные доходы населения значительно сократились. Российские потребители потеряли до 10% своей покупательной способности за три года с начала введения санкций.

Начиная со второй половины 2014 г. спрос населения снизился на 15%, что привело к понижению розничных цен.

В первом полугодии 2017 г. тенденция сокращения реальных доходов и розничного товарооборота продолжилась. Уникальное сокращение инфляции в 2017 г. (до самого низкого положения в современной России) является результатом падения реальных доходов населения и розничного товарооборота. Определенным образом свою роль в небывалом снижении инфляции проявило укрепление российской валюты: курс доллара понизился до 58 руб. в первом полугодии 2017 г. по сравнению с 66 руб. в 2016 г.

Дальнейшее снижение показателей уровня жизни будет связано с уменьшением прибыли предприятий (их финансовый результат снизился в 1-м полугодии 2017 г. на 10,9%, в то время как в период экономического спада 2016 г. он вырос на 5,3%). В первые шесть месяцев 2017 г. сократился также объем кредитования предприятий и организаций нефинансового сектора с 34 трлн до 32,8 трлн руб. При столь серьезном недофинансировании ускорение экономического роста маловероятно, и в дальнейшем, по прогнозам, он не превысит 1,5%<sup>2</sup>. Такая ситуация, препятствующая решению задач модернизации, может сохраниться вплоть до 2020 г.

Уроки отечественной и зарубежной экономической истории убеждают в том, что существует взаимосвязь между экономическими и этическими категориями, что экономическая эффективность и социальные достижения взаимосвязаны и взаимообусловлены. Именно в этом состоит диалектика и синергия социальных, экономических процессов и механизмов в эпоху человекоцентрированной экономики. Реализация социально-экономического развития в наибольшей степени обусловлена уровнем развития человеческого капитала и лишь во вторую очередь – воспроизводственными ресурсами (главным образом основным капиталом)

---

2. Аганбегян А. Как заставить экономику расти темпами выше среднемировых? 2017. № 41. С.21. [www.aif.ru](http://www.aif.ru).

при низком уровне обеспеченности природными ресурсами. Это обстоятельство определяет основное направление развития и критериальные подходы к оценке его эффективности. Это не означает, что производство и накопление основного капитала потеряло значение. Оно является базой и условием развития человеческого капитала, они не противостоят, а взаимодействуют и дополняют друг друга [5].

В современной экономике все большее значение приобретает человеческий фактор. Поэтому особое внимание должно уделяться базовым социальным институтам, обеспечивающим человеческое развитие. Как пример, в котором сфокусированы и экономические, и социальные, и этические аспекты развития, рассмотрим институт здравоохранения. Потребность его эффективного функционирования не определяется условиями временного характера или этапами развития общества. Игнорирование нравственных аспектов развития данного института в конечном счете оборачивается экономическими потерями: несправедливое действие способно в перспективе стать убыточным.

Совершенно очевидно, что в настоящее время наблюдается катастрофическое недофинансирование российской системы здравоохранения – на нее приходится 3,4% ВВП. И с годами этот показатель только снижается. В развитых европейских государствах (Германия, Франция, Австрия, Нидерланды, Швейцария) на долю здравоохранения приходится 9–10% ВВП. В России финансирование медицины в расчете на одного пациента составляет 350 евро в год, в Германии и Франции – не менее 5000 евро. Падение курса рубля по отношению к доллару и евро, зависимость от импорта по достаточному количеству позиций усугубляет сложившееся положение.

Необходимо привести в соответствие долю расходов на здравоохранение в ВВП России с аналогичными показателями других стран. Трудно не согласиться с мнением главы Национальной медицинской палаты, известным детским доктором Л. Рощалем, который считает, что «для того чтобы

и у нас была... нормальная медицина, нужно перечислять в эту сферу до 5% ВВП при условии и дальнейшего развития оставшейся системы советского здравоохранения»<sup>3</sup>.

Отчеты Министерства здравоохранения РФ фиксируют успехи в нашей медицине. Однако в лечении основных заболеваний Россия уступает не только Западу, но и Индии с Бразилией, которым наше государство оказывало гуманитарную помощь в советский период. Согласно докладу ученых из Лозаннского университета для ВОЗ, Россия – мировой лидер по числу инфарктов за период с 1972 г. Еще в бытность главой Минздрава Т. Голиковой были озвучены беспрецедентные показатели смертности: 2,4 млн сердечников за два года, каждый пятый – в трудоспособном возрасте. По данным ВОЗ, Россия недосчиталась в своем ВВП 8 трлн руб. из-за преждевременных смертей по причине болезни сердца. Из 100 тыс. россиян только от инфаркта миокарда ежегодно умирают 330 мужчин и 154 женщины.

Существует европейский путь борьбы с инфарктами: акцент на здоровый образ жизни, правильное питание, отказ от алкоголя и курения. Есть американский – акцент на массовое употребление статинов, препятствующих образованию атеросклеротических бляшек. С точки зрения госполитики Россия сидит между двумя этими стульями. По словам нынешнего руководителя Минздрава России В. Скворцовой, за 10 лет смертность от болезней системы кровообращения сократилась на 27%. Но этот показатель остается на недопустимо высоком для развитой страны уровне – 175 смертей от инсульта на каждые 100 тыс. человек.

В США среди всех смертей от инсульта менее 10% приходится на возраст до 65 лет, в то время как в России в этом возрасте умирают 30% больных. Катастрофически запущена профилактика и реабилитация больных. Постинсультная инвалидизация занимает 1-е место среди всех причин инвалидности.

---

3. Аганбегян А. Как заставить экономику расти темпами выше среднемировых? 2017. № 41. С. 36. [www.aif.ru](http://www.aif.ru).

По числу заболевших сахарным диабетом наша страна на 4 месте в мире после Индии, Китая и США – больны 9,6 млн человек, или 6% россиян. В целом в мире процент страдающих диабетом – 7%. По расходам Минздрав на лечение диабета тратит до 30% бюджета здравоохранения. При этом умалчивается, что 90% этих денег уходит на устранение всевозможных осложнений. Потребление инсулина на душу населения россиянина минимальное – 39 единиц. Для сравнения: в Германии – 200, в Швеции – 257.

В России болезнь Альцгеймера также предпочитают не замечать, хотя на Западе она занимает четвертое место по смертности, а по признакам экономического ущерба обществу – третье. По оценкам, 50–75% родственников пациентов, ухаживающих за ними, приобретают разнообразные психические расстройства.

И еще один пример: согласно статистике ВОЗ, Россия входит в группу 22 стран, где ситуация с туберкулезом наиболее тяжелая – 89 заболеваний на 100 тыс. населения. Для сравнения: в Германии – 5,8, в Италии – 5,7, в США – 3,3. В случае с туберкулезом Минздрав предпочитает манипулировать статистикой: якобы РФ в несколько раз улучшили ситуацию по сравнению с 1990-ми. На самом деле в советские годы заболеваемость в европейской части Советского Союза составляла 34 случая на 100 тыс. человек. Потом случился провал до инфериорных показателей, и лишь к 2014 г. удалось улучшить цифры до 60 случаев на 100 тыс. человек<sup>4</sup>.

Список может продолжить онкология. Здесь прогресс в технологиях лечения таков, что уже четвертая стадия болезни – не приговор для пациента. Процессы выздоровления пациентов наблюдаются даже в хосписах. С онкологическими заболеваниями живут 3,5 млн россиян. За последние 20 лет их стало больше на 40%. Однако уровень смертности от рака в России по-прежнему выше, чем в странах Западной Европы, – 124,4 на 100 тыс. населения в России против 108,1.

---

4. Таблетка от жадности // Аргументы недели. №38(580). 28.09.2017. С. 8.

В докладе вице-преьера О. Голодец (июль 2017 г.) звучит признание, что «борьба с раковыми заболеваниями — один из самых приоритетных для нас вопросов»<sup>5</sup>.

Для борьбы с гепатитом созданы лекарства нового поколения, при этом курс лечения почти в 5 раз дороже интерферонового. Видимо, поэтому препараты прямого действия получили около 0,5% от числа состоящих на учете. Большинство инфекционистов в провинции не знают, что гепатит С излечим.

В XIX в. существовало понятие «моральное безумие» — это когда человек не имел каких-либо этических и моральных ценностей и всерьез не представлял, как следует себя вести. Термин исчез, но сложившаяся ситуация вызывает тревогу. По статистике, треть жалоб на некачественное оказание медицинской помощи подтверждается во время проверок. С июля 2017 г. вступил в силу приказ Министерства здравоохранения РФ о критериях качества медицинской помощи — всего более 2 тысяч критериев. Более 30 млн граждан лечатся в стационарах. Информационные технологии и внутренняя служба контроля позволяют эту проблему решить, считает руководство Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения. Внедряются новые технологии, методы лечения, появляются современные оборудования и лекарственные препараты. На законодательном уровне внедрен и уже активно применяется Росздравнадзором выборочный контроль качества лекарственных средств — наиболее эффективный метод, позволяющий получать сведения об обращающихся на рынке препаратах, а также проводить мониторинг качества новых продуктов. В любой момент возможно изъятие лекарственных препаратов, не ставя в известность аптеку, дистрибьютора или производителя, и проведение их проверки. Особенно пристально будут контролироваться производители сложных лекарственных средств, чаще это иммунобиологические препараты. При выявлении нестабиль-

---

5. Таблетка от жадности // Аргументы недели. №38(580). 28.09.2017. С. 9.

ности качества лекарства будет инициироваться проверка производства<sup>6</sup>. Маркировка лекарств — другая часть процесса, по обеспечению граждан безопасными и качественными препаратами. В эту программу в настоящее время входит 16 производителей. В тестовом режиме цифровые метки поставлены на 300 тыс. упаковок. По коду на упаковке станет возможно считывать информацию о лекарстве через мобильное приложение для смартфонов перед его покупкой в аптеке, что позволит убедиться в подлинности и легальности конкретного препарата. Возникает вопрос, что делать пенсионерам, не обладающим такими навыками в телекоммуникации. Ряд серьезных противоречий приводит к тому, что россияне ежегодно тратят миллиарды рублей на лечение за границей — при условии наличия таковых. День в реанимации в израильской клинике стоит 1600 долл., курс лечения рака может стоить от двух миллионов рублей до беспредельной величины.

Экономисты агентства Bloomberg (США) ежегодно составляют рейтинг эффективности систем здравоохранения разных стран мира на основании данных ВОЗ, ООН и Всемирного банка. В рейтинг включено 55 государств с населением больше 5 млн человек, ожидаемой продолжительностью жизни старше 70 лет и ВВП выше \$5 тыс. на душу населения. Для составления рейтинга берутся общие расходы на здравоохранение в виде процента от ВВП на душу населения и ожидаемая продолжительность жизни. Максимальный балл получает страна, в которой ожидаемая продолжительность жизни самая высокая, а финансирование здравоохранения самое низкое. В настоящее время по рейтингу Bloomberg в десятку стран с самым эффективным здравоохранением входят: Гонконг (88,9 балла), Сингапур (84,2), Испания (72,2), Южная Корея (71,5), Япония (68,2), Италия (67,7), Израиль (66,8), Чили (65,2), Объединенные Арабские Эмираты (64,3) и Австралия (62,0). США (32,2) находятся на 50 месте — главным образом за счет колоссальных расходов на здравоохранение.

---

6. Борта Ю. Две тысячи критериев на пациента. 2017. № 33. С. 3. [www.aif.ru](http://www.aif.ru).

ранение: 17% ВВП. Россия (24,3) занимает в этом рейтинге последнее место<sup>7</sup>.

Развитие коммуникационных технологий и технологических новаций все более индивидуализируют сферу здравоохранения (и не только), разрушая единое социальное пространство страны, ее социальную инфраструктуру, расчлняя ее на множество фрагментов. Определенные проблемы повышения эффективности функционирования института здравоохранения возможно решить или, по крайней мере, уменьшить при помощи такого перспективного механизма, как соблюдение этических норм отношения к профессии (деловой этики). Высший уровень социальной и нравственной ответственности в процессе деятельности в области медицины требует участия в формировании общественных ожиданий, когда нужно не просто реагировать на запросы, но и формировать их, занимая тем самым приоритетную роль в социальной жизни общества. Решение многих проблем в медицине будет возможно, когда на смену подходу «медицинская услуга» придет «медицинская помощь», что сущностно связано с изменением этико-психологических норм, предполагает разработку единой государственной политики в области социальных гарантий для медицинских работников и устранение чрезмерной оптимизации по территориальному признаку.

В настоящее время в стране насчитывается 25 млн пожилых людей, которые не могут позволить себе достойное питание. По свидетельству первого вице-премьера А. Шувалова, «пенсия превращается в пособие по бедности». При этом сегодня пенсия – это не государственные, а доверительно отложенные на пенсию средства граждан, которые государство обязано, как трудовое сбережение, вернуть полностью. Другая проблема – дефицит достойных рабочих мест. Вице-премьер российского правительства О. Голодец заявила, что около 38 млн человек работают вне официального оформления. Этот факт говорит о том, что

---

7. Белостоцкая С. Рейтинг Bloomberg. [www.kommersant.ru/doc/3306440](http://www.kommersant.ru/doc/3306440).



необходимо кардинальное решение проблемы теневого сектора экономики. В Европе на создание одного высокотехнологического рабочего места требуется около 25 тыс. евро. Но в нашей стране не существует и не разрабатывается госпрограммы по их созданию. Имеется некая общая идея. При этом важно отметить, что самым быстрорастущим сегментом современного рынка труда оказывается сегмент некачественной, низкооплачиваемой, неустойчивой занятости, порождающий новый класс – прекариат [6], взамен исчезающего среднего класса – основы и опоры современного социально-экономического и политического порядка. Это делает общество все более сегментированным, неоднородным и конфликтным. Не случайно Гай Стэндинг, введший в научный и политический дискурс этот термин, подчеркивает, что основные отличительные черты прекариата заключаются в неопределенности его положения, необходимости браться за любую работу, отсутствии прочных социальных связей и возникающих в этой связи раздражении и неудовлетворенности. Бытует мнение, что в рядах прекариата оказываются те, кто не в состоянии конкурировать на современном рынке труда в силу недостаточной подготовки, недостаточной квалификации, низкой мобильности, отсутствия нужных рынку компетенций, а возможно, и желания приспособливаться к условиям современного производства [3].

Исходя из понимания подлинных условий действительности и тщательного анализа технологических трансформаций и новаций в отношении их социальных последствий, можно наблюдать индивидуализацию трудовых отношений и механизмов их регулирования. Высокие технологии – это огромные инвестиции со стороны государства (как в Китае) либо со стороны бизнеса (как в Америке). Но они обрачиваются трансформацией потребности в рабочей силе. Например, в течение ближайших 10 лет будут полностью заменены врачи-стоматологи, которые выполняют техническую работу. Подобная перспектива произойдет в банковской сфере и юриспруденции. Искусственный интеллект

(ИИ) осваивает новые профессии, и его развитие опережает все прогнозы. Концентрация изобретений и новаций в этой сфере колоссальна. Роботы заменят людей на всех сферах трудовой деятельности, где задачу можно разложить на последовательность действий. Производство становится роботизированным – это данность XXI века. При оценке перспективности предприятия это обязательное условие – иначе должных потенциальных инвестиций не будет. Речь идет не о механических руках на конвейерном производстве, а об интеллектуальных технических устройствах и системах, способных принимать решения, например, о выбраковке изделий. Элементы ИИ есть во всех офисных программах. В корпорациях их используют при приеме на работу. Финансовые системы, различные алгоритмы, заменяющие брокеров, это тоже искусственный интеллект. Они удобнее – им не надо платить за посредничество, они быстро и объективно перерабатывают информацию, не совершают лишних движений и ошибок. В больницах с их помощью уже делают операции. Они способны производить четкие микроскопические разрезы лучше человека<sup>8</sup>. Система ИИ постоянно развивается во многих направлениях – беспилотные комбайны видят с помощью компьютерного зрения, роботы способны определить влажность воздуха, состояние почвы и другие параметры. В Бразилии данная система применяется более чем в 40% фермерских хозяйств. Российская компания стала второй в мире по разработке беспилотника для автомобилей.

Роботизация предприятий приведет к тому, что 70% рабочих среднего уровня станут не нужны. Такое будущее не может не настораживать, потому что формирует субкультуру теневого работника, оправдывающего различные формы некриминального проявления теневой экономики<sup>9</sup>. В современных условиях неизбежно создание иных принципов и механизмов для формирования социальной защиты, обе-

---

8. Писаренко Д. Чем опасен рукотворный ум? № 39. 2017. С. 46. [www.aif.ru](http://www.aif.ru).

9. Донич Д. Только лучшие // Аргументы недели, №37(579). 21.09.2017.

спечивающей статус как наемного, так и независимого работника. Безусловно, это потребует существенных дополнений и изменений в законодательстве о защите занятости, являющемся одним из основных компонентов институциональной среды трансформирующегося социального пространства, снятию инфраструктурных ограничений. Преобразования, затрагивающие прежде всего систему защиты занятости, когда основной формой регулирования становится не трудовое законодательство, а индивидуальное трудовое соглашение, предполагает выработку такого механизма функционирования рынка труда, который разрешит сочетать экономическую эффективность с сохранением основных ранее достигнутых социальных гарантий при условии усиления социально-этических основ российского общества.

Процесс модернизации экономики в идеальном варианте должен совместиться во взаимном соответствии с модификацией и видоизменением структуры социума, а это напрямую связано с качеством жизни населения России. Решение комплекса сложных вопросов и задач модернизации экономики потребует огромных усилий от всех социальных групп российского общества и от государства, что связано не только с масштабными материальными затратами, но и с прекращением игнорирования этических ценностей общества. В ближайшей перспективе ожидаются колоссальные изменения в структуре занятости и взаимодействии людей в условиях научно-технологического скачка и развития ИИ, что потребует смены господствующей на современном этапе парадигмы социального развития и функционирования социальных институтов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Юсупов К., Савкин И. Русская философия собственности (XVIII–XX вв.). СПб.: СП «Ганза», 1993.
2. Львов Д.С. Перспективы долгосрочного социально-экономического развития России (Доклад, прочитанный в Президиуме РАН) // Вестник Российской Академии наук. Т. 73. № 8. С. 675–697 (2003).

3. Садовая Е.С., Сауткина В.А. Трансформация принципов современного мироустройства: социальный аспект. М.: ИМЭМО РАН, 2015.
4. Петросян Д., Фаткина Н. Этические принципы в социально – экономической политике России. [institutiones.com/general/ 280-2008-06-19-12-28-10.html](http://institutiones.com/general/280-2008-06-19-12-28-10.html).
5. Модернизация и конкурентоспособность российской экономики: Монография / Под ред. И.Р. Курнышевой и И.А. Погосова; науч. ред. С.Н. Сильвестров. СПб.: Алетейя, 2010.
6. Стэндинг Г. Прекариат – новый опасный класс. М.: Ad Marginem. 2014.

**И.А. Бродская**

к.э.н., старший научный сотрудник Института экономики РАН

**К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ  
СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ:  
АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА**

После окончания Второй мировой войны некоторые европейские государства и ряд стран Юго-Восточной Азии были вынуждены в кратчайшие сроки решить проблемы форсированной структурной перестройки экономики и модернизации промышленного производства. Поставленные стратегические задачи были успешно выполнены в рамках институциональных механизмов, отражавших специфику государственного устройства конкретной страны, особенности исторического контекста, устойчивые нормы в организации хозяйственной деятельности, культурные традиции. Немаловажную роль играл политический фактор. Ни одна использованная модель не претендовала на универсальность, что не исключало возможности заимствования отдельных ее элементов другими странами с учетом их адаптации к национальным условиям. Уроки накопленного за рубежом опыта, удачи и неизбежные просчеты могли бы быть учтены и в процессе формирования новой российской модели инновационного развития.

Богатый опыт институционального воздействия на экономическое развитие накоплен во Франции. Модель структурной модернизации и технического оснащения экономики этой страны сложилась в чрезвычайных условиях послевоен-

ного времени, когда страна оказалась на грани национальной катастрофы. Помимо задач восстановительного периода существовали глубинные причины системного характера, вызванные необходимостью незамедлительного перехода страны в завершающую стадию индустриального общества. В силу специфики исторического развития во Франции вплоть до Второй мировой войны сохранялась мальтузианская модель социально-экономического развития, обрекавшая страну на прогрессирующее отставание от соседних государств, вступивших в новую фазу исторического развития. Требовался незамедлительный отказ от идеологии и практики экономического мальтузианства и переход к новой парадигме. В условиях разбалансированной послевоенной экономики и слабого на тот момент французского предпринимательского сообщества столь масштабную историческую миссию могло взять на себя только государство. Ставка была сделана на дирижистские принципы управления экономикой, имевшие глубокие этатистские корни, и органично вписавшиеся в контекст методы индикативного планирования с опорой на мощный государственный сектор. Примечательно, что идея использования инструментов индикативного планирования принадлежала человеку, крайне далекому от социалистических идеалов, убежденному прагматику – Ж. Монэ, полномочному представителю Временного правительства Франции по американским поставкам военного и, позднее, гражданского назначения. Ж. Монэ усматривал в индикативном плане инструмент, позволяющий не только ускорить восстановление и реконструкцию производственной базы страны, но и рационализировать систему принятия экономических решений на основе диалога социальных партнеров под руководством и при посредничестве государства [3, р. 4].

Декретом от 3.01.1946 г. был учрежден Генеральный комиссариат по планированию (ГКП), переданный в непосредственное подчинение премьер-министру Франции. Комиссариату был выделен скромный бюджет и немногочисленный штат сотрудников, что, как полагалось, оградит

новое плановое ведомство от претензий на роль «суперминистерства», вторгающегося в сферу деятельности других государственных служб. ГКП был задуман как техническая структура, но не как исполнительный орган. В его функции входила координация деятельности государственных подразделений, участвующих в плановом процессе, анализ и синтез подготовленных ими материалов, а также составление проекта планового документа, позднее – организация перспективных исследований, разработка альтернативных сценариев развития. Контроль за исполнением подготовленного под его руководством плана был возложен на государственную администрацию в целом, и прежде всего на Министерство экономики и финансов Франции, которое традиционно занимает ключевые позиции в системе административной и исполнительной власти страны.

Наиболее оригинальная новация французской институциональной инфраструктуры послевоенного периода, по мнению многих исследователей, связана с попыткой демократизации процесса принятия экономических решений: формированием «согласительного» звена, так называемыми «комиссиями по модернизации» (согласованию инвестиционных решений). Комиссии учреждались декретом по каждому плану, по представлению генерального комиссара. В состав их входили представители государственной администрации, предпринимательских ассоциаций, профсоюзов и различных общественных организаций, а также руководители государственных предприятий и эксперты. Принцип пропорциональности не соблюдался. Единственным основанием для участия в работе комиссий были высокая компетентность и профессионализм. Работа комиссий была организована по принципу прямой демократии, на добровольных началах и безвозмездно. Участники действовали в качестве физических лиц по личному усмотрению. Интерактивное взаимодействие представителей разных социально-профессиональных групп в 1950-х годах рассматривалось как прообраз «экономики согласованных интересов».

Комиссии различались по вертикальному принципу (отраслевые) и горизонтальному (проблемные). Задача состояла не в том, чтобы добиться мажоритарного решения, но прийти к консенсусу по поводу приоритетов экономического развития, прежде всего в области инвестиционной политики [4, р. 30–31].

Успеху комиссий способствовала обстановка первых послевоенных лет, характеризовавшаяся патриотическим подъемом и консолидацией практически всех слоев общества. Однако со временем ситуация менялась. Число комиссий и численность их участников стремительно возрастали, тогда как согласительный эффект не увеличивался. Длительные тесные контакты между правительственной администрацией и представителями делового мира несли и негативный эффект. Учащались факты, свидетельствовавшие не о «согласованных», а об «организованных» интересах. Постепенно деформировался представительный состав комиссий.

Серьезные ограничения для участия в работе комиссий возникали по мере стремительно возрастающего техницизма аналитического инструментария. Язык и действия специалистов становились недоступными для понимания многих членов комиссий. Начиная с VI плана экономического и социального развития (1971–1975) число комиссий ограничивается. Параллельно создаются рабочие группы (в основном из функционеров), подготавливающие предварительные документы и прогнозы развития для обсуждения в комиссиях. Функции последних при этом значительно сузились. В 1982 г. в связи с реформированием системы французского планирования комиссии по модернизации были упразднены и заменены Национальной комиссией по планированию.

Суть французских индикативных планов соответствует определению, сформулированному законом от 30.11.1965 г.: «Рамки инвестиционных программ... ориентир экономического развития и социального прогресса». Закон от 9.07.1982 г. уточняет: «План определяет стратегические цели и среднесрочные задачи экономического, социального и культурного



развития страны, а также необходимые способы их достижения» [2, р. 9]. Институт индикативного планирования во Франции использовался преимущественно как инструмент структурного регулирования. Несмотря на значительную эволюцию плановой концепции развития, приоритетная роль структурного регулирования сохранялась на протяжении всей истории французского планирования, но в разные исторические периоды решалась разными мерами экономической политики.

Первый послевоенный «План модернизации и технического оснащения» (1947–1952 гг.), названный по имени его главного автора «Планом Монэ», по существу представлял собой вариант директивного планирования, где были четко определены шесть ключевых производств, образующих плацдарм для восстановления и дальнейшего форсированного развития национальной экономики в целом. Распределение энергетических ресурсов, сырья и материалов, работа транспорта, объем инвестиций и их финансирование решались прямыми административными методами на правительственном уровне.

Установки II общенационального плана (1954–1957) также исходили из идеи макроэкономического регулирования в соответствии с приоритетами модернизации и технического оснащения. Однако по мере укрепления рыночных регуляторов, приблизительно с середины 1950-х годов, возникает тенденция к ослаблению централизованного начала в формировании структурных параметров экономики. К этому времени восстановительные работы были в основном завершены и ликвидированы главные узкие места в реальном секторе экономики. Методы прямого бюджетного финансирования производства постепенно вытесняются более гибкой политикой косвенного регулирования, направленной на стимулирование самофинансирования предприятий путем предоставления налоговых льгот, введения льготного режима амортизационных отчислений, разрешения на выпуск займов, льготного кредитования и др. При этом выбор инвести-

ционных решений оставался на усмотрение руководства предприятий. В текст планов включаются пункты, связанные с поддержкой научных исследований, внедрением современных технологий, организацией маркетинга. Предполагалось, что выполнение указанных целей будет поддержано соответствующими инвестиционными программами.

Концепция «либерализованных планов-прогнозов» периода 1957–1975 гг. (3, 4, 5, 6 планы) опиралась на относительно благоприятную конъюнктуру поступательного развития. Понимание общенационального плана как действенного инструмента структурного регулирования сменилось представлением о плане как всеобъемлющем прогнозном документе, информирующем об общих условиях развития. Одна из главных задач правительственной политики состояла в том, чтобы способствовать адаптации национальной экономики к условиям открытых границ в связи с вступлением в действие Соглашения об Общем рынке. Главные усилия правительства направлены на создание институционального механизма, способствующего деятельности национальных производителей на внешнем рынке: развитие банковской системы, содействие экспорту (в частности, оказание услуг, связанных с внешнеторговыми операциями, — транспорт, страхование, государственные гарантии), расширение спектра налоговых льгот, поддержка в развитии научно-исследовательских работ, политика занятости, направленная на активизацию рынка труда (развитие системы профессионального обучения и переподготовки), программы модернизации телефонной сети на уровне мировых стандартов и ряд других мер. В целях повышения конкурентоспособности французской продукции в текст IV «Плана экономического и социального развития» — впервые получившего это название — была внесена цель «стимулирование концентрации производства и капитала» (например, путем предоставления налоговых льгот при слиянии фирм). В последующих планах эта цель была сохранена и конкретизирована. Предполагалось создание в отраслях двух — трех крупных компаний международного уровня,

способных обеспечить «экономии на масштабе» и снизить таким образом себестоимость выпускаемой продукции.

Для данного периода характерна правительственная политика «индустриального императива», «наступление по всему промышленному фронту» без дифференцированного подхода к отдельным отраслям и производствам. Приоритетная макроэкономическая цель — форсированная модернизация производства.

В государственной экономической политике происходит четкое разделение экономических и социальных целей. Акцент делается на инвестиции в социальную инфраструктуру, которые вплоть до 1950-х гг. оставались на крайне низком уровне. В текст IV плана (1960–1965) и всех последующих внесена новая цель — «коллективное оснащение» (фонды коллективного пользования). Речь шла о строительстве больниц, учреждений культуры, быта, спортивных сооружений и др. Понятие «социальный» распространяется на всю среду обитания, критерии качества жизни начинают преобладать над показателями уровня жизни.

Важное нововведение в механизме структурного регулирования — использование контрактного принципа взаимодействия государства и промышленных компаний. Идея контракта исходила из намерения предоставить больше самостоятельности руководству предприятий и обеспечить более гибкую корреляцию плановых целей с производством, наладить более гибкую связь плановых целей с производством. Так, в рамках V плана экономического и социального развития (1966–1970) действовали так называемые «программные контракты» сроком от 3 до 5 лет, заключенные правительством с национальными компаниями, не работавшими на рыночных принципах. Цель контракта — предоставить предприятиям больше свободы управления, в частности в области ценообразования (во Франции до 1978 г. действовал ценовой контроль), смягчить давление государственной опеки. В свою очередь, руководство компании обязывалось выполнять рекомендации плановых органов, прежде всего в области инвестиционной политики.

Контрактные программы VI плана (1971–1975) были направлены на два проблемных фланга реального сектора экономики: традиционные отрасли с устаревшей технической базой (черная металлургия, судостроение, телефонная связь, текстильное производство, автодорожное строительство) и новейшие производства. В первом случае плановые программы носили санирующий характер и предусматривали меры, направленные на повышение конкурентоспособности данных производств в условиях открытой экономики. В рамках заключенного соглашения руководство компании принимало обязательства по реорганизации и модернизации производства, в определенных случаях вносился пункт о сохранении уровня занятости. Со своей стороны, государство гарантировало предоставление финансовой помощи в виде субсидий, кредитов на льготных условиях, льготные займы, а также налоговые льготы, освобождение от налогов поставок оборудования и материалов (в судостроении), размещение государственных заказов на часть продукции и другие виды поддержки. Плановые контракты, направленные на развитие новейших производств (информатика, электроника, самолетостроение, позднее — атомная энергетика, космос), принимались в тех случаях, когда частный капитал не мог обеспечить необходимый объем инвестиций либо отказывался от инвестирования из-за высокой степени риска.

Тенденция на разработку масштабных планов-прогнозов, когда порой было затруднительно отличить плановые цели от прогнозных оценок, была прервана мировым экономическим кризисом, в условиях которого был принят «VII план экономического и социального развития» (1976–1980). Установка на недифференцированный подход к стимулированию промышленного производства, характерная для 1960-х годов, сменилась принципом селективного государственного вмешательства в рамках приоритетных целей. Отраслевые программы, подкрепленные финансовым обеспечением, становятся основным инструментом развития таких отраслей, как энергетика, связь, станкостроение,

информатика, электроника, судостроение, самолетостроение, биотехнологии, космос. Акцент на новейшие производства, принципиально новые технологии. Особое внимание было уделено динамично развивающимся производствам, способным внести весомый вклад в рост занятости и увеличение объема экспорта.

Однако не прекращается помощь компаниям, испытывающим временные финансовые трудности, связанные с завершением начатых проектов, а также дифференцированная поддержка компаний, оказавшихся в затруднительном финансовом положении в связи с кризисом.

Стимулирование концентрации производства сохранилось как плановая цель, но акцент был перенесен на поддержку мелкого и среднего бизнеса путем включения его в систему субподрядных отношений, что способствовало не только созданию новых рабочих мест но и более рациональной организации системы хозяйствования.

Формально установка на ограничение государственного вмешательства в экономику при максимально возможном сохранении рыночных регуляторов подтверждалась тем фактом, что из текста VII плана и последующих были исключены так называемые задания по выпуску продукции и инвестициям. В дальнейшем продолжение кризиса вынуждало правительство изыскивать иные меры, которые не всегда вдохновлялись либеральной философией.

Посткризисный период 1980-х годов поставил Францию перед проблемой глубокой модернизации производства и формирования качественно новой структуры экономики в связи с переходом в постиндустриальную стадию развития, характеризующуюся резким сокращением доли первичного сектора в структуре ВВП, снижением роли добывающих отраслей и традиционных отраслей обрабатывающей промышленности, составляющих основу индустриальной модели, глубокими сдвигами в третичном секторе экономики. Ключевое звено — компьютеризация, вхождение в мировое информационное пространство.

К этому времени прежняя дирижистская модель организации рыночной экономики была практически демонтирована, а либеральная англосаксонская модель, избранная большинством европейских стран, не находила возможности последовательной реализации во Франции, где сохранялись устойчивые этатистские традиции а социальные программы входили в число приоритетов правительственной политики начиная с 1944 года. Оказавшись перед сложной дилеммой, пришедшее к власти правительство левых сил приняло парадоксальное для 1980-х годов решение: усиление государственного регулирования на базе беспрецедентного расширения государственного сектора. В начале 1980-х годов были взяты под государственный контроль 16 крупных промышленных групп в оборонной, электротехнической, машиностроительной промышленности, 39 коммерческих банков, два финансовых холдинга и несколько страховых компаний, оказавшихся в сложном финансовом положении. Правительство рассчитывало, что расширенный и модернизированный государственный сектор инициирует мощный импульс для структурных преобразований экономики в целом. Государственные предприятия, как полагало правительство, должны дать толчок к увеличению занятости, обеспечить финансирование технического перевооружения отраслей с высоким коэффициентом капитализации. Однако методы, использованные более тридцати лет тому назад в совершенно ином историческом контексте, не вызвали ожидаемого эффекта. Огромные финансовые расходы на санирование огосударствленных компаний, включая выплаты бывшим собственникам, а также кейнсианская политика стимулирования совокупного спроса за счет государственных средств вызвали крайнее перенапряжение государственного бюджета, что серьезно осложнило выполнение обязательств Франции, связанных с участием в Европейском сообществе. В этих условиях весной 1983 г. под руководством Министерства экономики и финансов был принят «Внеочередной план модернизации», в рамках которого была проведена жесткая бюджетная и денежно-кредитная поли-

тика, отменена индексация заработной платы, кроме минимальной, приняты меры по укреплению франка. Прекращены убыточные проекты-гиганты (Калькюль, Конкорд, эксплуатация туннеля под Ла-Маншем и др.). Серьезные бюджетные диспропорции заставили левое правительство пересмотреть экономическую политику и начать негласную денационализацию. В основу нового экономического курса впервые были заложены микроэкономические цели — повышение прибыльности предприятий, независимо от форм собственности. Однако государство сохраняло за собой право корректировать в особых случаях инвестиционные решения не только государственных, но и частных компаний.

Принятый в 1984 году «IX План социального, экономического и культурного развития», демонстрирующий широкий круг амбициозных целей, свидетельствовал в большой мере о растерянности французского правительства в условиях противостояния разбалансированности государственных финансов, росту внешнего долга, высокому уровню безработицы и другим неблагоприятным обстоятельствам.

Концепция плана исходила из идеи развития общества в широкой интерпретации этого понятия, не ограничиваясь задачами экономического роста. Составители плана полагали, что реализация социальных программ, научно-технических и культурно-образовательных проектов создадут необходимую институциональную среду для экономического роста и стабилизации циклических колебаний, которые рассматриваются как производные изменений в обществе. «План, — писал французский экономист П. Боше, автор известной монографии о французском планировании, — проводит скрытую идею, что меры в области социальной политики и культурной сфере, некий общественный проект, приведут к изменению структурных условий роста».

Основная роль в реализации плановой концепции отведена социальным институтам с акцентом на политику занятости. В числе приоритетных задач — реновация всех уровней системы образования в целях более органичного професси-

онального включения молодежи в трудовую деятельность, особое внимание было уделено повышению уровня профессионально-технической подготовки. Предусмотрены меры по трудоустройству рабочей силы, высвобождающейся в процессе модернизации производства, в частности, помимо профессиональной переподготовки предусматривалось создание специальных структур для ведения переговоров по поводу урегулирования возникающих проблем. Стратегическая цель – добиться стабилизации занятости на уровне лучших показателей в странах Евросоюза.

Кроме регулирования рынка труда, социальная политика предусматривала меры, направленные на сокращение неравенств в доходах, улучшение качества жизни путем развития сферы услуг, модернизации городского хозяйства, в том числе общественного транспорта, совершенствование системы городского управления. Что касается здравоохранения, бюджетные ограничения вынудили правительство в большей мере рассчитывать на инициативу разных ассоциаций и местных коллективов.

Промышленная политика исходила из требований открытой экономики в пользу сравнительных преимуществ Франции в международном разделении труда: модернизация традиционных отраслей, завоевавших признание на мировом рынке, и развитие новейших производств, обладающих экспортным потенциалом. В центре внимания – электроника, приборостроение, станкостроение, химическая промышленность, биотехнологии, судостроение, пищевая промышленность.

Чтобы избежать тупиков слишком далеко зашедшей децентрализации управления и расширенной автономии государственных предприятий, предоставленной Декретом о плане от 2.12.1982 г., и попытаться теснее увязать деятельность предприятий с целями общенационального плана, IX план возобновил практику плановых контрактов, расширил и трансформировал ее, в частности, были включены социальные цели, прежде всего в области занятости. В течение 1983–1984 гг. были подписаны 11 плановых контрактов, но



только с государственными предприятиями, но не частными, как предполагалось. Однако возобновление контрактной практики в рамках «IX Плана социального, экономического и культурного развития» оказалось мало результативным и должной когерентности между внутренними планами предприятий и общенациональным планом развития не удалось обеспечить.

Составители контрактов руководствовались двумя главными задачами: сформулировать среднесрочную стратегию предприятий, необходимую для поддержания последовательной и непрерывной реализации инвестиций с длительным сроком окупаемости, а с другой стороны, предусмотреть размеры финансовой государственной поддержки помощью и более пунктуальное управление. Однако если контракты и обеспечивали определенную преемственность в реализации инвестиционной политики предприятий, они мало согласовывались с отраслевыми задачами плана в области технической модернизации и реконструкции производства. Микроэкономические интересы предприятий доминировали над макроцелями общенационального плана [2, р. 115].

Проанализировав опыт контрактной практики, французские исследователи пришли к неоднозначному выводу: с одной стороны, польза контрактной практики очевидна в той мере, в какой она позволяет разграничить круг ответственности между государством и предприятиями, способствует улучшению управления и системы отчетности на предприятиях, вносит большую ясность в программы реорганизации. Однако остается открытым вопрос, сколь эффективны контракты в качестве исполнительного инструмента. Несмотря на усилия увязать плановые контракты с содержанием национального плана, слишком общий характер плановых целей и ограниченность цифровой базы<sup>1</sup> не позволяли ввести параметры производственной деятельности предпри-

---

1. Большая часть количественных плановых показателей была удалена начиная с VII Плана развития.

ятий в контекст национального плана и сделать контракт эффективным исполнительным инструментом. Когерентный плану контракт предполагает больше, чем простое включение статей, регулирующих условия и устанавливающих обязательства сторон. Необходимо, чтобы плановый документ содержал расчетную базу, а центральный плановый орган имел систему индикаторов, отражающих социально-экономическую ситуацию в стране. Но если плановые органы не в состоянии обеспечить эти условия, контракт не может стать эффективным инструментом выполнения плана. «Возникает вопрос, — пишет французский исследователь П. Боше — не являются ли трудности контрактной практики... естественным следствием несовместимости макроэкономических перспектив и микроэкономических проектов... Иллюзорно полагаться на когерентность национальных целей, установленных на основании эконометрических моделей, а тем более политических императивов, и предпринимательских проектов, разработанных с учетом конкуренции на интернационализированных рынках: переход от макро- к микроуровню трудно и почти невозможно реализовать начиная с момента, когда правила игры в национальном плане, интровертивном по своей сути, и в планах предприятий, все в большей мере интернационализированных и, стало быть, экстравертивных, начинают расходиться» [2, р. 119].

Институт макроэкономического планирования во Франции был упразднен в 1993 г. Последний «Одиннадцатый план социального, экономического и культурного развития» (1994–1998 гг.) не был принят Парламентом. Победа правоцентристских сил в 1993 г. спровоцировала волну приватизации, затронувшей ведущие банки, промышленные компании и медиагруппы. В собственности государства остались лишь инфраструктурные монополии, но даже в эти отрасли по требованию Евросоюза был открыт доступ для частных инвесторов, в том числе иностранных. В дальнейшем политический маятник не влиял на соотношение государственного и частного секторов экономики. Генеральный комиссариат

по планированию продолжал существовать до 2005 года. Его деятельность была переориентирована на разработку рабочих программ непосредственно для премьер-министра, которые, по существу, не отличались от среднесрочных национальных планов. Кроме того, Комиссариат активно включился в работу по устранению диспропорций в региональном развитии и территориальному обустройству. В 2006 г. Комиссариат был преобразован в Центр стратегического анализа Франции.

В условиях открытой экономики, свободного перемещения капиталов, товаров и рабочей силы, формирования наднациональных органов власти французские институты структурной модернизации экономики, задуманные в ином историческом контексте, утратили эффективность. Реальные социальные и экономические процессы опережали формирование адекватных институциональных структур. Тем не менее главная стратегическая цель, связанная со структурной модернизацией экономики и органичным включением страны в мировое экономическое пространство, была достигнута. И в этом определенная заслуга стратегически верного выбора правительством Франции институтов развития.

Рассмотрев опыт Франции, обратимся к истории формирования институтов экономической модернизации в Японии. Послевоенный экономический подъем Японии обусловлен удачно выбранной моделью организации рыночной экономики, гибко сочетающей принципы централизованного управления с использованием инструментов индикативного планирования и особенностями национального менеджмента, характеризующегося традиционной восприимчивостью к новизне и способностью быстро приспосабливаться к обстоятельствам. Многие исследователи японской социально-экономической модели выделяют роль специфического национального менталитета, стереотипы которого сложились под влиянием конфуцианских жизненных принципов: умеренность, трудолюбие, удовлетворенность своим жизненным уровнем и местом в социальной иерархии, высокая сплоченность и организованность, преданность работников своим

коллективам (фирмам), которая поддерживается всемерным поощрением добросовестного труда и системой пожизненного найма с повышением в должности. Необходимый социальный консенсус в Японии достигается легче, чем, например, в европейских странах.

Доминирующие позиции в иерархии управления экономикой традиционно занимало Министерство промышленности и внешней торговли Японии. Реальная власть министерства и его специализация оказали значительное влияние на формирование механизма структурной модернизации японской экономики, в частности определили роль внешнеторговых связей. Усилия правительства были сконцентрированы на нескольких направлениях производственной деятельности, выполняющих ключевую роль в развитии и укреплении промышленного потенциала страны. Приоритет был отдан отраслям, наиболее перспективным с точки зрения их экспортных возможностей. Свободные денежные средства, полученные от эффективно работающих на экспорт отраслей, использовались для финансирования низко рентабельных, но стратегически важных производств, в частности в области импортозамещения.

Важная роль в системе институтов структурной модернизации экономики Японии принадлежит уникальному механизму, созданному по инициативе Министерства промышленности и внешней торговли при содействии Центра внешней торговли Японии. При японских посольствах в разных странах мира были учреждены особые миссии, отслеживающие динамику спроса и потребления различных видов товарной продукции. Собранная информация анализировалась в специальных государственных комиссиях, работавших в тесном контакте с крупными торговыми домами Японии и банками. Цель — определение перспектив японского экспорта с учетом ведущих трендов на мировых рынках. Налаженный механизм изучения внешнего рынка позволял Министерству промышленности и внешней торговли Японии не только устанавливать приоритеты отраслевого развития с учетом внешнеторговой конъюнктуры, но и давать рекомен-

дации национальным компаниям на размещение прямых инвестиций и производственных мощностей по странам и регионам мира. С 1980-х годов японские корпорации размещают свое производство на территориях стран, где более благоприятные условия ведения бизнеса: дешевая рабочая сила, менее обременительные санитарные нормы выпуска продукции и в области охраны окружающей среды. Однако при этом страна происхождения, в данном случае Япония, испытывает трудности с контролем финансовых потоков компании и налогообложением.

Главному плановому органу «Агентство экономического планирования» отведена подчиненная роль. Его функции ограничиваются, по существу, работами информационно-аналитического характера и составлением предварительных плановых документов.

Цели японских общенациональных планов социально-экономического развития были направлены на реализацию главной стратегической задачи — обеспечение непрерывно высокого экономического роста, чтобы поднять экономику Японии до уровня ведущих мировых держав по главным макроэкономическим показателям и занять одно из лидирующих мест среди ведущих мировых экспортеров преимущественно в области высокотехнологичных производств. Проблема конкурентоспособности японских товаров значилась в числе главных приоритетов промышленной политики. Важное место в концепции планирования занимала социальная составляющая. Изначальная ориентация правительства на социальные проблемы рассматривалась правительством Японии как гарант социальной стабильности и гармонии в обществе. Выполнению плановых целей с опережением намеченных сроков способствовал мощный общественный энтузиазм, поддерживаемый идеологической пропагандой пользы благ быстрорастущей экономики и общности судеб всех социальных партнеров, представляющих нацию.

Особенностью японского индикативного планирования является система последовательной и глубоко обоснованной

поддержки среднесрочных планов (5 лет) стратегией долгосрочного развития (15–20 лет), которая введена в практику правительством Японии с 1960 г.

Первый «Пятилетний план достижения экономической самостоятельности» (1956–1960) ставил своей целью рост производства и занятости, достижение равновесия платежного баланса при ежегодных темпах прироста ВВП порядка 5%. План был выполнен за два года. Задачи «Нового плана экономического развития» на 1958–1963 гг. – «достижение непрерывного роста экономики путем поддержания экономической и социальной стабильности, обеспечение неуклонного повышения жизненного уровня, приближение к полной занятости». Прогнозируемый рост ВВП в пределах 5,7–9% был превышен и составил около 10%.

В начале 1960-х гг. была принята долгосрочная программа развития – «план Икеда» («План удвоения национального дохода») 1961–1971 гг. Основными целями были заявлены дальнейшая индустриализация экономики, расширение общественных фондов, содействие международной торговле и экономическому сотрудничеству, стимулирование развития науки и техники, поддержание социальной стабильности. Интенсивное экономическое развитие сопровождалось серьезными межотраслевыми и территориальными диспропорциями. В целях устранения возникших территориальных несоответствий была принята долгосрочная программа равномерного развития территории Японии «Комплексный план национального развития».

Несмотря на предпринимаемые правительством меры, стремительный экономический рост японской экономики в 1960-х годах продолжал усугублять диспропорции в хозяйственном механизме страны. Действовавший среднесрочный план был пересмотрен и в 1965 г. заменен новой среднесрочной экономической программой, направленной на устранение возникших дисбалансов. Однако уже через год обнаружились серьезные расхождения между прогнозными показателями, рассчитанными с применением новейших методик,

и действительностью. Ситуация осложнялась начавшимся в 1964 г. циклическим экономическим спадом. Принятый «План экономического и социального развития на период 1967–1972 гг.» предусматривал меры по стабилизации экономического развития, в частности в области ценовой политики, социальной сфере. Заложенный в план ежегодный прирост ВВП составлял порядка 8,2%, но мощные частные инвестиции в производственное оборудование вызвали более высокие темпы экономического роста (порядка 13% в год), что значительно изменило ситуацию, предусмотренную в плане. В связи с этим правительство было вынуждено принять в 1969 г. «Новый план комплексного рационального развития», представлявший собой долгосрочную программу развития экономики и социальной сферы на 20 лет. Впервые в программных документах появились установки на гармоничное взаимодействие человека и природы, развитие природоохранной деятельности, интенсификацию использования природных ресурсов, обустройство территорий с учетом региональной специфики, постепенное сближение города и деревни.

Среднесрочные планы социально-экономического развития Японии последних десятилетий XX века, совпавшие с начавшимся процессом интеграции Японии в глобальные мирохозяйственные связи, акцентировали внимание на проблеме повышения конкурентоспособности японских товаров и укрепления позиций японских производителей в международном разделении труда. Так, «Экономический и социальный план структурной реформы» на период 1996–2000 гг. ставил своей приоритетной целью, помимо повышения конкурентоспособности товаров национальных производителей, всемерное содействие развитию новейших производств и продвижению высокотехнологичной японской продукции на мировой рынок. Социальные проблемы по-прежнему оставались в центре внимания правительственной политики как залог стабильности в обществе, но акцент сместился на поиски соразмерности в развитии производственной и социальной сфер.

До середины 1980-х, пока в Японии преодолевалась фаза догоняющего развития, хозяйственный механизм, рассчитанный на активное участие государства в экономике, действовал бесперебойно. В стране была создана экономика с широким спектром производств, образующих мощный потенциал для дальнейшего развития и завоевания лидирующих позиций на мировом рынке. Однако в начале 1990-х гг. страна вступила в период затяжной рецессии. Сказались накопившиеся структурные несоответствия, вызванные несбалансированным развитием, последствия жестко иерархической системы управления, способствующей закреплению инициативы в руках государства и затрудняющей процесс адаптации компаний к быстро меняющимся экономическим реалиям. Тормозила дальнейшее продвижение вперед традиционно негибкая структура рынка труда, направленная прежде всего на достижение полной занятости, а не экономической эффективности.

Сказались и издержки государственного протекционизма, надежно защищавшего национальных производителей от иностранных конкурентов после Второй мировой войны. От руководства крупной компании или небольшой фирмы не требовалось независимого мышления в принятии решений, любому предприятию в случае необходимости была гарантирована государственная поддержка. Фирмы должны были наращивать производственные мощности и опыт для преодоления барьера при включении в конкурентную борьбу на мировом рынке. К началу 80-х гг. в промышленности Японии был создан достаточный потенциал для дальнейшего самостоятельного развития. Однако если гигантские корпорации, накопившие огромные финансовые, производственные и интеллектуальные ресурсы, смогли противостоять жестким условиям конкуренции мирового рынка без ставшей обременительной для них опеки государства, то большинство японских фирм оказались неготовыми к самостоятельному ведению бизнеса в условиях открытой экономики, что создавало дополнительные трудности для включения экономики страны в мировые интеграционные процессы.



Требовались и серьезные меры по реформированию национального менеджмента, утратившего в конце XX столетия способность быстрого реагирования на технологическое обновление. Возникли условия для создания более открытой производственной сети, способной концентрировать новейший технологический опыт с привлечением опытных профессионалов, в частности из других стран.

Серьезные препятствия на пути вовлечения Японии в мировые интеграционные процессы создавали некоторые национальные традиции, противоречащие неолиберальным ценностям, лежащим в основе глобализации. Например, необходимо было переместить акцент с традиционного принципа социальной солидарности, прочно укрепившегося в сознании общества, на принцип индивидуальной ответственности, отказаться от некоторых традиционных методов организации менеджмента. Особую проблему создавали высокие социальные гарантии, отмена которых рисковала спровоцировать серьезную дестабилизацию обстановки в обществе.

Таким образом, в конце 1980-х годов в Японии назрела необходимость обновления всех существующих национальных институтов развития, и прежде всего пересмотра роли государства в экономике, ослабления государственного контроля, сдерживающего предпринимательскую инициативу.

Немалый интерес с точки зрения институциональной поддержки модернизации экономики представляет Южная Корея. В основе «южнокорейского экономического чуда» — стратегия последовательного и углубленного включения национальной экономики в мирохозяйственные связи, позволившая стране с крайне ограниченными стартовыми возможностями и практически отсутствующими энергетическими ресурсами воспользоваться преимуществами мировых интеграционных процессов и не только восполнить узость внутреннего рынка, но и обеспечить доступность международных кредитов, а также получить от торговых партнеров режим наибольшего благоприятствования, способствовавший продвижению корейских товаров на рынки развитых стран.

Пришедший к власти после военного путча 1961 г. военно-бюрократический режим в союзе с технократической элитой выдвинул в качестве приоритетной задачи форсированную модернизацию экономики с перспективой выхода на мировой рынок и завоевания прочных позиций среди ведущих стран-экспортеров. Действовавшая ранее импортозамещающая модель экономического развития исчерпала свои возможности и была срочно заменена экспортоориентированной стратегией индустриализации. Реализация поставленных задач была тесно увязана с жестко централизованной системой управления, при сохранении основ рыночного регулирования, и успешно адаптированными к национальной специфике методами индикативного планирования. Немаловажную роль играл обширный государственный сектор, занявший доминирующие позиции в капиталоемких отраслях: энергетике, инфраструктурных сооружениях, нефтепереработке, производстве стали и удобрений. В период 1960–1970 гг. доля государства в совокупном объеме инвестиций составляла более 70% [1, с. 786]. Эффективным рычагом, обеспечивающим мобилизацию ресурсов и координацию инвестиционной политики, были достаточно жесткие методы государственного надзора над деятельностью кредитных учреждений и рынком ссудных капиталов. Необходимый социальный консенсус поддерживался с помощью глубоко укоренившейся в массовом сознании системы норм и правил, основанных на конфуцианских догмах о «гармонии и соразмерности» в отношениях между «верхами» и «низами», необходимости соблюдать порядок и уважение власти.

Первым шагом на пути структурных преобразований в Южной Корее явилось создание Высшего совета государственной реконструкции, в задачи которого входила разработка стратегии экономического развития страны, определение структурной политики, порядок реализации намеченных целевых программ

Созданное в 1963 г. Управление экономического планирования заняло одну из верхних ступеней государствен-

ной административной иерархии. В отличие от японского Агентства экономического планирования южнокорейское плановое ведомство было наделено широкими властными полномочиями. В состав управления вошла служба бюджета, что значительно расширило его функциональные возможности. На управление были возложены задачи, связанные с оценкой имеющихся материальных и финансовых ресурсов и поиском резервных источников, определением экономически обоснованных кредитных потребностей предприятий, регулирование потоков техники и технологии. В функции главного планового органа входила также координация деятельности разных государственных структур, участвующих в разработке и исполнении национальных планов модернизации экономики.

Деятельность этих двух главных органов управления дополняла основанная в 1962 г. Южнокорейская государственная корпорация содействия внешней торговли, сосредоточившая усилия на создании благоприятных условий для повышения активности южнокорейских экспортеров и закрепления их позиций в международном разделении труда. Так, с 1964 г. прибыли промышленных корпораций от экспорта не облагались корпоративным и индивидуальным подоходным налогом. Не взимался налог с оборота с валовой экспортной выручки. Введен льготный таможенный режим на импорт товаров и сырья для производств, работающих на экспорт. Кроме того, импортеры сырья, необходимого для производства экспортной продукции, получали особые платежные гарантии от Банка Кореи и Корейского валютного банка.

Курс на экспортоориентированную индустриализацию поддерживался государственным стимулированием НТП, финансированием программ «исследования-развитие». В 1966 году был создан Корейский институт науки и техники, а в 1967 г. был принят Закон о развитии науки и техники. Стратегия научно-технического развития была направлена на расширение национальной базы НИОКР, повышение уровня профессиональной подготовки научных и техниче-

ских кадров, содействие импорту и внедрению новейших зарубежных технологий. В целях более активного вовлечения частного капитала в процесс технологического обновления производства государство расширяло спектр налоговых льгот, скидок на приобретение патентов, лицензий, ноу-хау, услуг инжиниринга.

Южнокорейская модель индикативного планирования, характеризующаяся последовательным и системным подходом к решению стратегических задач, действовала в режиме пятилетних планов. Задача первых двух планов развития экономики Южной Кореи (1962–1966, 1967–1971 гг.) состояла в подготовке инфраструктурной базы для последующего перехода к экспортоориентированному развитию. Приоритетные усилия были направлены на развитие энергетики, цементной и угольной отраслей промышленности, производство минеральных удобрений. Были определены так называемые полюса роста, или отрасли, наиболее перспективные с точки зрения их экспортного потенциала. Финансовые ресурсы направлялись в первую очередь на развитие этих отраслей. Тем не менее селективная государственная поддержка оказывалась и другим производствам, имеющим важное значение для укрепления промышленного потенциала страны в целом. Одной из главных задач правительственной политики было обеспечение благоприятной производственной и деловой среды, способствующей развитию частного бизнеса в указанных отраслях.

В центре внимания 3-го плана (1972–1976 гг.) – освоение и внедрение импортруемых технологий, их адаптация к национальным условиям. Отрасли приоритетного развития – тяжелая и химическая промышленность как наиболее важные производства, способные дать мощный импульс процессу дальнейшего вовлечения в экспорто ориентированное развитие.

В годы 4-й пятилетки (1977–1981 гг.) продолжен курс на развитие обрабатывающих отраслей и химической промышленности при четко выраженной тенденции на растущую

экспортную ориентацию. Предпочтение отдавалось программам в области высокотехнологичных производств (изготовление металлорежущих станков с программным управлением, средств связи, робототехники, полупроводников и др.)

На протяжении более двадцати лет экономика Южной Кореи демонстрировала исключительно высокие темпы роста, опережая не только развивающиеся, но и индустриально развитые страны. В течение данного периода ВВП (в ценах 1980 г.) вырос почти в 9 раз при среднегодовых темпах роста — 8,8%. Высокая динамика экономического развития была вызвана преимущественным ростом производства обрабатывающих отраслей (в среднем 14% в год). Еще более высокими темпами возрастал объем экспорта (до 25% ежегодно). В период с 1962 г. по 1976 г. доля обрабатывающей промышленности в стоимости экспорта увеличилась с 17 до 88% [1, с. 785]. В 1989 г. Южная Корея вошла в первую дюжину крупнейших мировых экспортеров. По многим товарным позициям страна заняла лидирующие места даже на рынках высоко индустриализованных стран. В начале 1990-х годов южнокорейская электроника по объему производства заняла 6 место в мире.

Однако уже в начале 1980-х годов в модели экспортно-ориентированного развития стали выявляться ее уязвимые места. Проявились первые симптомы структурного кризиса, вызванные несоответствиями в развитии экспортно ориентированного и внутреннего сегментов экономики. Кроме того, действовавшая модель была выстроена на максимальном расширении производства, но не достижении высокой рентабельности, что сказалось на конкурентоспособности южнокорейской продукции. Кроме того, становилось очевидным, что экспортно ориентированные отрасли не могут оставаться единственным источником экономического роста, необходима была их интеграция во внутреннюю структуру производства.

Перспективы дальнейшего развития зависели от своевременной адаптации сложившихся институтов развития к изме-

нившимся условиям хозяйствования и готовности корейской промышленности к очередному витку НТП. Однако в начале 1990-х гг. Корея обнаружила потребность в ускоренном технологическом обновлении производственного потенциала. Возникла необходимость перехода к интенсивной стадии экономического роста, поскольку изменившиеся внешние и внутренние условия не позволяли стране использовать преимущества экстенсивного развития (например, дешевая рабочая сила).

Серьезные деформации хозяйственного механизма в результате массированного вмешательства государства в экономику, накопившиеся структурные несоответствия и, главное, обстоятельства, связанные с тесной вовлеченностью южнокорейской экономики в мирохозяйственные связи, требовали пересмотра концепции развития с учетом начавшейся в мире экономической либерализации. Однако Южная Корея не отказалась от государственного регулирования и не пошла на полный демонтаж государственного сектора. Южнокорейский вариант разгосударствления отличался плавным изменением соотношения между государственным и частным секторами, постепенным усложнением форм собственности и хозяйственных отношений. Центр на первых этапах сохранял контроль над ключевыми звеньями экономики, но освобождался от оперативного руководства. Правительство сосредоточило усилия на разработке долгосрочных экономических прогнозов и координации внешнеэкономической деятельности.

В последние десятилетия 20-го века в связи с растущей экономической интеграцией роль национальных институтов развития резко сократилась. Усиление власти ТНК, стратегия которых неподконтрольна государственным властным структурам, затрудняет сохранение надлежащего уровня регулирования внутренних социально-экономических процессов. Неолиберальные установки надгосударственных финансовых и экономических организаций, таких как Мировой банк, МВФ, ВТО, АТЭС серьезно ограничивают свободу действий

правительств стран-членов и фактически определяют рамки их экономической политики. Тем не менее, речь идет не об отказе от использования национальных институтов развития, а о поиске новых форм и структур, государственных и надгосударственных, адекватных современным процессам социально-экономического развития и условиям хозяйствования.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Социально экономические модели в современном мире и путь России. Кн. 2. Социально-экономические модели: из мирового опыта / Под ред. К. Микульского. М: Экономика. 2005.
  2. *Bauchet P.* Le Plan dans l'economie francaise. P., 1986.
  3. *Bremond J. et G.* L'economie francaise aux defies mondiaux. P., 1990.
  4. *Fourastie J., Courtheoux J.-P.* La Planification economique en France. P., 1963.
-





РАЗДЕЛ III

Монетарные,  
региональные  
и отраслевые  
институты структурной  
модернизации

**Л.Н. Лыкова**

д.э.н., проф., главный научный сотрудник  
Института экономики РАН

## БЮДЖЕТНЫЕ И НАЛОГОВЫЕ ИНСТИТУТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Формирование и проведение последовательной государственной экономической политики, нацеленной на модернизацию отечественной экономики, предполагает разработку и взаимную увязку значительного перечня различных инструментов, взаимодействия государственных структур и целой сети институтов как государственных, так и общественных, а также институтов частного сектора. Однако все это теряет смысл, если не опирается на четкое определение целей проводимой политики, выделенных национальных приоритетов в этой области и определения социальных последствий проводимой политики для населения.

В качестве цели экономической политики, нацеленной на социально-экономическое развитие не только в долгосрочном, но и в среднесрочном, и особенно в краткосрочном, аспекте должно рассматриваться повышение уровня и качества жизни населения. Таким образом, именно влияние на уровень и качество жизни основной части населения должно выступать в качестве критерия принятия решений и выбора конкретных направлений развития и инструментов реализации экономической политики. Причем названные критерии должны применяться как в отношении целей, так и в отношении средств их достижения. В этих условиях проведение

модернизации экономики в ущерб или за счет качества жизни населения в принципе недопустимо.

Прежде чем определять специфику бюджетных и налоговых институтов модернизации российской экономики и поддержки инновационной активности экономических агентов, необходимо сформировать принципиальный подход к проблеме. Именно определение национальных приоритетов в области модернизации экономики и проведения инновационной политики в идеале должно предшествовать разработке и формированию конкретных бюджетных и налоговых институтов. Представляется, что определение национальных приоритетов и выработка позиций государства по проблеме модернизации экономики должна найти свое выражение в государственной инновационной программе или концепции, где будут определены приоритетные виды деятельности и экономической активности, сформулированы конкретные цели задачи, на реализацию которых должны быть направлены проводимые мероприятия. Вероятно, возможны и иные формы организации решения этих вопросов, но для удобства изложения ниже мы будем периодически ссылаться на эту в значительной мере гипотетическую программу-концепцию. В условиях реального отсутствия такой программы предложения по уточнению налогового и бюджетного законодательства могут быть сформулированы только в самом общем виде. Смысловое и содержательное наполнение этих предложений нуждается в такой программе.

Рассмотрим некоторые элементы системы бюджетных и налоговых институтов поддержки модернизации отечественной экономики. Имеющиеся инструменты государственной экономической политики можно сгруппировать в два блока – финансовый и административный. Указанное разграничение весьма условно, поскольку мероприятия финансового блока всегда нуждаются в административном и институциональном сопровождении, а мероприятия административного блока предполагают зачастую весьма существенные финансовые ресурсы. Финансовый и администра-

тивный аспект присущи как бюджетным институтам, так и налоговым. Далее вопросы бюджетной и налоговой поддержки модернизации экономики будут рассматриваться через призму соотношения этих двух блоков или аспектов.

## **Бюджетные институты**

### *Институты развития в рамках бюджетной системы*

Основным инструментом финансирования экономического роста на основе структурной перестройки и модернизации экономики должна быть система институтов развития. Капитал институтов развития должен формироваться за счет бюджетных средств, дополнительные ресурсы могут быть аккумулированы путем размещения собственных долговых обязательств и привлечения кредитных ресурсов. Облигации институтов развития должны включаться в Ломбардный список Центрального банка с тем, чтобы повысить спрос на них со стороны финансовых институтов. Финансирование проектов должно осуществляться в форме кредитов и покупки долговых обязательств организаций – участников проектов. При предоставлении средств институты развития должны руководствоваться основными положениями государственной промышленной политики, нацеленной на реструктуризацию экономики, при соблюдении обязательного приоритета проектов, обеспечивающих создание высококачественных и высокопроизводительных рабочих мест с высоким уровнем оплаты труда. Основные положения и приоритеты промышленной политики должны быть сформулированы в названном выше документе, носящем основополагающий характер.

В этих условиях приоритетами проводимой бюджетной политики должны быть:

- реализация государственных программ, нацеленных на реструктуризацию экономики, формирование и обеспечение функционирования институтов развития;

- обеспечение темпов роста расходов социального блока (социальные услуги, трансферты населению) на уровне не ниже темпов инфляции для поддержания платежеспособного спроса (при осуществлении работ по повышению эффективности и целенаправленности социальной помощи и иных социальных программ). Нарращивание инвестиционных расходов социального блока при ориентации на внутреннего производителя.

Реализация приоритетов развития предполагает разработку, увеличение объемов и четкое последовательное финансирование государственных программ (через которые осуществляется проведение промышленной политики). Реализация госпрограмм должна быть согласована с проектами, финансируемыми институтами развития. Необходимо обеспечить стабильность и устойчивость программных расходов бюджетной системы в соответствии с определяемыми целями и приоритетами промышленной политики, а также обеспечивать уточнение параметров программ с учетом изменяющихся макроэкономических глобальных трендов (в частности, долгосрочного тренда динамики цен на энергоносители).

На протяжении последних лет программные расходы федерального бюджета росли более медленными темпами, чем непрограммные. Так, по сравнению с 2014 г. непрограммные расходы увеличились на 19,2%, в то время как программные только на 2,5%. Соответственно, изменилось и соотношение – если в 2014 г. программные расходы составляли 51,1% всех расходов федерального бюджета, то, по итогам 2016 г., их доля составила уже только 47,3%. Отчасти это является следствием ускоренного роста объема социальных расходов и прямых и косвенных трансфертов населению.

В табл. 1 представлены расходы федерального бюджета по итогам 2016 г. в части программных расходов по укрупненным блокам программ и по программам в части блока «Инновационное развитие и модернизация экономики», в состав которого входят 18 программ.

Таблица 1. Программные расходы федерального бюджета (фактическое исполнение, 2016 г., млн руб.)

Показатель	Млн руб.	% к итогу	Темпы роста к 2014 г., %
Программные расходы – всего	7 767 980,90	100	
в том числе:			
Новое качество жизни (12 прогр.)	3 411 505,10	43,90	99,20
Инновационное развитие и модернизация экономики (18 прогр.)	2 159 353,50	27,80	97,90
В том числе:			
Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы	147 051,10	1,90	96,50
Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»	99 225,90	1,30	52,40
Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	229 918,40	3,00	149,70
Государственная программа Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы»	51 654,20	0,70	87,40
Государственная программа Российской Федерации «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы»	15 535,20	0,20	62,90
Государственная программа Российской Федерации «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы»	7 570,10	0,10	51,50
Государственная программа Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы	9 683,90	0,10	71,80
Государственная программа Российской Федерации «Космическая деятельность России на 2013–2020 годы»	192 406,10	2,50	127,00
Государственная программа Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»	69 999,50	0,90	48,00
Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»	110 824,20	1,40	89,10
Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы»	824 967,30	10,60	103,60
Государственная программа Российской Федерации «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»	218 090,70	2,80	116,90
Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса»	10 996,90	0,10	104,80

Окончание табл. 1

Показатель	Млн руб.	% к итогу	Темпы роста к 2014 г., %
Государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»	76 467,60	1,00	103,00
Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»	50 420,90	0,60	79,00
Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы	26 825,40	0,30	84,00
Государственная программа Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики»	9 895,80	0,10	72,50
Государственная программа Российской Федерации «Развитие оборонно-промышленного комплекса»	7 820,10	0,10	–
<b>Обеспечение национальной безопасности (1 прогр.)</b>	1 934,40	0,00	88,20
<b>Сбалансированное региональное развитие (5 прогр.)</b>	857 798,70	11,00	102,50
<b>Эффективное государство (4 прогр.)</b>	1 337 389,20	17,20	122,50

*Источник:* Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2014 г., 2015 г. и 2016 г. Министерство финансов РФ. [www.minfin.ru/common/upload/library/2015/09/main/KNIGA\\_2014\\_Izdano.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/09/main/KNIGA_2014_Izdano.pdf); [www.minfin.ru/common/upload/library/2016/09/main/Ispolnenie\\_budzheta\\_2015.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/09/main/Ispolnenie_budzheta_2015.pdf); [www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/0454\\_Ispolnenie-2017\\_preview.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/0454_Ispolnenie-2017_preview.pdf).

В общем объеме программных расходов в 2016 г. на блок программ, связанных с инновационным развитием и модернизацией экономики (по формальным признакам), приходится 27,8%. По сравнению с предшествующим годом доля этих программ сократилась на 2 п.п.

Основной объем программных расходов осуществляется в рамках блока «Новое качество жизни» (12 программ). За три последних года объемы финансирования данного блока практически не менялись (+1,5% в 2015 г. и 2,3% в 2016 г.). Устойчиво растут расходы по блоку программ «Эффективное государство» (4 программы), доля которых в общем объеме программных расходов федерального бюджета увеличилась с 14,4% в 2014 г. до 17,2% в 2016 г. (рис. 1).

В блоке программ «Инновационное развитие и модернизация экономики» основной объем финансирования приходится на программу «Развитие транспортной системы» (10,6%

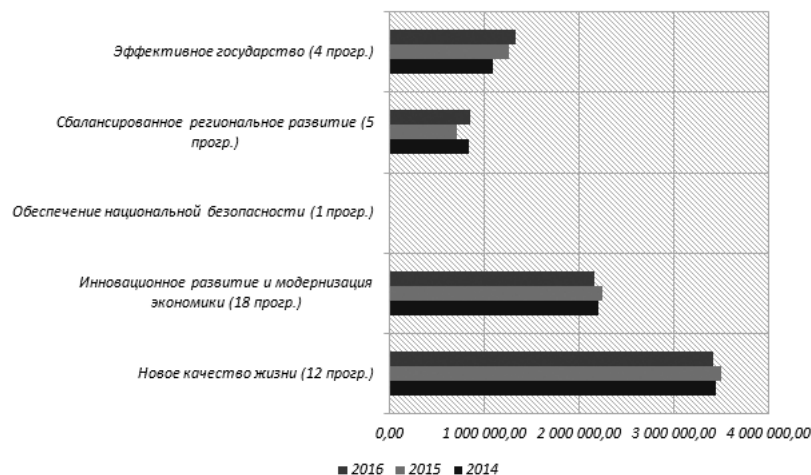


Рис. 1. Динамика программных расходов федерального бюджета (по блокам программ) в 2014–2016 гг.

Источник: данные сайта Минфина (см. выше).

программных расходов), а также «Космическая деятельность России на 2013–2020 годы» (2,5%), «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» (2,8%) и программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (3,0%). В последние годы наиболее быстрыми темпами в рамках данного блока росло финансирование космической деятельности (на 27% к уровню 2014 г.) и программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (на 49%).

Динамика объемов финансирования и всего блока программных расходов и отдельных программ не дает информации о степени достижения установленных в рамках программ целей и может лишь служить иллюстрацией объема и динамики ресурсов, которые могут быть задействованы в рамках данного процесса.



### *Бюджетное планирование в системе бюджетно-налоговых институтов*

К числу бюджетных инструментов административного блока может быть отнесена долгосрочная бюджетная стратегия и система стратегического планирования. Имеющийся в настоящее время в РФ опыт стратегического планирования носит ограниченный и достаточно проблемный характер.

В настоящее время в рамках прогноза долгосрочного социально-экономического развития РФ (в частности – на период до 2030 г.) прогноз основных параметров бюджетной системы является простым результатом прогноза динамики различных секторов отечественной экономики и российских регионов. Фактически не учитывается обратное влияние бюджетных параметров на динамику социально-экономических процессов. Параметры бюджетной системы, с одной стороны, являются следствием динамики макрохозяйственных и социальных процессов в экономике, а с другой – оказывают на эти процессы весьма существенное влияние. Даже в рамках системы целеполагания бюджетная стратегия и бюджетные процессы играют весьма активную роль. Это касается как макропоказателей уровня налоговой нагрузки и ее двух ключевых компонентов (нагрузки на нефтегазовый сектор и ненефтегазовый сектор), так и масштабов расходной части бюджетной системы и долговой нагрузки на экономику.

Долгосрочное бюджетное планирование должно:

- обеспечивать стабильность и устойчивость программных расходов бюджетной системы (бюджета расширенного правительства) в соответствии с определяемыми целями и приоритетами;
- обеспечивать стабильность и устойчивость программных расходов региональных бюджетов в рамках системы межбюджетных отношений и бюджетного выравнивания;
- обеспечивать уточнение параметров бюджетной системы с учетом изменяющихся макроэкономических

- глобальных трендов (в частности, долгосрочного тренда динамики цен на энергоносители);
- определять сравнительную эффективность/целесообразность использования тех или иных балансирующих систему элементов (выбор между сокращением/ростом расходов, повышением/снижением налоговой нагрузки, ростом/сокращением объемов госдолга, изменением параметров суверенных фондов) применительно к конкретной прогнозируемой социально-экономической ситуации. В рамках данного блока необходимо установление обоснованных контрольных значений названных выше бюджетных параметров (доходы, расходы, долг, фонды);
  - устанавливать потолки программных расходов, включающих в себя прямые бюджетные расходы и налоговые расходы. Должна быть предусмотрена возможность и механизм пересмотра потолков расходов с учетом оценок эффективности реализации программы в целом (степень достижения целей программы) и эффективности расходов в рамках программы (по общей сумме и отдельно по прямым расходам и по налоговым расходам). При этом потолки программных расходов могут различаться в рамках различных сценариев экономического развития (консервативный, инновационный);
  - допускать введение новых программ (агрегирования действующих программ, формирование блоков программ) в среднесрочном и долгосрочном периоде на основе четко закрепленного механизма;
  - предусматривать в качестве самостоятельного блока оценку рисков долгосрочного социально-экономического развития в рамках каждого из сценариев бюджетной стратегии (в первую очередь внешних рисков) и степени подверженности бюджетной системы внешним шокам.

Программный подход к бюджетному планированию позволяет четко определить цели, на выполнение которых

направлено бюджетное финансирование, а значит, и оценить степень приближения к заявленной цели и эффективность осуществленных расходов. В то же время сформированные в настоящее время госпрограммы, которые распадаются на подпрограммы, а некоторые включают в себя и федеральные целевые программы, носят достаточно укрупненный характер. В этих условиях цели программ отчасти размываются, что затрудняет оценку их достижения и увязку конкретных категорий расходов с установленными целями. Интегрирование разработанных федеральных целевых программы в состав госпрограмм приводит к существенному понижению статуса сформированных целей и показателей этих программ.

Против полноценной реализации программного бюджетирования работает также существенная доля трансфертов физическим лицам в структуре некоторых программ. Сложившаяся в настоящее время тенденция (стремление) максимизировать долю программных расходов в структуре расходов бюджетной системы (федерального бюджета, в первую очередь) приводит к подрыву возможностей реализации собственно программного метода управления и финансирования. Отчасти сегодняшние программы представляют собой просто иную форму представления бюджетных планов и бюджетной отчетности, а не реализацию программно-целевого метода как такового.

В этих условиях задачей является более четкая формализация уже разработанных программ и вывод за их пределы (или недопущение включения) определенных категорий расходов непрограммного характера. Вопрос разграничения в рамках бюджетной системы программных и непрограммных расходов сегодня стоит достаточно остро. Фактически в рамках бюджета (федерального, бюджета субъекта федерации, бюджета муниципального образования) должны выделяться программная и непрограммная части, режим управления которыми должен существенно различаться по всем стадиям (прогнозирования, планирования, текущего управления, отчетности и аудита).

Используемый в настоящее время подход к формированию госпрограмм ставит вопрос и об органах управления программами. Сегодня ими выступают отдельные министерства, а по некоторым программам — несколько министерств (по подпрограммам). Фактически орган управления программой не формируется, а его функции возлагаются на сформированный для реализации совершенно иных целей институт. Для этого института вопросы управления программой являются вторичными и фактически поглощаются иными функциями. В настоящее время для большинства сформированных из нескольких блоков госпрограмм практически невозможно сформировать полноценный орган программного управления, госпрограммы управляются не как программы, а как прямые бюджетные расходы.

Существенной проблемой является сложившаяся система необязательности финансирования программ. Отчасти эта необязательность компенсирует существенные недоработки и прямые ошибки при формировании отдельных программ, но может и препятствовать достижению целей программ.

В этих условиях на повестку дня может быть поставлен вопрос о формировании в рамках федерального бюджета (а также бюджета субъекта федерации) не подлежащей переподтверждению программной части — части, сформированной программными расходами в рамках соответствующих законов о госпрограммах. Такой подход позволит обеспечить безусловное финансирование в текущем бюджетном году утвержденных программ, но потребует существенного (принципиального) повышения качества разработки программ и формирование механизма управления программами со стороны специального органа управления конкретной программой.

Самостоятельную проблему представляет оценка эффективности управления бюджетными расходами, которая предполагает выстраивание двух моделей оценки — для программной части бюджета и для непрограммной.

Для программной части необходим мониторинг текущего исполнения программ, который включает оценку эффек-

тивности реализаций целей программы со стороны органа управления программой и со стороны независимого аудитора (Счетной палаты или иного органа). В рамках мониторинга должны отслеживаться не только отдельные программы и их показатели, но и близкие по целям или связанные по ресурсам и /или исполнителям (или бюджетополучателям) программы.

Необходим также учет общей и сравнительной эффективности расходов по программам. При этом сравнительная эффективность предполагает оценку и сравнение эффективности прямых и налоговых расходов в рамках каждой из программ и между связанными программами.

### **Налоговые институты модернизации экономики**

Основными налоговыми инструментами, нацеленными на модернизацию и реструктуризацию отечественной экономики, являются особенности налогообложения в различных секторах экономики (которые формируют отраслевые налоговые режимы, формально функционирующие в рамках общего налогового режима) и налоговые льготы и преференции, которые предоставляются в соответствии с действующими федеральным и региональным законодательством. Остановимся более подробно на некоторых особенностях налоговых льгот и налоговых режимов, которые могут быть задействованы в процессе модернизации отечественной экономики.

В рамках формирования системы налоговой поддержки модернизации экономики могут быть задействованы налоговые льготы и преференции по таким налогам, как налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, налог на добычу полезных ископаемых и НДС. На долю этих налогов сегодня приходится более 60% всех доходов консолидированного (расширенного) бюджета.

Действующая в настоящее время модель налогообложения прибыли базируется на принципе пропорционального налогообложения и не предполагает выраженных объемов налоговых льгот для предприятий и организаций, осуществляющих активный инвестиционный процесс или осуществляю-

щих инновационную деятельность. Наиболее значительными по объемам налоговыми льготами по налогу на прибыль (связанными с инвестиционными процессами) являются применение повышающих коэффициентов к нормам амортизации (расчетное снижение суммы налога на прибыль составило 6,2%<sup>1</sup>), нелинейной амортизации (снижение на 1,4%) и амортизационной премии обоих видов (снижение на 9,1%).

Переход к уплате налога в рамках КГН настолько сформировал новый пласт проблем, в первую очередь для региональных бюджетов. Сформированные в настоящее время КГН активно интегрированы в мировое экономическое пространство (включая офшорную активность). Поэтому, с одной стороны, обладают потенциально относительно большей устойчивостью к собственно российским последствиям шоков и изменениям конъюнктуры внутренних рынков, а с другой – испытывают на себе воздействие шоков, возникающих в иных юрисдикциях, и транслируют их на своих отечественных контрагентов.

Еще одной проблемой российской модели налогообложения прибыли, отчасти связанной с формированием качества налогового климата для инвестиций, является активная налоговая поддержка иностранных инвестиций и псевдоиностранных инвестиций и фактическое дестимулирование вложений отечественного капитала в российскую экономику. Фактически, несмотря на целый ряд мер, принятых в последние годы (формирование черного списка офшоров для целей налогообложения, введение режима налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и др.), сохраняется высокая эффективность взаимодействия с офшорами и использования для целей налогового планирования смежных юрисдикций. Это приводит к тому, что существенная часть инвестиций в стране опосредуется офшорной активностью.

---

1. Здесь и далее рассчитано по данным формы статистической налоговой отчетности № 5-П [www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/6101819](http://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/6101819).

Действующая конструкция налога на прибыль жестко ограничивает возможности властей по использованию льгот и преференций, поскольку низкая ставка налога практически нивелирует действие любых тонких инструментов стимулирования инвестиционной активности организаций.

Модель пропорционального налогообложения нейтральна к циклическим колебаниям доходов экономических агентов. Это приводит к тому, что в условиях кризисов (негативных шоков) возникает необходимость перехода на ручное управление (ярким примером этого является необходимость понижения ставки налогов в 2009 г.).

Налоговые льготы представляют собой один из наиболее часто упоминаемых и активно используемых инструментов поддержки инновационной активности, поэтому на этой форме мы остановимся чуть более подробно.

С определенной долей условности можно выделить следующие формы налоговых льгот и льгот, сопряженных с налоговыми платежами, которые могут быть в той или иной форме задействованы в процессе формирования модели налоговой поддержки модернизации экономики:

- особые режимы амортизационных отчислений в рамках налоговой амортизации;
- инвестиционные налоговые кредиты;
- инвестиционная налоговая льгота по налогу на прибыль как альтернатива или расширение возможностей использования амортизационной премии;
- льготы по налогу на имущество;
- расширение перечня вычитаемых расходов по формированию инвестиционных фондов.

В настоящее время налоговое законодательство устанавливает довольно широкий перечень видов оборудования, по которым *амортизационные отчисления* могут начисляться с повышающими коэффициентами.

Однако в реальности повышающие коэффициенты активно применяются организациями:

- по оборудованию, эксплуатируемому в агрессивной среде (79% общей суммы амортизации, исчисленной с повышающими коэффициентами в 2016 г.);
- по оборудованию, эксплуатируемому на условиях лизинга (9%);
- по оборудованию, используемому в условиях повышенной сменности (10%).

В отношении же основных средств, относящихся к объектам, имеющим высокий класс энергетической эффективности, в 2016 г. повышающие коэффициенты использовали всего 18 налогоплательщиков, а доля амортизации в общем объеме амортизации с повышающими коэффициентами составляла 0,1%. В расчете же на одного налогоплательщика сумма амортизации по данной «льготной позиции» составила 67 млн руб., в то время как по «агрессивной среде» – 246 млн руб., а по повышенной сменности – 525 млн руб.

Сегодня остается открытым вопрос о формировании специальных режимов амортизационных отчислений, которые могут предоставляться по основным средствам, используемым при проведении НИОКР; по оборудованию, задействованному в технологических процессах, являющихся результатом собственных разработок с использованием запатентованных компонентов; в технологических процессах, использующих приобретенные патенты.

Российское налоговое законодательство не предусматривает иного, чем общий (Ст. 259 НК РФ) режим амортизационных списаний для оборудования, используемого в процессе научных исследований и опытно-конструкторских разработок. В то же время предусмотренный в Ст. 259 п. 7 Налогового кодекса РФ повышающий коэффициент амортизационных отчислений (3) можно было бы распространить на основные средства, используемые при проведении НИОКР, также на основные средства, используемые при производстве запатентованных товаров и (или) в технологических процессах, получивших патентную защиту.



Самостоятельным направлением использования налоговых льгот, которое сегодня практически не задействуется российским налоговым законодательством, являются *инвестиционные налоговые кредиты*.

В настоящее время инвестиционный налоговый кредит, предусмотренный Ст. 66 и 67 Налогового кодекса РФ, представляет собой специфически отечественное изобретение – разновидность кредитного соглашения между налогоплательщиком и государством в лице налогового органа. В соответствии с этим кредитным соглашением имеет место отсрочка налогового платежа на срок до пяти лет с установлением процентной ставки по такому кредиту не менее  $\frac{1}{2}$  и не более  $\frac{3}{4}$  ставки рефинансирования Центрального банка (см. п. 6 Ст. 67 НК РФ). Налоговый кредит может предоставляться при наличии одного из трех оснований – проведения организацией НИОКР или технического перевооружения собственного производства, при осуществлении организацией внедренческой или инновационной деятельности и при выполнении организацией особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона (п. 1. Ст. 67 НК РФ).

В значительной мере Ст. 66 и 67 Налогового кодекса являются преемниками действовавшего до 1999 г. Закона «Об инвестиционном налоговом кредите» (от 20 декабря 1991 г. № 2071-1 в редакции Закона от 16.07.92 № 3317-1). В целом эффективность и старого закона, и его последующей редакции в качестве статей Налогового кодекса показали невысокую эффективность. Так, еще до введения Кодекса по старому закону инвестиционный налоговый кредит по местным и региональным налогам предоставлялся преимущественно по третьему основанию – выполнение «особо важного заказа», строго говоря, не имеющего отношения к инновационной, а зачастую даже и к инвестиционной, деятельности.

Сегодня статьи Налогового кодекса, определяющие порядок предоставления инвестиционного налогового кре-

дита, в значительной мере устарели и требуют существенной корректировки.

В российское налоговое законодательство термин «налоговый кредит» первоначально попал из англоязычного налогового законодательства США, Канады и Великобритании. В этих странах он представляет собой налоговые вычеты — вычеты некоторой части доходов или расходов из суммы налогового платежа, а отнюдь не форму рассрочки. Строго говоря, объединяет эти две разновидности налогового кредита только название — в отношении второй модели оно представляет собой просто некорректный перевод англоязычного термина *investment tax credit*, исторически закрепившегося в отечественной литературе.

Представляется, что в рамках отечественного налогового законодательства в целях поддержки инновационной активности можно было бы использовать аналогичный механизм — бесплатный и безвозвратный налоговый кредит — вычет. В этом случае он будет представлять собой государственное участие в финансировании инвестиционных расходов или расходов на НИОКР частных компаний. Так, например, возможно доленое государственное участие в виде вычета из суммы начисленного налогового платежа (по налогу на прибыль организаций) 20% фактически произведенных расходов на НИОКР в рамках указанной государственной Программы. Это на деле будет означать, что при налогообложении прибыли экономический агент, участвующий в Программе, получает право на суммарный вычет не 100% фактически осуществленных расходов на НИОКР (или 150% с учетом поправочного коэффициента, установленного п. 7 Ст. 262), а почти 183% осуществленных расходов по тем видам расходов (объектам), которые определены Программой. Введение этой формы налогового кредита требует существенной редакции Ст. 66, в частности п. 1. Относительно более простым образом этот же результат может быть достигнут за счет дополнения Ст. 286 «Порядок исчисления налога и авансовых платежей» соответствующими положениями.

На основе этой конструкции налоговых вычетов может быть сконструировано довольно значительное число конкретных вариантов налоговых льгот. Еще раз подчеркнем, что в основе всех конструкций налоговых льгот, нацеленных на поддержку инновационного процесса в экономике, должна лежать государственная Программа, определяющая, что же именно и где именно следует поддерживать. Здесь же мы рассматривает только схемы возможных конструкций этой разновидности налоговых льгот.

В качестве относительно самостоятельного направления расширения возможностей поддержки инновационной активности может быть предложено расширение круга льгот (права на доналоговый вычет расходов) по перечислению средств в государственные научные фонды (РФТР и др.). Имеющаяся в действующем Налоговом кодексе льгота (Ст. 262 Налогового кодекса РФ) может быть расширена как за счет расширения круга фондов, в которые могут производиться указанные отчисления, так и за счет повышения норматива с 1,5% доходов (валовой выручки) налогоплательщика от реализации до 2%. В основе такого расширения должны лежать положения государственной Программы.

Для целей поддержки инновационной активности возможно также применение льгот по налогу на имущество организаций в отношении основных средств, используемых в научных целях, при осуществлении НИОКР, опытно-экспериментальной базы и т.п.

Это может быть сделано в виде исключения из состава облагаемой базы нового установленного и введенного в действие оборудования этих категорий, в течение первых двух лет его эксплуатации.

Эта льгота может быть:

- введена как установленная Налоговым кодексом в качестве обязательной, так и допускаемой Налоговым кодексом в качестве региональной налоговой льготы;
- установлена для определенных видов оборудования (используемого при осуществлении НИОКР), в неко-

торых технологических процессах (определенных Программой).

Наиболее предпочтительной схемой выглядит предоставление в рамках Налогового кодекса субъектам федерации права устанавливать такую льготу на своей территории. Это позволит не перегружать Кодекс излишними деталями и подробностями, а вывести их в региональное налоговое законодательство, которое позволит более точно и корректно учесть специфику отдельных производств.

Здесь могут возникнуть определенные бюджетные проблемы в том случае, если субъекты федерации будут активно использовать предоставленное им право – некоторое сокращение доходов, поступающих в бюджеты соответствующих регионов (некоторые из них являются реципиентами дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности). Действующий механизм расчета трансфертов приводит к тому, что подобного рода льготы предоставляются за счет регионального бюджета и не компенсируются федеральным бюджетом. Отсюда велика вероятность того, что субъекты федерации с напряженным бюджетом и значительной долей льготизируемых видов деятельности в целом в региональной экономике будут воздерживаться от предоставления подобных льгот (хотя имевшаяся практика льготирования по региональным налогам этой версии ранее не подтверждала). В этом случае можно использовать механизмы межбюджетных отношений для корректировки возникающих проблем. Эти проблемы скорее могут коснуться отдельных муниципальных образований, на территории которых расположены соответствующие объекты. И здесь может возникнуть ситуация, при которой субъект федерации будет вынужден (если сможет) компенсировать выпадающие доходы, что чревато опасностью возникновения конфликта интересов субъекта федерации и муниципалитета.

Принимая решение о формировании системы налоговых льгот, следует учитывать ряд обстоятельств, взвешивая все «за» и «против».

Большая часть приведенных выше налоговых льгот по сути представляют собой государственное финансирование определенной части расходов на НИОКР и капиталовложений, осуществляемых в частном секторе. Поэтому введение льгот в открытом виде приведет к тому, что основная часть налоговых расходов будет уходить в крупные компании, которые имеют достаточно собственных средств для финансирования НИОКР (Газпром, нефтедобывающие компании). Проблема поддержки инноваций в отраслях, где существенную часть составляют относительно небольшие компании и фирмы, сохранится. Их доля в общей сумме такой поддержки будет существенно меньше их доли в общем объеме производства. Это хорошо известная проблема построения бюджетных расходов, которая возникает при использовании пропорциональных грантов, компенсирующих фактические расходы в соответствии с установленными нормативами — основной объем помощи уходит самым богатым (регионам, фирмам, отдельным реципиентам). В этих условиях рано или поздно неизбежно возникнет проблема дополнительной поддержки малых предприятий, осуществляющих инновационную деятельность.

Определенную роль в реструктуризации отечественной экономики, ее переориентации на несырьевые отрасли может сыграть корректировка действующего механизма налога на добычу полезных ископаемых. Зависимость бюджета от нефтегазовых доходов является следствием сложившейся структуры отечественной экономики, в которой выделяется два сегмента — экспортноориентированный сырьевой (нефтегазовый, в первую очередь) и ориентированный преимущественно на внутренний спрос. Для этих сегментов существенно различаются условия хозяйственной деятельности (процентные ставки по кредитам и доступ к кредитным ресурсам, доступность финансовых рынков, уровень рентабельности активов, состояние и динамика спроса на продукцию и другие параметры). Доминирование первого сегмента в формировании доходов бюджетной системы связано с его доминированием в структуре экономики. Как

видно из рис. 2, после кризиса 2009 г. до 2014 г. просматривается тенденция к росту доли нефтегазовых доходов с 41 до 51%. Последовавшее в 2015–2016 гг. снижение мировых цен на нефть привело к некоторому сокращению доли этой категории доходов – до 36% в 2016 г. Соответственно, вопрос о снижении зависимости бюджета от доходов, формирующихся в этом сегменте, можно ставить, только если речь идет о долгосрочных проектах по изменению структуры экономики как таковой. В долгосрочном плане сокращение зависимости бюджета от нефтегазовых доходов возможно только в результате изменения структуры экономики.

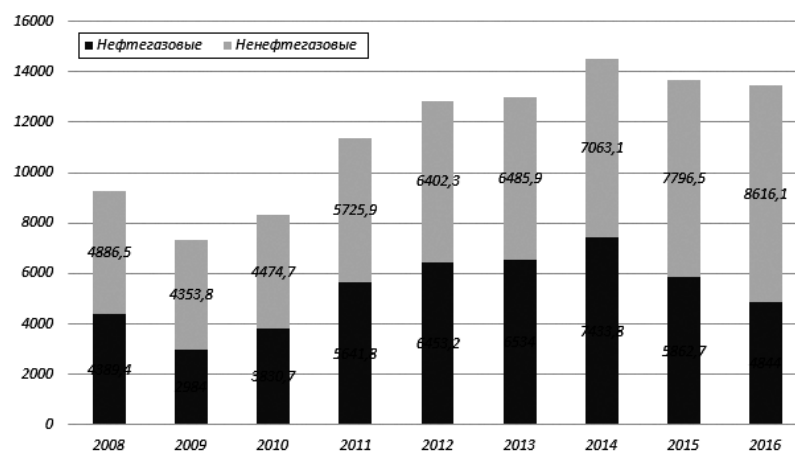


Рис. 2. Нефтегазовые и ненефтегазовые доходы федерального бюджета РФ, 2008–2016 гг.

На протяжении последних лет отчетливо просматриваются мероприятия правительства, направленные на усиление данной зависимости. Так, налоговые льготы при добыче нефти и природного газа (по налогу на добычу полезных ископаемых) имеют своим следствием повышение посленалоговой доходности в этих отраслях и усиление их относительных конкурентных позиций. Заметим, что доходность в этих секторах и так существенно превышает таковую во втором из выделенных нами сегментов.

Одним из направлений в рамках долгосрочной реструктуризации экономики с целью сокращения зависимости доходов бюджетной системы от нефтегазового сектора может стать:

1) отказ от налоговых льгот по налогу на добычу полезных ископаемых при разработке новых месторождений (в том числе на континентальном шельфе). На основании тщательной ревизии выданных лицензий и долгосрочных контрактов, гарантированных правительством, необходима разработка концепции ограничения наращивания нефте- и газодобычи, а также отказ от скрытого (через налоговые льготы) субсидирования этих отраслей;

2) постепенный поэтапный переход от полного возмещения входящего НДС при экспорте углеводородов к возмещению по нормативу 30%. Например, переход в 2017 г. к расчету суммы НДС, выставяемого к возмещению при экспорте сырой нефти, с коэффициентом 0,9 (при сохранении нулевой ставки НДС при экспорте), с доведением данного коэффициента до 0,3 к 2030 г. Данная мера ограничит посленалоговую доходность в этом сегменте и увеличит доходы бюджета (федерального).

Эта мера также может повысить интерес компаний к переработке углеводородов на территории страны и экспорту продукции уже более высоких переделов.

Реализация данных мер должна сопровождаться жестким контролем за динамикой цен на внутреннем рынке нефтепродуктов. Опыт последних лет показывает, что все тенденции к некоторому сокращению доходности в нефтегазовом сегменте автоматически транслируются в повышательную динамику цен. В результате сложившегося механизма ценообразования нефтегазовый сектор сохраняет исходный (более высокий) уровень доходности за счет остальной части экономики.

Большинство названных выше мероприятий предполагает пересмотр всей сформировавшейся на протяжении последних лет концепции налоговой политики, прежде всего речь идет об отказе от минимизации налоговых льгот и тен-

денции сформировать единое налоговое поле, не предполагающее выделения зон и сегментов с пониженным уровнем налогообложения. Не возражая против подхода, нацеленного на минимизацию налогового маневрирования и сокращения легальных возможностей снижения налоговых платежей, отметим, что в рамках концепции налоговой политики, отрицающей налоговые льготы, поддержка инновационного сектора экономики возможна только через систему прямых бюджетных субсидий. А это не столько решает проблему, сколько переводит ее в другую плоскость.

Большая часть из описанных выше мероприятий адресуется институтам федерального уровня, но некоторые из них могут формировать компоненты и рычаги, осуществляемые на региональном уровне.

#### **Возможности субфедерального уровня по формированию бюджетных и налоговых институтов модернизации**

На уровне субъекта Федерации может быть реализован целый ряд мероприятий, нацеленных на поддержку инновационного развития конкретных территорий.

В составе блока прямого бюджетного финансирования возможно использование широко практикуемых в настоящее время некоторыми субъектами Федерации инструментов.

1. Формирование государственного (регионального) заказа с инновационной составляющей. Здесь проблему представляет определение приоритетов финансирования и оценка эффективности формируемых таким образом проектов.

2. Предоставление грантов на научные исследования и на публикации результатов проведенных исследований.

3. Формирование системы специальной региональной поддержки бюджетов муниципальных образований, имеющих статус наукограда, за счет средств бюджета субъекта Федерации. Механизм данной поддержки, равно как и условия ее предоставления, нуждаются в детальной проработке с учетом специфики конкретного субъекта Федерации, фак-



тического состояния региональных и местных бюджетов, масштабов и динамики инновационных процессов в конкретном регионе (муниципальном образовании).

В некоторых субъектах Федерации относительно самостоятельным направлением поддержки модернизации региональной экономики могут стать бюджетные субсидии (в некоторых случаях заменяющие налоговые льготы).

К их числу можно отнести следующие инструменты:

1) выделение субсидий в порядке долевого финансирования расходов на НИОКР в размере 50% их прироста по сравнению с уровнем прошлого года по тем хозяйствующим агентам, которые являются плательщиками налога на прибыль в региональный бюджет. Сумма субсидии должна быть ограничена суммой налога на прибыль (или 50% суммы налога), поступившей в региональный бюджет от данного налогоплательщика;

2) выделение субсидий в порядке долевого финансирования использования научного оборудования в непрофильных организациях (коммерческие организации, осуществляющие НИОКР) в размере налога на имущество организаций, исчисленного со стоимости указанного имущества и поступившего в региональный бюджет;

3.) предоставление инвестиционного налогового кредита (Ст. 66, 67 НК) с последующим выделением субсидии, компенсирующей его получателю расходы на уплату процентов.

В составе административного блока на региональном уровне может быть осуществлен целый ряд мер. В частности, возможно создание и поддержание региональной информационной системы, предоставляющей открытый доступ к результатам фондируемых в той или иной мере государством научных исследований и разработок, обеспечение открытого доступа к возможно более широкому кругу информационных ресурсов всех экономических агентов данного региона. Возможно создание и поддержание в той или иной форме элементов технопарков на территории субъекта Федерации, развитие Территорий опережающего роста (предоставление

помещений в аренду по пониженным ставкам, обеспечение локальной инфраструктуры для малых предприятий инновационного характера и т.п.). Здесь существенную проблему представляет отслеживание реального эффекта таких мер и мероприятий, того влияния, которые они оказывают на состояние региональной экономики.

По отношению ко всем названным инструментам необходимо четко сформулировать инновационные региональные приоритеты (желательно, в рамках общенациональной программы). В идеале они должны представлять собой конкретизацию и уточнение общенациональных приоритетов применительно к отдельному региону с учетом его специфики.

Однако велика вероятность включения в состав региональных приоритетов направлений, которые не упомянуты федеральными нормативными документами, более того, такое противоречие весьма вероятно. Так, очевидно, что одним из региональных приоритетов будет сохранение научных кадров, возможно, в ущерб финансированию перспективных с научной точки зрения направлений работ. Однако выработка подобных приоритетов представляет самостоятельный вопрос. Заметим, что внедрению предлагаемых мероприятий должна предшествовать детальная оценка как прямых расходов регионального бюджета на субсидии, гранты, заказы, содержание элементов технопарков, так и косвенных административных издержек (дополнительная численность занятых и их техническое оснащение в финансовом департаменте, создание и обслуживание дополнительного числа счетов и т.п.).

Подводя итоги сказанному выше, необходимо еще раз подчеркнуть, что бюджетные и налоговые институты поддержки модернизации отечественной экономики на базе инновационных процессов должны базироваться на четком определении приоритетов развития экономики, ее отраслей, сегментов и регионов. При этом социальный аспект последствий тех или иных мер и мероприятий должен учитываться и оцениваться как на стадии их (мероприятий) разработки, так и на стадии реализации.

**Е.М. Бухвальд**

д.э.н., проф., заведующий Центром Института экономики РАН

## ИНСТИТУТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

К числу структурных характеристик российской экономики, изменение которых непосредственно связано с решением ее приоритетных задач, относятся и тенденции ее пространственного развития. Целенаправленное воздействие на эти тенденции выступает одной из главных задач государства, реализуемых в рамках федеральной политики регионального развития. Регулирование пространственной структуры экономики ставит своей целью, опираясь на методы централизованного управления и рыночного саморегулирования, сформировать такую картину размещения производительных сил, при которой обеспечивается максимальное использование всех факторов экономического роста, согласование интересов Федерации и ее субъектов, а также обеспечение требований экономической безопасности страны. Не случайно принятая недавно Стратегия экономической безопасности Российской Федерации относит к числу угроз этой безопасности «неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития»<sup>1</sup>.

---

1. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. №208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216629/1d8dcf5824d5241136fa09b9e9c672ac5d325365](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/1d8dcf5824d5241136fa09b9e9c672ac5d325365).

В этой связи важным преимуществом формируемой ныне системы стратегического планирования в Российской Федерации и ее документального закрепления выступает, в частности, качественно новый подход к регулированию пространственных характеристик социально-экономического развития страны. Это подход, основанный на долговременном целеполагании, на согласованности всех институтов и инструментов федеральной политики регионального развития, причем с преобладающим акцентом на механизмы саморазвития субъектов Федерации. Это подход, предполагающий обеспечение прочных экономических, правовых и институциональных основ политики пространственного регулирования. Именно при наличии этих предпосылок в рамках стратегического планирования последовательно преодолевается ситуация, при которой полагалось возможным строить различные долговременные планы и концепции социально-экономического развития по сути вне разработки документов, системно отражающих приоритеты и конкретные цели в отношении совершенствования пространственной структуры российской экономики.

**Пространственная структура экономики:  
сущность и место в системе  
социально-экономического стратегирования**

Известное централизованное воздействие на пространственное развитие экономики в той или иной форме осуществляется в любой социально-экономической системе. В модели рыночного хозяйствования функции такого регулирования концентрируются в рамках системы приоритетов, институтов и инструментов политики регионального развития, причем в рамках системы стратегического планирования создается возможность закрепления таких приоритетов на долговременной основе. В этой связи одним из наиболее существенных продвижений, достигнутых в результате принятия 172-го федерального закона о стратегическом планиро-

вании<sup>2</sup>, следует считать специальный акцент на стратегирование пространственной структуры российской экономики, на необходимость четко утвердить систему приоритетов, конкретных задач, основных институтов и инструментов государственной (федеральной) политики регионального развития. В этом смысле положения 172-го ФЗ дают шанс вывести государственную политику регионального развития из того тупика, в котором она очевидно пребывала последние 20 лет. Такая характеристика не является явным преувеличением, поскольку за указанный период не удалось ни разработать и официально утвердить соответствующую стратегию регионального (пространственного) развития российской экономики, ни принять регулирующий федеральный закон<sup>3</sup>.

Принятие 172-го ФЗ позволило в значительной мере преодолеть застой в этой области. В данном законе Стратегия пространственного развития определена как документ стратегического планирования, фиксирующий приоритеты, цели и задачи регионального развития в Российской Федерации. Стратегия пространственного развития разрабатывается и реализуется на базе Основ государственной политики регионального развития. Эти «Основы...» были утверждены Указом Президента Российской Федерации в январе 2017 г.<sup>4</sup> В соответствии с этим Указом, государственная политика регионального развития – система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов власти по социально-экономическому развитию субъектов Федерации и муниципальных образований.

- 
2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841).
  3. Законопроект №18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» (новая редакция), изначально внесенный в Государственную Думу РФ еще в 2000 г., в настоящее время формально все еще продолжает оставаться в стадии обсуждения. [asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02).
  4. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d).

Однако данное определение чрезвычайно общо и не фиксирует конкретно меру ответственности федерального центра за социально-экономическое развитие субъектов Федерации и реализацию мер пространственного регулирования в экономике. Нельзя сводить политику регионального развития только к отдельным действиям федеральных органов власти по социально-экономическому развитию субъектов Федерации и муниципальных образований. Несомненно, что эта политика реализует и некие общегосударственные приоритеты, связанные с пространственным структурированием российской экономики.

По нашему мнению, политика регулирования пространственной структуры социально-экономического развития страны со стороны федерального центра<sup>5</sup> отражает три ключевые задачи:

а) ответственность федерального центра за устойчивое социально-экономическое развитие регионов, за достаточный уровень социальной обеспеченности населения (относительно количества и качества государственных и муниципальных услуг) на всей территории страны;

б) достижение общегосударственных приоритетов пространственного развития национальной экономики, к числу которых относится, прежде всего, поддержание единого экономического пространства страны на основе позитивного выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов Федерации;

в) формирование условий и стимулов для саморазвития регионов с максимально полным использованием их собственного экономического инвестиционного, инновационного, социально-трудового и иного потенциала.

С учетом сказанного, федеральную политику пространственного регулирования можно определить как систему практических действий и обеспечивающих их ресурсов, реализуя-

---

5. Определенные задачи пространственного регулирования по отношению к отдельным территориям осуществляют и субъекты Федерации, но этот аспект политики пространственного регулирования в данной работе не рассматривается.

щих ответственность федерального центра за устойчивое социально-экономическое развитие регионов России и их позитивное выравнивание; за общедоступность основных социальных благ и услуг по всей территории страны, а также за обеспечение региональных аспектов экономической безопасности страны. Это говорит о том, что современная система пространственного регулирования экономики и регионального развития значительно шире по содержанию, по институциональным основам и по инструментальному аппарату, нежели политика размещения производительных сил. Характер соподчиненности этих понятий можно отразить следующим рисунком.



**Рисунок. Основные компоненты федеральной политики регионального развития**

Под пространственной или территориальной структурой экономики, следуя классическому определению, следует понимать территориальное размещение производительных сил (население, основные фонды всех отраслей экономики и социальной сферы, природные ресурсы), а также иных источников и слагаемых современного экономического роста (инновационные разработки, финансовые ресурсы, институты рынка и предпринимательства и пр.) [4, с. 166–178]. Пространственное развитие экономики в системе стратегического планирования сводится к тому, что подобное размещение производительных сил в их широком понимании методами государственной региональной политики последовательно приводится к оптимальному состоянию не только

на каждом текущем рубеже, но и в расчете на требования, которые ожидаемо возникнут на долговременном рубеже.

Такое понимание размещения производительных сил закономерно результируется в трактовке целей и задач федеральной политики регионального развития. В современных условиях эта политика концентрируется уже не только на прямом и косвенном регулировании размещения производительных сил. Эта политика концентрируется на содействии со стороны федерального центра в становлении во всех регионах страны полноценной среды институтов рынка, предпринимательства и гражданского общества, на формировании системы стимулов и ответственности для всех органов управления субфедерального уровня («саморазвитие регионов»).

Указ Президента РФ по основам государственной политики регионального развития определяет как наиболее значимые для Стратегии пространственного развития три задачи:

- а) реализация приоритетных направлений размещения производительных сил на территории Российской Федерации;
- б) снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий;
- в) совершенствование системы расселения.

Из числа этих задач п. а) и в) во многом совпадают, так как совершенствование расселения в основном связано с пространственным перемещением трудоспособного населения, а таковое выступает важнейшей частью производительных сил общества и трендов их локализации в целом. Снятие инфраструктурных ограничений имеет по большей мере обеспечивающий характер, поскольку преодоление таких ограничений является необходимой предпосылкой территориальных сдвигов в размещении производительных сил во всех их составляющих и, соответственно, решения задач экономического выравнивания регионов.

Примечательно, что названный Указ воздерживается от прямого утверждения выравнивания как приоритета государственной политики регионального развития. Однако ряд



положений документа все же позволяют судить, что проблема экономического выравнивания с повестки дня региональной политики государства не снимается. Так, документ относит к основным принципам этой политики обеспечение единства экономического пространства страны, антиподом чего и выступают нынешние значительные разрывы в уровне развития регионов России. Можно добавить, что препятствием к эффективному функционированию единого экономического пространства страны все более следует считать уже не только сами подобные разрывы, сколько их устойчивость на фоне многочисленных деклараций относительно экономического выравнивания регионов.

Данные статистики показывают, что в настоящее время на Центральный и Северо-Западный федеральные округа России (36,1% населения страны и 13,6% ее территории) приходится 17,8% добычи полезных ископаемых; 46,5% – продукции обрабатывающих производств; 43,2% – оборота розничной торговли, 37,2% – инвестиций в основной капитал и 77% – финансовых вложений. Одновременно на Дальневосточный федеральный округ (4,2% населения страны и 36,0% ее территории) приходится 13,3% – добычи полезных ископаемых; 1,7% – продукции обрабатывающих производств; 4,4% оборота розничной торговли, 6,7% – инвестиций в основной капитал и 1,7% – финансовых вложений. На этом фоне потребность в качественных сдвигах в пространственном размещении производительных сил страны очевидна<sup>6</sup>.

Задача позитивного экономического выравнивания регионов и макрорегионов в регулировании пространственной структуры российской экономики имеет, на наш взгляд, обобщающий характер, поскольку ее решение объективно отражает в себе результаты таких позитивных трендов, как укрепление единого экономического пространства страны за счет развития ее транспортно-логической структуры; ускоренное наращива-

---

6. Для детальной иллюстрации основных показателей и трендов экономической дифференциации регионов и макрорегионов России мы отсылаем читателя к ряду наших работ и работ иных авторов [1, с. 76–91], [2, с. 41–56], [4, с. 7–20], [9, с. 1239–1257] и др. работы.

ние производительных сил на наименее развитых территориях и, конечно, создание условий и стимулов для саморазвития субъектов Федерации. Система стратегического планирования дает реальный шанс на успешную реализацию федеральной политики на основе тесной координации всех ее приоритетов и практических инструментов на долговременном рубеже.

Однако полноценно реализовать шанс на качественно новый уровень региональной политики удастся только в том случае, если:

а) закреплённая законом система документов стратегического планирования будет логически последовательно и конкретно излагать цели и задачи этого направления социально-экономической политики государства;

б) система стратегического планирования обеспечит исчерпывающее отражение и согласованность всех компонентов государственной политики регионального развития, включая и ее основы в виде экономико-правового механизма федеративных отношений<sup>7</sup>;

в) стратегическое планирование пространственного развития получит адекватное бюджетное обеспечение, включающее в себя не только финансирование федеральных программ и институтов территориального развития, но и корреспондирующие им ресурсы и налогово-бюджетные стимулы саморазвития регионов;

г) региональная политика федерального центра будет базироваться на принципе типизации регионов как объектов регулирования;

д) для целей территориального стратегического планирования будет сформирована целеориентированная и согласованная система институтов;

е) региональная политика федерального центра получит необходимое нормативно-правовое закрепление в виде целевого федерального закона, отражающего современные требования к приоритетам пространственного регулирования российской экономики и реализующим его институтам.

---

7. По данному вопросу см.: [6, с. 7–23], [10, с. 148–153].

### **Институты пространственного регулирования: системность и четкая целеориентация**

Как уже было отмечено выше, в современных условиях государственная политика регионального развития уже не концентрируется только на прямом и косвенном регулировании размещения производительных сил. Эта политика получает одновременно и глубокое институциональное содержание как деятельность, нацеленная на содействие со стороны федерального центра в становлении во всех регионах полноценной среды институтов рынка, предпринимательства и гражданского общества как основы механизма саморазвития территорий. Разумеется, это не исключает, а лишь дополняет систему мер и институтов, которые реализуют прямые формы участия федерального центра в социально-экономическом развитии российских регионов.

В настоящее время решающая роль принадлежит четырем каналам такого участия:

- а) межбюджетные взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации;
- б) государственные программы как территориальной, так и отраслевой направленности;
- в) инвестиционные проекты (внепрограммная часть);
- г) федеральные институты развития.

Задача стратегирования пространственного развития состоит прежде всего в том, чтобы обеспечить согласованное и адресное использование тех институтов и инструментов региональной политики, при помощи которых федеральный центр в настоящее время и способен оказать наиболее значимое влияние на социально-экономическое развитие субъектов Федерации. Основная задача данных институтов состоит в том, чтобы создать на местах новые точки, или полюса, роста экономики регионов. В Основах государственной политики регионального развития отмечается важность увеличения количества точек роста как необходимого условия технологического развития, повышения инвестиционной привлекатель-

ности и конкурентоспособности российской экономики на международных рынках. При этом в указанном документе подчеркивается целесообразность уточнения мест размещения особых (свободных) экономических зон, индустриальных и технологических парков, иных зон с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности с учетом прогнозов социально-экономического развития регионов и планов по инфраструктурному и социальному обустройству территорий.

Все это говорит о том, что повышение эффективности институтов регулирования пространственной структуры экономики требует ориентации их деятельности на принципы типизации субъектов Федерации в рамках федеральной политики регионального развития. Идея такой типизации отражена в Постановлении Правительства РФ<sup>8</sup> (отнесение городов и регионов Российской Федерации к определенным типам). Эта идея содержится и в «Основах государственной политики регионального развития...», где прямо говорится о необходимости реализовать дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей. Однако недостаточно только декларировать подобный дифференцированный подход. Необходимо определить критерии такой дифференциации и, соответственно, выделения различных типов регионов России как особых групп объектов политики регионального развития. Затем следует определиться с тем, как использовать ту или иную типизацию как методологическую основу для уточнения функциональной специализации и территориальной локализации институтов регулирования пространственной структуры российской экономики.

---

8. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». [base.garant.ru/71170676](http://base.garant.ru/71170676).

Очевидно, что подобная дифференциация предполагает формирование для каждой группы регионов или муниципалитетов определенного набора институтов и инструментов политики регионального развития, включая отказ от избыточного универсализма в системе межбюджетных взаимодействий, адресное использование государственных программ территориального развития, различных видов федеральных институтов развития и пр. Пример избирательного формирования специфического набора институтов и инструментов политики пространственного регулирования применительно к различным группам регионов России (по уровню их дотационной зависимости) представлен в таблице.

Таблица. Инструменты федеральной политики регионального развития по различным типам\* субъектов Российской Федерации

Типы регионов	Наиболее значимые инструменты федеральной региональной политики
Бездотационные регионы	Дополнительные доли федеральных налогов (НДС – около 5%); федеральные и региональные наукограды; федеральные и региональные; ОЭЗ
Низко дотационные регионы (до 20% доли дотаций в собственных доходах регионального бюджета)	Дополнительные доли федеральных налогов (НДС – около 10%); субсидирование региональных программ промышленной кластеризации, поддержки малого и среднего предпринимательства; федеральные наукограды, территории опережающего социально-экономического развития
Высоко дотационные регионы (более 20% доли дотаций в собственных доходах регионального бюджета)	Дотации на общее финансовое выравнивание, зоны территориального развития, фонды и государственные программы территориального развития. Осуществление специальных федеральных программ поддержки малого и среднего предпринимательства

\* Возможны и иные варианты типизации субъектов Федерации, использование в государственной политике регионального развития нескольких подходов к типизации субъектов Федерации с их взаимным наложением нескольких схем типизации и пр.

Однако и помимо реализации принципа типизации территорий как объектов федеральной политики регионального развития можно выделить несколько направлений совершенствования институтов пространственного регулирования, отвечающих требованиям радикальной модернизации национальной экономики на базе методов стратегического плани-

рования. Прежде всего задача более активного воздействия на пространственную структуру российской экономики предполагает необходимость разработки и реализации новой модели бюджетного федерализма. Речь идет о модели, не только формирующей более высокий уровень обеспеченности и устойчивости субфедеральных бюджетов, но и более действенные меры налогово-бюджетного стимулирования регионов к наращиванию собственного экономического и налогового потенциала. Речь также идет о модели межбюджетных отношений, учитывающей специфику различных типов регионов России и, соответственно, гибко комбинирующей традиционные инструменты межбюджетных отношений с мерами поддержки социально-экономического развития регионов через целевые государственные программы, через деятельность различных институтов территориального развития и пр. Это тем более важно, учитывая, что роль межбюджетных трансфертов как института политики регионального развития и пространственного регулирования постепенно сокращается. Так, в 2010 г. доля федеральных трансфертов (безвозмездные поступления) в доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации составила 21,4%; в 2012 г. и в 2014 г. — 18,8%; в 2016 г. — 15,9%, а в 2018 г., по прогнозу Минфина России, составит только 12,1%<sup>9</sup>. Сокращается и доля указанных трансфертов в расходной части федерального бюджета. Одновременно тенденции пространственного развития российской экономики становятся все более зависимыми от территориальной локализации мероприятий, предусмотренных государственными программами (уже более половины расходной части федерального бюджета), инвестиционных проектов, финансируемых федеральным центром, и пр.

Однако роль межбюджетных отношений как института региональной политики и пространственного регулирования

---

9. Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. Минфин России. 2015. С. 104. [www.minfin.ru/ru/performance/budget/policy](http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/policy).

экономики все еще очень значима. Не случайно, в таком документе, как «Основы государственной политики регионального развития...», именно этот блок вопросов политики пространственного регулирования получает наибольшую конкретизацию. Основное внимание при этом уделяется совершенствованию условий предоставления межбюджетных трансфертов, в частности с учетом обязанности органов государственной власти субъектов Федерации по проведению единой государственной политики в соответствии со стратегией пространственного развития Российской Федерации и ее субъектов, по наращиванию собственного экономического, в том числе налогового, потенциала.

Система межбюджетных отношений, адекватная требованиям практики стратегического планирования и отвечающая задачам активного регулирования пространственной структуры российской экономики, предполагает, в частности:

- формирование нескольких моделей межбюджетных отношений федерального центра с различными типами регионов России на основе комбинирования безвозмездных поступлений (трансферт) с дифференцированными нормами отчислений от федеральных налогов в консолидированные бюджеты субъектов Федерации;
- последовательный отход от уравнительного принципа взаимоотношений центра и регионов, переход к известной состязательности региональных стратегий и программ как основы получения федеральной помощи преимущественно через софинансирование таких программ и инвестиционных проектов развития экономики субъектов Федерации.

Это требует уточнения и даже законодательного закрепления принципов формирования регионального пакета государственных программ, четкой аргументации того, почему те или иные субъекты Федерации (макорегионы) продолжительное время (наряду с иными каналами федерального содействия) остаются бенефициарами таких программ, тогда как

другие регионы таких возможностей не имеют. В настоящее время в Российской Федерации реализуется более 40 федеральных государственных программ, представляющих собой один из наиболее действенных регуляторов пространственной структуры экономики. В числе этих программ представлен программный блок «Сбалансированное региональное развитие».

Эти программы можно условно разбить на две группы:

а) функциональные программы («Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»);

б) территориально ориентированные программы (программы социально-экономического развития Арктической зоны РФ; Дальнего Востока и Байкальского региона; Калининградской области; Республики Крым и г. Севастополя и Северо-Кавказского федерального округа).

Возрастание роли программного метода федерального участия в социально-экономическом развитии субъектов Федерации и, следовательно, в регулировании пространственной структуры настоятельно требует:

а) отслеживания и целеориентированного планирования обобщающей пространственной картины распределения средств государственных программ, в том числе по их инвестиционной компоненте;

б) уточнения того, какие типы регионов и при каких условиях могут претендовать на статус бенефициаров государственных программ территориальной направленности, а также того, как реализация этих программ и отдельных крупных инвестиционных проектов согласуется с иными каналами федерального содействия указанным регионам.

Важным направлением повышения эффективности политики регулирования пространственной структуры российской экономики на принципах типизации субъ-



ектов Федерации выступает усиление целеориентированности в деятельности федеральных институтов развития. Действительно, наблюдаемая ныне бессистемность деятельности этих институтов развития выступает в настоящее время одним из наиболее существенных препятствий целенаправленного регулирования пространственной структуры российской экономики. Это проявляет себя в том, что территориальная локализация и функциональная специализация этих институтов в разрезе отдельных субъектов Федерации пока не имеет четко мотивированной долговременной стратегии.

Между тем, на деле все эти институты так или иначе выступают фактором, регулирующим территориальные пропорции развития российской экономики и, следовательно, воздействуют на степень ее внутренней пространственной интеграции [5, с. 77–86]. Роль федеральных институтов развития в целенаправленном регулировании пространственной структуры российской экономики может быть существенно усилена. Ни один подобный институт, как бы ни позиционировалась его место в социально-экономической политике государства, не является 100%-но специализированным, например по решению задач пространственной организации. Конечно, речь не идет о том, чтобы подчинить эти институты задаче выравнивания регионов. Основная задача состоит в том, что в любом случае воздействие всех этих институтов на пространственное развитие экономики должно учитываться и как-то целенаправленно регулироваться. Другими словами, если становится очевидным, что если одни институты в преимущественной мере работают не на выравнивание, а на еще большую дифференциацию регионов, то должны быть одновременно усилены позиции и возможности других институтов, оказывающие компенсирующее воздействие в направлении экономического выравнивания и пространственной интеграции.

Так, за период принятия и до середины 2016 г. в России формально учреждено 34 Особые экономические зоны

(ОЭЗ)<sup>10</sup>; реально функционирует несколько более 20<sup>11</sup>. Ввиду неспособности привлечь достаточное количество резидентов (инвесторов) ряд ОЭЗ были ликвидированы или сокращены по размеру отведенной им территории. В этих ОЭЗ, по данным на 31 декабря 2016 г., на территориях ОЭЗ зарегистрировано 525 резидентов (в том числе более 90 компаний с участием иностранного капитала); создано более 14 тыс. рабочих мест. Резидентами зон заявлено более 600 млрд руб. частных инвестиций, из которых компаниями фактически вложено в инвестиционные проекты уже более 220 млрд руб. При этом за Уралом действует только 5 таких зон, в том числе 3 – туристско-рекреационного типа.

На первый взгляд, это подталкивает к мысли, что в рамках федеральной региональной политики следует найти возможность активнее продвигать эти зоны в экономически менее развитые регионы, где есть реальные предпосылки создания новых полюсов инновационного развития экономики. Однако это не совсем так. Дело в том, что сама концепция федеральных ОЭЗ (даже с учетом значимых федеральных вложений) изначально в значительной мере строилась на возможности использования уже имеющегося промышленно-инновационного, финансового, кадрового и иного потенциала регионов их размещения. Последнее малодоступно экономически и инновационно менее развитым субъектам Федерации. Более того, в последнее время обозначилась тенденция к передаче федеральных ОЭЗ под эгиду субъектов Федерации. В этом плане делать акцент на значимой роли федеральных ОЭЗ в качестве института пространственного регулирования, и в частности экономического выравнивания регионов в экономике России (прежде всего за счет дальнейшего значительного увеличения числа этих зон) явно нецеле-

---

10. См.: Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2016 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. РосОЭЗ. 2017.

11. В настоящее время на сайте РосОЭЗ как действующие обозначены 22 ОЭЗ: 10 – промышленного производственного типа; 6 – технологического (технико-внедренческого) типа; 5 – туристско-рекреационного типа и 1 – логистического типа.

сообразно. Здесь более эффективными могут быть иные виды институтов подъема экономики территорий.

В этом направлении в декабре 2011 года был принят ФЗ о зонах территориального развития<sup>12</sup>; создан инноград Сколково; есть решения Правительства РФ о создании «Инновационных территориальных центров»<sup>13</sup> и т.д. Однако не все инициативы по созданию институтов, в преимущественной мере нацеленных именно на регулирование пространственной структуры российской экономики, получают адекватное воплощение на практике. Например, институт зон территориального развития изначально адресовался для создания новых точек роста в экономически отсталых и депрессивных регионах России. Создание ЗТР возможно только на территории определенных субъектов Федерации, утвержденных Правительством РФ<sup>14</sup> в соответствии с определенными критериями. На сегодняшний день таких субъектов 20, в том числе: Республика Алтай, Еврейская АО, Магаданская область, Ивановская область, республики Кавказа и т.д. Однако каких-либо сведений о широком практическом использовании института ЗТР в настоящее время не имеется. Судя по всему, этот институт пространственного регулирования остается спящим [7, с. 359–364], [11, с. 285–289].

В числе наиболее значимых законодательных новаций конца 2014 г., принципиально важных для социально-экономического развития Дальневосточного региона и, значит, для всей страны в целом, следует назвать Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г. (далее – ТОР). К настоящему времени создано уже 18 ТОР (плюс свободный порт Владивосток). С резидентами ТОР

---

12. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. №392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации...».

13. См. в частности, Распоряжение Правительства РФ от 14 января 2015 г. № 22-р о создании такого центра в г. Томске.

14. Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2013 г. №326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».

заключено уже 179 инвестиционных соглашений на сумму около 3 трлн руб. С одной стороны, ТОР – своевременный шаг для радикального оживления хозяйственной и социальной ситуации в регионе, где застойные процессы в последние десятилетия приобрели не просто отчетливый характер, но и стали чреваты определенными экономическими и политическими рисками. С другой стороны, согласно закону о ТОР (ст. 35), в течение трех лет со дня его вступления в силу ТОРы могут создаваться на территориях субъектов Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также на территориях моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением. По истечении трех лет со дня вступления закона в силу (т.е. не позднее середины 2018 г.) ТОР могут создаваться на территориях остальных субъектов Федерации. Получится, что с данного момента вся территория страны будет открыта для формирования различных видов федеральных институтов территориального развития, целевая ориентация которых на специфику различных типов регионов, на решение конкретных задач пространственного регулирования так, по сути, и не определена.

Уже сейчас заметно, что избыточное инициирование всех видов институтов развития (как федерального, так и регионального уровня) может породить не только позитивные, но и негативные моменты, а именно – гонку налоговых льгот и преференций со стороны территорий – потенциальных приобретателей таких институтов. Федеральные органы исполнительной власти и равным образом органы власти субъектов Федерации должны иметь четкое представление о том, когда, как и в силу какой специфики отдельных типов регионов они могут рассчитывать на возможность создания того или иного вида из числа федеральных институтов развития, а именно ОЭЗ, ЗТР или ТОР.

Позитивный эффект в целенаправленном регулировании пространственной структуры российской экономики возможен только за счет согласованного и гибкого использования всех инструментов федеральной региональной поли-

тики, ныне разбросанных между различными федеральными ведомствами. Однако парадокс в том, что задача создания единого центра разработки, реализации и мониторинга федеральной политики регионального развития (после ликвидации Минрегиона России) не ставится. Это неизбежно спроецирует нынешнюю ситуацию разобщенности на весь ход разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Кроме того, принципиально обеспечить согласованное взаимодействие всех институтов и инструментов федеральной политики пространственного регулирования с механизмами и стимулами саморазвития регионов. Что для этого необходимо?

1. Экономическое выравнивание регионов должно быть не просто закреплено как один из приоритетов в «Стратегии пространственного развития», но также должно быть переведено в конкретные целевые количественные параметры.

2. Решить задачу стратегического согласования всех каналов (инструментов) федерального финансирования социально-экономического развития регионов, в частности, идущего через целевые территориальные программы развития, внепрограммные инвестиционные проекты, через деятельность институтов территориального развития, а также в рамках стандартной системы межбюджетных взаимодействий.

3. Реализовать принцип типизации регионов России как объектов федеральной политики регионального развития, сформировав для каждого типа регионов свой пакет инструментов их финансового и иного взаимодействия с федеральным центром. Пока же остается неясным, на какой методической основе (по каким признакам) такая типизация должна проводиться. Не определено также и то, к каким конкретно инструментам федеральной политики регионального развития подобная типизация может быть применена, и как такая политика будет обеспечивать необходимые ресурсы и стимулы для саморазвития российских регионов. Остается неясным и то, как основанная на принципах типизации субъектов Федерации политика регионального развития будет согласовыв-

ваться с конституционным принципом равноправия субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром.

4. В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. (по сравнению с имеющимися проектными наработками)<sup>15</sup> следует существенно расширить и детализировать раздел, раскрывающий систему институтов и инструментов федеральной политики регулирования пространственной структуры российской экономики; их специфику, в частности, их ориентацию на решение социально-экономических задач различных типов регионов России.

5. Доработать и принять федеральный закон об основах политики регионального развития, закрепив в нем последовательное преодоление экономической дифференциации субъектов Федерации как один из ключевых приоритетов этой политики. В частности, в данном законе следует законодательно утвердить типизацию субъектов Федерации как основной принцип государственной политики регионального развития, а также основные критерии территориального размещения и функциональной специализации федеральных институтов развития.

6. Необходимо уточнить и законодательно закрепить роль макрорегионов и института федеральных округов как объектов и субъектов политики регионального развития и регулирования пространственной структуры российской экономики, поскольку сегодня этот вопрос вызывает разные толкования [3, с. 27-40]. Для этого, прежде всего, необходимо конкретизировать статус федерального округа как субъекта стратегического планирования. Это связано с тем, что особенности геополитического положения и социально-экономического комплекса каждого федерального округа, безусловно, требуют выделения общих межрегиональных приоритетов и целей развития, что позволяет обоснованно применить понятие макрорегиона к федеральному округу и, соответственно, осуществлять на этом уровне полноценное стратегическое территориальное планирование.

---

15. См.: карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya\_SPR.pdf.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики РАН. 2016. №1.
2. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Экономическая дифференциация регионов России: новые оценки и закономерности // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2017. №1.
3. Бухвальд Е.М. Какой должна быть роль федеральных округов в системе стратегического планирования в России? // Федерализм. 2016. №3.
4. Бухвальд Е.М. Эволюция основ региональной политики в России // Федерализм. 2017. №1.
5. Бухвальд Е.М., Виленский А.В. Институты развития в стратегическом планировании пространственной структуры российской экономики // Региональная экономика. Юг России. 2017. №1.
6. Бухвальд Е.М., Иванов О.Б. Федерализм как ключевой принцип политики регионального развития в России // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2017. №2.
7. Виленский А.В., Лылова О.В. Кризис институтов развития территорий России // Аудит и финансовый анализ. 2016. №4.
8. Гранберг А.Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. 2009. №2.
9. Куликов Н.И., Куликов А.Н. Развитие в социально-экономическом развитии регионов России: оценка и реалии выравнивания // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. №7 (352).
10. Петрисянц В.З. Концептуальные основы системного регулирования регионального развития // Экономика и управления: проблемы и решения. 2017. Т. 4. №3.
11. Хубиев Т.Х. Территории с особым экономическим режимом как инструмент формирования пространственных полюсов экономического роста // Экономика и предпринимательство. 2016. №11-2 (76-2).

**С.А. Толкачев**

д.э.н., проф., первый заместитель руководителя  
Департамента экономической теории Финансового  
университета при Правительстве Российской Федерации

**В.А. Бржезинский**

советник Управления экономики имущественного комплекса  
Федерального агентства научных организаций (ФАНО России)

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ  
МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ  
ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

Существующие теории экономического роста предлагают разные подходы к осмыслению инновационной деятельности и проведению инновационной политики. Так, можно выделить инструменты, направленные на совершенствование в целом среды, в которой происходит или должна происходить инновационная деятельность, т.е. создающие общие институциональные условия для осуществления инноваций (назовем такие инструменты «общими»). Также выделяются инструменты, призванные оказать воздействие на какую-либо сторону национальной инновационной системы либо конкретный сектор, улучшить отдельные элементы инновационной инфраструктуры и т.д. [9].

Так, в соответствии с теорией инновационного развития инновационная политика должна оказывать воздействие на: 1) склонность к предпринимательству (посредством соответствующего обучения); 2) среду, в которой взаимодействуют фирмы (путем развития сетей взаимодействия с другими предприятиями, организациями и государственными органами; при этом такая политика выходит за рамки формирования кластеров); 3) макро- и микроэкономические усло-



вия поддержки инноваций, т.е. обеспечивать конкуренцию, хорошо функционирующие рынки капитала, благоприятную систему регулирования, а также гибкость, мобильность и высокий уровень квалификации человеческого капитала; 4) образовательную систему, которая влияет на отношение к инновациям и создает компетенции, требуемые для инновационной деятельности.

Теоретической основой государственного содействия инновационной деятельности является положение о научном знании и его практическом применении как разновидности общественных благ, в производстве которого рыночные механизмы неэффективны. Традиционная неоклассика относит производство знаний к общественным товарам, поскольку эффект этого производства распространяется на все общество. Это представление в рамках неоклассической теории относит стимулирование инноваций к ликвидации так называемых провалов рынка, когда последний не в состоянии обеспечивать эффективное распределение ресурсов общества [8].

Однако практические проблемы стимулирования инновационной деятельности показывают неполное соответствие этой теории реальным процессам в инновационной сфере. Анализ фактических данных показывает сложное взаимодействие государственных и частнокорпоративных механизмов стимулирования инноваций. Так, с точки зрения эволюционной теории, которой придерживается известный отечественный специалист О. Голиченко, «не всякое новое знание есть общественное благо: некоторые типы знаний могут иметь коммерческую ценность, а следовательно, и собственника. Такими собственниками могут быть, например, инвесторы, вложившие средства в получение новых знаний с целью их последующей коммерциализации. Знания подобного типа трудно признать общественным благом. Нельзя отнести к общественным благам неявные знания, обладающие свойством исключительности, которые во многом выражены в умении, навыках людей, ноу-хау и рутинах» [3, с. 98].

Данная двойственность и неоднозначность отражается и в теоретической неупорядоченности представлений об инновационном процессе, и в практической сложности разработки эффективной государственной системы поддержки инноваций. Противоречия, заложенные в сущность инновационного процесса, который, с одной стороны, несомненно, отвечает общественным интересам, а с другой — должен приносить коммерческую выгоду частным инвесторам, предъявляют сложные требования к арсеналу государственных методов стимулирования инноваций. С одной стороны, государство должно поддерживать национальную инновационную систему (НИС) в целом, придавая ей общий вектор развития, направленный на удовлетворение общегосударственных общественных интересов, таких как повышение уровня и качества жизни всех граждан, защита окружающей среды, национальная безопасность и оборона и пр. С другой — государственная инновационная политика должна создавать стимулы для инноваций частным корпорациям, обеспечивать им привилегированные позиции на рынке и повышенные доходы, что, в свою очередь, также вступает в противоречие с задачей сохранения равных условий конкуренции рыночным агентам, возложенной на государство.

В данном русле государственное стимулирование инновационной активности промышленных предприятий должно обеспечивать не только диффузию инноваций, но и создание ниш для получения временной монопольной ренты инвесторам. Аналогичным образом, роль государства в НИС должна содействовать снижению неопределенности для инвестиций в инновационные проекты, но, вместе с тем, полное устранение так называемой информационной асимметрии, возникающей при принятии решений об инвестировании, ликвидирует стимулы для пионерных инноваций.

Переходя к уровню осмысления теории инновационной политики, отметим, что исследователи сходятся на трех универсальных проблемах, с которым сталкивается государство в процессе воздействия на инновационное развитие.

Во-первых, не существует общей универсальной модели НИС. Во-вторых, на инновационные процессы воздействуют множество мультисистемных факторов. В-третьих, результаты государственного вмешательства, включая меры стимулирования инноваций предприятий, могут иметь неопределенный эффект, а достижение поставленных целей зачастую требует больше времени.

Каждая промышленно-развитая страна использует собственный арсенал инструментов и методов государственной поддержки инноваций в промышленности. Упорядоченный и систематизированный перечень таких инструментов, увязанный со стратегическими целями и направлениями развития промышленности, имеющими общегосударственный и долгосрочный характер, формирует промышленную и научно-техническую политику страны, которая является естественным способом существования национальной экономики в глобальной конкурентной среде.

На сайте Министерства промышленности и торговли России можно насчитать более 520 (!) мер государственной (федеральной и региональной) поддержки промышленных предприятий во всех отраслях и регионах России.

Сам Минпромторг группирует меры поддержки на финансовые и нефинансовые<sup>1</sup>, но логичнее подразделить все меры на финансово-кредитные и организационно-управленческие. Первые, исходя из названия, оказывают воздействие на объект поддержки с помощью финансовых (как правило, предоставляемых на безвозмездной основе, чаще всего, в форме субсидий) или кредитных (возмездного, но на более льготных условиях по сравнению с общерыночными) инструментов.

Организационно-управленческие меры включают многообразный перечень непосредственного содействия институционального характера. Все подобные меры призваны упро-

---

1. Огородников Е. Мы точно не обездоленные // Эксперт, №3 (1013). 16.01.2017. [expert.ru/expert/2017/03/myi-tochno-ne-obezdolennyye](http://expert.ru/expert/2017/03/myi-tochno-ne-obezdolennyye).

стить и облегчить взаимодействие промышленного предприятия с запутанной и сложной внешней средой, либо упростить саму эту среду, либо, наконец, что самое сложное, направить движение данной среды на достижение намеченных долгосрочных целей промышленного развития. Следовательно, эту группу мер можно отождествить с приведенными выше инструментами первой группы, создающими общие институциональные условия для осуществления инноваций. Можно назвать их институционально-средовыми, формирующими общую институциональную среду хозяйствования.

По отношению к финансово-кредитным организационно-управленческим (общие) меры обладают первичностью и автономностью, так как обладают следующими особенностями:

1) разрабатываются на долгосрочный период и принимаются исходя не из краткосрочных коммерческих соображений, а из стратегического образа будущей картины промышленного развития;

2) трудно применимы в отношении конкретных предприятий и отраслей (носят скорее межотраслевой комплексный характер);

3) задают общий вектор желаемой промышленно-структурной динамики (финансово-экономические меры, наоборот, уточняют и корректируют заданный вектор).

Финансово-кредитные меры, в свою очередь, можно отождествить с инструментами, призванными оказать воздействие на какую-либо конкретную сторону национальной инновационной системы, улучшить отдельные элементы инновационной инфраструктуры и т.д. Предлагаем отождествлять их с институционально-функциональными мерами, т.е. корректирующими определенные функциональные аспекты институциональной среды, заданные институционально-средовыми мерами.

Необходимость соблюдения приоритета организационно-управленческих над финансово-кредитными методами можно проследить на актуальном примере из практики стимулирования создания индустриальных парков в г. Санкт-Петербурге.

«Создание индустриальных парков власти Санкт-Петербурга называют актуальным направлением по стимулированию инноваций в производственной сфере, наряду с механизмом заключения специального инвестконтракта. Федеральное законодательство позволяет управляющим компаниям и резидентам технопарков рассчитывать на существенные объемы государственной поддержки. Но к получателям этих средств должны предъявляться *серьезные требования по эффективности их освоения*. Выделенные нами слова подчеркивают определяющий характер установочных, рамочных (читай институциональных) требований к будущим получателям финансовых средств. Данные требования очерчиваются только с помощью организационно-управленческих мер.

О том, к чему может привести неопределенность с установочными мерами, читаем далее в статье: «Однако складывается ощущение, что в сферу внимания городских властей преимущественно попадут площадки типа «brownfield», которые активно создаются на базе действующих предприятий как способ подставить плечо городским мастодонтам, а также придать стимул для реконструкции объектов территорий серого пояса. Однако такая расстановка акцентов вызывает критику со стороны владельцев действующих парков типа «greenfield», вложивших существенные средства в создание инфраструктуры в «чистом поле», которые еще предстоит окупить, — здесь предлагают предоставлять льготы всем на равных. Скептически настроены и застройщики, испытывающие дефицит участков вблизи исторического центра» [6]. Этот пример показывает, что, не урегулировав принципиальный вопрос о статусе производственных площадок и введя универсальные (одинаковые) финансовые стимулы, можно добиться усугубления структурных и географических диспропорций промышленного развития. В данном примере необоснованное преимущество получают площадки в городской территории «brownfield», что может сказаться на качестве жизни для граждан, создаст повышенную нагрузку на городскую инфраструктуру и пр.

Как показывает простой обзор мер господдержки на сайте Минпромторга<sup>2</sup>, подавляющее большинство из них — это предоставление субсидий и налоговых льгот из бюджетов разных уровней, т.е. финансово-экономические меры, которые, как известно, обладают вторичностью по отношению к организационно-управленческим рычагам промышленного развития. Контент-анализ всех этих мер показывает, что всевозможные меры финансового характера (субсидии, гранты, займы, госгарантии, поручительства, залоговая и страховая поддержка и пр.) составляют около 86% от общего числа мер, в то время как организационно-управленческие меры — оставшиеся 14%.

Например, среди федеральных мер господдержки наиболее значимы: субсидии промпредприятиям на уплату процентов по кредитам (ПП РФ №3), возмещение 70% ключевой или процентной ставки; субсидирование части затрат на НИОКР (ПП РФ №1312), до 100% на НИОКР; компенсация затрат российским производителям на регистрацию объектов интеллектуальной собственности за рубежом (ПП РФ №1368); субсидирование затрат на проекты по проведению клинических исследований лекарственных препаратов (ПП РФ №1045), до 50% на клинические исследования лекарственных препаратов; компенсация части затрат по проектам на разработку улучшенных аналогов инновационных лекарственных препаратов (ПП РФ № 1053), до 50% затрат, связанных с реализацией проекта; программы Фонда содействия инновациям (до 25 млн руб.); инвестиции в новые проекты Российского фонда прямых инвестиций.

На региональном уровне доминирование финансово-экономических мер выглядит еще более убедительно. Например, исходя из интервью Председателя Комитета по промышленной политике и инновациям Санкт-Петербурга следует, что правительство этого города занято исключительно вопросами финансирования и кредитования промышленных предпри-

---

2. Меры государственной поддержки ГИСП. [gisp.gov.ru/support-measures/demo](http://gisp.gov.ru/support-measures/demo).

ятий. Единственное исключение – Комитет по промышленной политике и инновациям подготовил предложения по внесению изменений в список товаров, запрещенных к ввозу на территорию страны. Список был сформирован совместно с предприятиями пищевой промышленности города и направлен в оперативном порядке в Правительство Российской Федерации. В итоге предложенные поправки были полностью учтены в новой редакции постановления, и теперь сняты препятствия для ввоза на территорию страны биологически активных добавок, витаминно-минеральных комплексов, вкусоароматических добавок, концентратов белков (животного и растительного происхождения) и их смесей, пищевых волокон, пищевых добавок (в том числе комплексных) [7].

В Москве действуют следующие популярные финансово-кредитные меры поддержки:

- льготы для действующих и новых промышленных комплексов, технопарков и индустриальных парков: налог на прибыль (снижение до 12,5%), налог на имущество организаций (снижение до 0%), налог на землю (снижение до 0,7%); арендная плата земельного участка (снижение до 0,01%), транспортный налог (снижение до 0 руб./л.с.), страховые взносы (снижение до 14%);
- субсидии на возмещение части затрат по уплате процентов по кредитам на развитие имущественного комплекса технопарка и индустриального парка (до 300 млн руб.);
- субсидии на технологическое присоединение и присоединение к инженерным сетям (до 100 млн руб.);
- субсидии на возмещение части затрат по уплате процентов по кредитам на приобретение оборудования (до 200 млн руб.);
- субсидии на возмещение части затрат по уплате лизинговых платежей (до 100 млн руб.);
- займы Московского фонда поддержки промышленности и предпринимательства (от 10 до 50 млн руб.).

Конечно, в Москве существуют организационно-управленческие меры поддержки, такие как:

- стимулирование спроса на продукцию научно-технической и инновационной деятельности, в том числе через формирование государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию для обеспечения потребностей Москвы;
- содействие продвижению продукции научно-технической и инновационной деятельности на внутреннем и внешнем рынках;
- помощь в имущественно-земельных вопросах для действующих площадок и новых проектов.

Но данные меры поддержки, как правило, в нормативных документах прописаны неявно, под них нет конкретных поставленных задач, целевых индикаторов, не прописана структура исполнения, организационная составляющая и регулирующие вопросы внутри системы.

Таким образом, фактическое доминирование финансово-кредитных над организационно-управленческими мерами позволяет сделать вывод о том, что российское государство не заинтересовано в проектировании собственной модели инновационного развития, а полагается на импорт готовых средовых институциональных систем из-за рубежа, стремясь лишь дополнить их внедрение финансовыми мерами. Такое представление проблемы отражает примитивный взгляд на сущность процессов институциональных преобразований, искажая смысл экономического и институционального развития.

Система государственной поддержки промышленности в России сложилась таким образом, что совокупность мер денежно-кредитного стимулирования применяется вне связи с задачей гармоничного развития технологической системы. Господствующее положение финансово-кредитных мер приводит к их самодовлеющему положению не только среди прочих институтов (организационно-управленческих), но и по отношению собственно к технологической базе, т.е. институт определяет способ производства, а не наоборот. В практи-



ческом плане это проявляется в массовом заимствовании таких технологий, которые разработаны и внедряются вне задач гармоничного развития страны-реципиента с сопутствующими институциональными последствиями. Например, давно укоренилась практика, когда менеджер по закупкам на крупном предприятии принимает решение не на основе тщательного изучения и отбора лучшего технологического предложения, а по принципу получения отката и прочих личных предпочтений от поставщика. Ясно, что подобная негативная практика является последствием отсутствия развитой и структурированной системы организационно-экономических мер государственной поддержки, не оставляющих менеджеру среднего звена любого предприятия столь широкого окна возможностей.

В своей работе «Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными» известный норвежский экономист Эрик Райнерт выступает с критикой подобной позиции, подчеркивая, что «институты невозможно изучать отдельно от технологической системы, которая создала в них потребность и породила их... Способ производства определяет институты, а не наоборот» [5, с. 253].

Вообще, вопрос о том, что первично — технологии или институты, является традиционно дискуссионным и давно обсуждаемым в социально-экономической сфере. Известно, что марксизм однозначно указывает на первенство технологий (производительных сил), правда допускает некоторое обратное влияние институтов (производственных отношений) на технологии. И действительно, совершенно естественно представляется, что институты являются вторичным феноменом, ибо они, регламентируя права и обязанности субъектов, призваны упорядочить распределение уже произведенных благ на основе освоенных технологий производства. Однако многие авторы, придерживавшиеся так называемого цивилизационного подхода, отдававшие приоритет духовным нематериальным факторам экономического прогресса, склонны ставить именно институты на первое место. Среди

современных авторитетных экономистов, например, Р. Лукас придерживается мнения, что институты возникают раньше технологических изменений и появления экономического избытка.

Однако мы в данном случае солидаризируемся с мнением профессора Е.В. Балацкого, который считает, что «технологии предоставляют потенциальную возможность создания излишка, после чего возникает институциональная дилемма по поводу того, как и за кем закрепить права на подобный излишек. Таким образом, технологические знания все-таки предшествуют институциональным знаниям. В результате же решения институциональной дилеммы возникает тот или иной эффект в смысле скорости распространения технологий, что оказывает непосредственное влияние на все стороны социального бытия» [2].

Применительно к сфере государственной поддержки промышленного развития на основе импортозамещающих технологий институциональные дилеммы по поводу закрепления возникающего излишка проявляются в форме определяющего регулирующего воздействия либо организационно-экономических, либо финансово-кредитных мер регулирования. Если доминируют финансово-кредитные меры, не налагающие четкие институциональные рамки на разработчиков технологий, большая часть излишка остается в их распоряжении и не транслируется в рост общественного благосостояния. При определяющем воздействии организационно-экономических мер, выстраивающих жесткий каркас распределения социальных ролей, функций и ответственности между всеми слоями общества, создаваемый новыми технологиями излишек может гармонично распределяться и способствовать повышению общественного благосостояния.

Типичный пример подобной институциональной дилеммы, знакомый всем жителям городских агломераций, представляет, например, массовая застройка г. Москвы и других крупных городов. Отсутствие жесткого каркаса организационно-экономических мер привело к «удушающей» (можно

и без кавычек, потому что есть и прямой смысл в этом эпитете) проблеме перенаселенности и немыслимой нагрузке на инфраструктуру города.

Интересен тот факт, что предприниматели, инвесторы, научные структуры заинтересованы именно в организационно-управленческих мерах поддержки, так как именно они предоставляют существенные преимущества, большие выгоды, выходы на эффект роста производственной мощности. Действующие финансовые меры поддержки в этом плане не так эффективны, и это является вполне логичным, так как данные институты должны быть направлены на внешний стимулирующий эффект для развития производства (дополнительным), а внутренним, т.е. основным, фактором развития промышленности должны являться именно организационно-управленческие меры поддержки.

Для обоснования необходимости усложнения организационно-управленческих (институционально-средовых) мер поддержки можно прибегнуть к теоретическому наследию нобелевского лауреата Д. Норта, который утверждал, что мир развивается путем перекалывания рисков из физического мира в мир социальный. Накапливаемые человечеством знания ведут к появлению новых технологий и росту власти над физическим миром, снижая тем самым неопределенность физической среды. Однако такие сдвиги ведут к формированию новых институтов и усложнению социальной среды, что становится источником совершенно новой, социальной неопределенности [5, с. 38]. Совершенно естественным в связи с этим является положение о том, что для купирования нарастания социальной неопределенности в результате развития производственных технологий необходимо усложнять и развивать сами социальные институты, другими словами, регуляторный потенциал тех самых организационно-управленческих мер государственной поддержки. Иначе общество столкнется с неприемлемым ростом рисков и неопределенности своего социального бытия. Эта закономерность была подтверждена в вышеприведенном примере с развитием

технопарков в Санкт-Петербурге, когда упор на финансово-кредитные меры привел к усугублению структурных и географических диспропорций промышленного развития города.

Д. Норт считает естественным такой путь эволюции человечества, когда борьба с неопределенностью, вызванной возрастанием сложности людского окружения, воплощается во внедрение все более эффективных институтов. По мнению Е.В. Балацкого, «если воспользоваться терминологией Д. Норта, то можно сказать, что постепенная эволюция привела к смещению ее фокуса: если раньше все усилия человечества были направлены на развитие производственных технологий, то теперь они направлены преимущественно на формирование эффективных социальных технологий (институтов)» [1, с. 156].

Итак, объективный анализ, основанный на сочетании двух подходов к пониманию роли институтов в качестве фактора создания инновационной экономики за счет развития промышленности (организационно-управленческие меры поддержки) и в качестве механизма развертывания и массового распространения инноваций (финансово-кредитные меры поддержки), дает более полную картину таких взаимосвязанных элементов, как: промышленная политика, институты, институциональная структура, инновации, экономический рост, общественно-экономические отношения и т.д.

Сложившаяся в России система преобладания финансово-кредитных мер государственного стимулирования инноваций над организационно-управленческими означает:

1) возникающий в результате инноваций экономический излишек (эффект) оказывается непропорционально избыточно перераспределен в пользу непосредственных инноваторов и недостаточно – в пользу всего общества;

2) страна заимствует неадекватные зарубежные институты распространения инноваций и не формирует собственную инновационную среду, способствующую гармоничному взаимодействию всех инновационных акторов. В результате происходит накопление социальных рисков.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Балацкий Е.В. Когнитивно-институциональный синтез Д. Норта // Общественные науки и современность. 2011. №5. С. 154–166.
  2. Балацкий Е.В. Технологии и институты: контур саморазрушения // Капитал страны. 11.10.2013. [kapital-rus.ru/articles/article/tehnologii\\_i\\_instituty\\_kontur\\_samorazgusheniya](http://kapital-rus.ru/articles/article/tehnologii_i_instituty_kontur_samorazgusheniya).
  3. Голиченко О. Государственная политика и провалы национальной инновационной системы // Вопросы экономики. 2017. №2.
  4. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУВШЭ. 2010.
  5. Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011.
  6. Романюк Р. Вопреки кризисам и санкциям // Эксперт. 06.10.2017.
  7. Скляренок М. В парках расцветают резиденты // Эксперт. 06.10.2017.
  8. Arrow K. The economic implications of learning by doing // Review of Economic Studies. 1962. Vol. 29. No. 3.
  9. Johansson B., Karlsson Ch., Backman M. Innovation policy instruments // CESIS Electronic Working Paper Series. 2007. No.105.
-

**Иванова Л.Н.**

к.э.н., ведущий научный сотрудник Института экономики РАН

**Кузнецова Т.Е.**

д.э.н., главный научный сотрудник Института экономики РАН

## ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Последние годы российский агропромышленный комплекс (АПК) демонстрирует устойчивую тенденцию к росту, который зачастую опережает динамику других секторов экономики. Если среднегодовые темпы роста промышленного производства в 2007–2016 гг. составляли 1,2%, то сельскохозяйственное производство ежегодно возрастало в среднем на 3,9%, а пищевая промышленность – на 2,8%. Этому способствовала совокупность обстоятельств, среди которых можно выделить рост доходов населения в 2001–2015 гг. и вызванный этим рост спроса на продукты питания, реализацию на федеральном и региональном уровнях мер по обеспечению продовольственной безопасности и введение контрсанкций.

При очевидных успехах, прежде всего в области импортозамещения и расширения экспорта, в развитии АПК сохраняется ряд проблем и неоднозначных тенденций:

- наблюдается ухудшение состояния материально-технической базы в сельском хозяйстве<sup>1</sup>, но при этом в 2016 г. прирост производства сельхозтехники в России составил около 60%<sup>2</sup>;

- 
1. Степень износа машин и оборудования в сельскохозяйственных коммерческих организациях в 2010–2015 гг. выросла с 41,4 до 53,2%, а транспортных средств – с 46,9 до 55,4% (Российский статистический ежегодник. 2016: Стат. сб. / Росстат. М., 2016. С. 294).
  2. Стратегия развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года. Распоряжение Правительства РФ от 7 июля 2017 г. № 1455-р. С. 4.

- расширение аграрного экспорта сопровождается определенным ухудшением его структуры<sup>3</sup>;
- страна является крупным мировым производителем минеральных удобрений, занимая 8% мирового рынка и уступая по данному показателю только Индии, Китаю, США<sup>4</sup>, но российские аграрии используют не более 12% произведенных в стране удобрений, что значительно ниже, чем требует поддержание и улучшение плодородия почв [11, с. 22];
- в последние годы Россия дважды становилась главным мировым экспортером зерна, однако удержание страны на этих позициях ограничено пропускными возможностями инфраструктуры и логистики [7, с. 24].

Наличие противоречивых тенденций на фоне потенциальных возможностей российского АПК, а также явных успехов по отдельным направлениям деятельности, заставляет обращаться к теме повышения его эффективности, что позволит не только обеспечить продовольственную и экономическую безопасность, но и придаст импульс развитию российской экономики за счет расширения ее интеграционных возможностей. В этом контексте очень важно понять, что из себя представляет созданный во многих развитых странах мира современный АПК, какова его институциональная структура, т.е. определенная конфигурация институций и институтов [4, с. 10; 5, с. 30–33], обеспечивающая оптимизацию условий развития, позволяющая решать задачи не только продовольственной безопасности отдельных стран или их объединений, но и использовать интеграционные возможности АПК в качестве драйвера экономического роста [3, с. 128].

- 
3. В 2000–2015 гг. экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья вырос в 10 раз и достиг 16 млрд долл., при этом доля злаков в структуре продовольственного экспорта выросла с 9 до 35% (Российский статистический ежегодник. 2016: Стат. сб. / Росстат.М., 2016. С. 630, 634).
  4. Мировой рынок минеральных удобрений. Аналитический портал химической промышленности. [www.newchemistry.ru/letter.php?n\\_id=2247](http://www.newchemistry.ru/letter.php?n_id=2247) (дата обращения 11 сентября 2017 г.).

### Институциональная структура современного АПК развитых стран и тенденции ее трансформации

Появление современных национальных и наднациональных агропромышленных комплексов является результатом длительного процесса индустриализации сельского хозяйства. В большинстве развитых стран этот процесс получил развитие во второй половине XX века и включал этапы комплексной механизации; химизации и селекции; внедрения информатики и биотехнологии в традиционные аграрные технологии; и, наконец, этап освоения информационно-биологических технологий, точного и органического земледелия, который начался в 1990-х годах и еще не завершен [13, с. 290–291]. Технологические метаморфозы АПК сопровождались институциональной трансформацией его структуры, и к сегодняшнему моменту в странах Западной Европы, США, Канаде и Японии функционирует развитый в техническом, технологическом и организационном плане современный АПК, имеющий сложную разветвленную институциональную структуру, характеризующуюся многообразием организационных форм и типов связей, функционирующую как единая система, которая обеспечивает непрерывный поток движения продовольствия от производителя к потребителю.

С функциональной точки зрения современный АПК принято представлять как структуру, состоящую из нескольких взаимосвязанных блоков. В отечественной традиции его обычно рассматривают в виде трехзвенной структуры, в центре которой находится сельское хозяйство, интегрированное, с одной стороны, с отраслями, снабжающими аграрный сектор материальными ресурсами, а с другой стороны, с отраслями, осуществляющими транспортировку, переработку, хранение и оптовую торговлю конечной продукцией. В американской традиции в функциональную структуру АПК принято включать ритейл и общепит [9, с. 18]. Такой подход к трактовке АПК более полно отражает реалии современного АПК, в конечном продукте которого вследствие углубления



разделения труда и роста технологичности всего агропромышленного производства вклад аграрного производства снижается, в то время как значение вклада ресурсных, перерабатывающих и инфраструктурных отраслей растет. Например, к началу нынешнего столетия доля сельского хозяйства в американском АПК по показателям занятости и стоимости продукции находилась на уровне 8% [13, с. 293]. Таким образом, с учетом роста значения логистики и всех видов инфраструктуры, современный АПК можно рассматривать как структуру, состоящую из пяти взаимосвязанных функциональных блоков: ресурсных отраслей; сельского хозяйства; отраслей, ответственных за переработку, хранение и оптовую торговлю; продуктового ритейла и общепита, а также совокупности подотраслей сервисной, научной, образовательной, информационной и другой инфраструктуры, которые напрямую не участвуют в производстве конечного продукта, но необходимы для формирования и нормального функционирования комплекса, основная цель которого – обеспечение населения продуктами питания требуемого качества и по приемлемым ценам.

С точки зрения размещения производства весьма важной характеристикой институциональной трансформации современного АПК является изменение базовых принципов локализации сельскохозяйственного производства. Если исторически аграрное производство (за исключением экстенсивных культур плантационного типа) было сосредоточено преимущественно в пригородных зонах и сориентировано на локальные рынки, то теперь размещение производства той или иной культуры (животноводческой продукции) диктуется не близостью к потребителю, а наиболее благоприятными условиями производств. [9, с. 28]. Сельскохозяйственный производитель работает не столько на местный рынок, сколько на национальный и глобальный, в которые он включается через механизмы вертикальной и горизонтальной интеграции.

С организационной точки зрения для АПК развитых стран характерны экономический плюрализм (многоукладность) [9, с. 11], а также различные типы объединений субъектов хозяй-

ствования через механизмы горизонтальной и вертикальной интеграции и контрактных отношений. Институционально современный АПК представляет собой систему объединений различного типа: кооперативов и кооперативных союзов объединяющих фермерские хозяйства; корпораций, действующих на рынках ресурсов (сельскохозяйственное машиностроение, производство генетических материалов, удобрений и средств защиты растений и т.д.); кооперативов и корпораций, действующих в сфере аграрного производства, заготовки, переработки, хранения и оптовой торговли; корпораций, действующих в сфере ритейла и общепита.

Глубокие интеграционные связи свойственны не только промышленным отраслям АПК, но и сельскому хозяйству, которое также развивается на основе вертикальных и горизонтальных интеграционных объединений, отвечающих за движение продукта от аграрного производства до оптовой торговли. На верхнем этаже этих объединений находятся узкоспециализированные перерабатывающие компании. Это обусловлено тем, что переработка и выпуск продукции конечного потребительского спроса носит сложный и высокотехнологичный характер и предполагает монопродуктовую направленность. На нижнем этаже находятся непосредственные сельскохозяйственные предприятия (фермы), производство которых может быть как многоотраслевым, так и моноотраслевым. Таким образом, формально автономные фермы представляют собой исходное звено более сложного организма и находятся в системе горизонтальных и вертикальных связей с кооперативными и корпоративными структурами, осуществляющими функции хранения сельскохозяйственной продукции, ее доработку и составление товарных партий готового продукта. Подобное объединение формирует своеобразный конвейер (особенно это касается скоропортящейся продукции): производство—закупка—переработка—оптовая торговля—сбыт конечному потребителю через систему розничной торговли. В качестве основных типов интегрированных объединений, которые складываются в производстве

и переработке сельхозпродукции, выступают кооперативные, корпоративные и государственно-монополистические объединения [9, с. 21]. Каждый из них представляет собой один из базовых элементов институциональной структуры, отражающий определенный тип отношений между субъектами аграрного сектора.

Функционально кооперативные объединения необходимы для защиты мелких производителей посредством ограничения рыночной власти корпораций в сфере переработки и ритейла, что позволяет небольшим по объему аграрным производствам вполне успешно соседствовать с более крупными производителями, придает всей системе маневренность и способствует быстрому распространению инноваций. Именно поэтому кооперативные объединения сельхозпроизводителей находятся в фокусе пристального внимания государства. Доля кооперативных объединений в общем объеме производства продовольствия в странах ЕС составляет до 60%; в США – порядка 30%.

Важную роль в поддержании и развитии кооперативного сектора играют кооперативные финансовые институты (кредитная кооперация, кредитные союзы, кооперативные банки), создаваемые при активном участии государства, которые прошли длительный путь развития. Хорошо известная в России финансовая группа Райффайзен (штаб-квартира в Австрии) выросла из кредитной кооперации. Международная финансовая группа Робобанк (штаб-квартира в Нидерландах) также выросла из сети небольших кредитных банков, которые специализировались на обслуживании фермерских хозяйств. Помимо того, что кооперативные банки кредитуют аграриев на льготных условиях, они являются каналом, через который государство оказывает финансовую поддержку фермерским хозяйствам.

В аграрном секторе развитых стран широко представлена корпоративная организация бизнеса. Здесь возможны два основных варианта: 1) корпорация контролирует полностью производственный процесс от поля до прилавка (это

практикуется, как правило, только в случае производства скоропортящейся продукции плантационного типа); 2) корпорация контролирует наиболее высокотехнологичные и рентабельные этапы переработки сельхозпродукции, в то время как менее технологичные начальные этапы производства выполняют мелкие предприятия и фермерские хозяйства, связанные с ней системой контрактов, в которых обговариваются, в том числе, и необходимые стандарты качества. В наибольшей степени данный тип организации производства продовольствия получил распространение в США.

Необходимость решения проблемы обеспечения определенного объема производства сельскохозяйственного продукта и поддержания этого объема на требуемом уровне сформировала такой специфический институт современного АПК, как государственно-монополистические объединения. Эти вертикально-интегрированные структуры, возглавляемые государством и объединяющие производителей продовольствия по отраслевому принципу, изначально являлись продуктом мобилизационной экономики военного времени, когда рыночные методы не позволяли быстро нарастить объемы продовольствия и государство было вынуждено принимать участие в процессе организации производства стратегически важных продуктов питания. Подобные объединения стали создаваться после Первой мировой войны в Великобритании и других странах Содружества. Многие из этих структур сохранились и в видоизмененном виде не только действуют до сих пор, но и приобрели глобальное влияние. Формально они представляют собой отраслевые объединения, возглавляемые центральными органами – советами, состоящими из представителей фермеров, переработчиков и потребителей и функционирующими под руководством государства, которое контролирует цены и объемы производства, а также выделяет средства на поддержку товаропроизводителей.

В качестве примера действующих по сей день структур подобного типа можно привести:

- Новозеландский молочный совет (New Zealand Dairy Board), созданный в 1923 году и преобразованный в 2001 г. в компанию Fonterra, на которую приходится порядка 30% мирового экспорта молока и которая является крупнейшей компанией страны;
- Канадский совет по зерну (Canadian Wheat Board), созданный в 1935 году, который до недавнего времени выступал в качестве единственного официального экспортера зерновых из страны и контролировал до 20% мирового товарооборота пшеницы и ячменя;
- Национальный совет развития молочной индустрии Индии (National Dairy Development Board), образованный в 1965 году в связи с острым дефицитом молочной продукции, который проделал гигантскую работу по развитию отрасли и превращению страны в крупнейшего производителя молочной продукции (к 2011 г. объем производства молока в Индии достиг показателя в 121 млн т, что составило 17% от общемирового объема производства молока).

Характеристика институциональной структуры АПК будет неполной, если в нее не включить государство, являющееся активнейшим участником процесса формирования национальных агропромышленных комплексов, сложившихся в развитых странах на основе процессов межотраслевой и внутриотраслевой интеграции к 60–70 гг. прошлого века. При сохранении общих стратегических целей обеспечения продовольственной безопасности, завоевания и удержания позиций на мировых продовольственных рынках государственная политика за это время не могла не претерпеть некоторую трансформацию с точки зрения базовых методов и подходов. Исторически поддержка аграрного сектора и продовольственного рынка строилась с опорой на использование рыночных механизмов, т.е. целенаправленного формирования государством благоприятных экономических условий для производителей и потребителей через поддержание определенного уровня цен и необходимого объема

спроса и предложения на рынках продовольствия. Это достиглось, с одной стороны, за счет использования механизма товарных интервенций, а с другой стороны, за счет регулирования внешней торговли с помощью тарифов и квот. Данный подход одновременно позволял и бороться с инфляцией, и гарантировать определенный уровень дохода сельхозпроизводителям, обеспечивая тем самым возможность расширенного воспроизводства. Однако со временем поддержка аграрного сектора за счет ценового регулирования стала рассматриваться как недостаточная мера. Осознание того факта, что регулирование цен хотя и является мощным оружием, но не всегда позволяет достичь желаемого результата, привело к смещению аграрной политики в сторону стимулирования структурных изменений с помощью мер, направленных на укрупнение хозяйств, повышение их конкурентоспособности и прямого регулирования объемов производства за счет выплат и субсидий в зависимости от площади обрабатываемой земли и поголовья скота [9, с. 36–37].

### **Основные тенденции институциональной трансформации российского АПК**

В настоящее время российский агропромышленный комплекс как рыночная структура находится в стадии формирования. В известной мере оно осуществляется с чистого листа, поскольку советский АПК, созданный изначально на плановой основе, в результате рыночной трансформации, либерализации внешнеэкономической деятельности, а также разрыва экономических связей, был в значительной мере разрушен. К середине 2000-х годов объем завозимого из-за рубежа продовольствия составлял одну треть от необходимого [1, с. 1]. Деструктивные процессы, которые шли в АПК начиная с 90-х годов, сформировали специфическую институциональную структуру аграрного сектора, когда крупное сельскохозяйственное производство было частично свернуто, а освободившееся место на продовольственном рынке было частично занято личным подсобным хозяйством.

Кульминацией этой деструктивной трансформации можно считать 1998 год, когда доля хозяйств населения в стоимостном объеме продукции сельского хозяйства стала приближаться к 60%<sup>5</sup>.

Плачевное состояние аграрной сферы еще в конце 90-х поставило перед страной проблему обеспечения продовольственной безопасности, а также задачу выстраивания новой аграрной политики. Начальная стадия ее формирования заняла порядка пятнадцати лет. Как отправную точку можно рассматривать учреждение в 2000–2001 гг. двух важнейших институтов развития российского аграрного сектора – Россельхозбанка (основная задача – создание национальной кредитно-финансовой системы обслуживания хозяйствующих субъектов АПК) и Росагролизинга (основная задача – техническая и технологическая модернизация АПК), а также запуск в 2001 г. механизма ценового регулирования рынка зерна с помощью зерновых интервенций [2, с. 1]. Следующими вехами формирования аграрной политики можно считать реализацию Приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (2005–2007 гг.); принятие в 2006 г. Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»; утверждение Государственных программ развития сельского хозяйства на 2008–2012 и 2013–2018 гг., Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, а также ряда других программных документов, которые содержали перечень мероприятий в отношении АПК. В то же время многие из этих решений носили преимущественно реактивный характер и не были увязаны с четко выверенными стратегическими целями, за исключением цели обеспечения продовольственной безопасности, окончательно сформулированной в Доктрине продовольственной безопасности только в 2010 г. Институциональная структура российского АПК в том виде, в котором она сложилась к сегодняшнему моменту,

---

5. Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 437.

формировалась под влиянием негативных тенденций 90-х годов, экономической конъюнктуры, не вполне концептуально определенной и стратегически выверенной политики 2000-х, использующей преимущественно финансовые инструменты воздействия, а также процессов самоорганизации бизнеса. С одной стороны, это неизбежно порождало многочисленные дисфункции и институциональные ловушки накопленные российским АПК [21, с. 89], включая монополизацию рынков инвестиционных ресурсов; диспаритет цен на аграрную и промышленную продукцию; монополизацию потребительских рынков; естественную монополию посредников, обусловленную, в том числе, значительным транспортным плечом; коррупционность в сфере принятия управленческих решений; поддержку государством преимущественно крупного производителя; демотивацию сельскохозяйственного труда и т.д. С другой стороны, нельзя не признать того факта, что происходит эволюционирование российского АПК в сторону улучшения его институциональной структуры в направлении, характерном для развитых стран. При всей сложности и неоднозначности процессов, которые идут в последние годы в российском АПК, можно выделить такие позитивные аспекты, как возрождение крупного аграрного производства, но уже на новых, рыночных, корпоративных принципах; постепенное становление фермерского сегмента АПК, представленного фермерскими (крестьянскими) хозяйствами, а также частично личными подсобными хозяйствами, имеющими товарную направленность<sup>6</sup>; объединение представителей аграрного бизнеса в ассоциации; развитие продуктового ритейла.

Как известно, к концу 90-х около 60% сельскохозяйственной продукции производилось в личных подсобных

---

6. По результатам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., в России насчитывается 18 млн личных подсобных хозяйств (ЛПХ), из них 2,8 млн товарных ЛПХ (материалы сайта «Федеральный союз сельскохозяйственных потребительских кооперативов». [fsspkr.ru/2016/11/13/selskoxozyajstvennaya-kooperaciya-nuzhna-no-vopros-o-tom-kak-ey-osushhestvit-filosofskij/](http://fsspkr.ru/2016/11/13/selskoxozyajstvennaya-kooperaciya-nuzhna-no-vopros-o-tom-kak-ey-osushhestvit-filosofskij/) (дата обращения 15.10.2017 г.)).



хозяйствах населения. Однако с начала 2000-х доля хозяйств населения в структуре аграрного производства неуклонно снижалась и в настоящее время составляет порядка одной трети, в то время как доля сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств в совокупности превысила 65%. При этом за последние десять лет вклад фермерских хозяйств в производство сельхозпродукции удвоился, достигнув в 2016 г. 12,5% (см. рисунок).

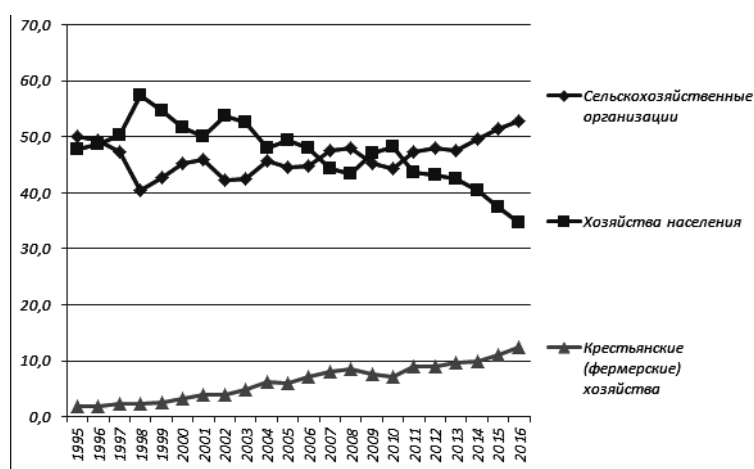


Рисунок. Продукция сельского хозяйства по категориям хозяйств по Российской Федерации (в фактически действовавших ценах, в %)

Источник: данные Росстата.

Тенденция превращения сельскохозяйственных организаций в основного производителя товарной продукции очевидна. При этом в России давно наблюдается устойчивое укрупнение сельхозпроизводителей посредством формирования крупных вертикально интегрированных агрохолдингов [15, с. 52; с. 18] в отраслях, где крупное производство позволяет получать наибольшую экономию от масштаба: мясное и молочное животноводство, производство зерновых культур, сахара, растительного масла, крахмала, комбикормов. В последние годы агрохолдинги получили мощный импульс развития в виде

Таблица 1. Крупнейшие российские агрохолдинги (по итогам 2016 г.)

№	Компания	Специализация	Регион регистрации	Выручка за 2015 г. (млрд руб.)	Прирост выручки за 2015 г. (%)
1	Группа компаний «Содружество»	Переработка семян масличных культур	Калининградская область	112,8	21,7
2	АПХ «Мираторг»	Производство мясной продукции и зерновых культур	Москва	96,3	30,1
3	Группа компаний «Эфко»	Животноводство, растениеводство, переработка	Воронежская область; Москва	81,6	33,0
4	Группа «Черкизово»	Производство мясной продукции и комбикормов	Москва	77,0	12,2
5	Русагро	Растениеводство; производство сахара и растительного масла; производство свинины	Москва	72,4	22,5
6	Каргилл	Производство крахмала и крахмалопродуктов, комбикормов, сахаров и сахарных сиропов, торговля зерном и маслосеменами	Тульская область; штат Миннесота, США	66,3	57,4
7	Группа компаний «Агро-Белогорье»	Производство свинины, молочное животноводство, растениеводство, производство комбикормов.	Белгородская область	63,1	10,2

Источник: бизнес-портал «Фабрика манимейкеров». [moneymakerfactory.ru/spravochnik/top-7-liderov-apk](http://moneymakerfactory.ru/spravochnik/top-7-liderov-apk) (дата обращения 19.08.2017 г.).

средств господдержки и политики импортозамещения. На этом фоне крупнейшие компании демонстрируют не только многомиллиардную выручку, но и быстрые темпы ее прироста (табл. 1), что позволяет им изыскивать ресурсы на модернизацию. Именно агрохолдинги проявляют наибольшую заинтересованность во внедрении передовых технологий [14, с. 5], и именно они обеспечили подъем ряда сельскохозяйственных отраслей, а также расширение аграрного экспорта. По итогам 2015 г., среди 200 крупнейших компаний-экспортеров России находились четыре российские аграрные ком-

пании: Группа компаний «Содружество», Группа «Каргилл», Компания «Русские масла» и Группа компаний «Эфко»<sup>7</sup>. Особенно привлекательны для экспортеров страны Азиатско-Тихоокеанского региона, где существует объемный спрос на пшеницу, сою, свинину и мясо птицы. Согласно экспертным оценкам, экспорт в АТР может быть увеличен до 30 млрд долл. [18, с. 22].

К сожалению, развитие корпоративного сегмента в российском АПК не сбалансировано с развитием сельскохозяйственной кооперации: с 2011–2016 гг. количество производственных кооперативов сократилось на 32% и составило 8,3 тыс. единиц [17]. Несмотря на то, что дальнейшее усиление российских агрохолдингов на фоне медленного роста фермерского сегмента и стагнации производственной кооперации увеличивает риски несбалансированного развития, нельзя не признать того факта, что именно агрохолдинги все последние годы являлись основным драйвером роста российского АПК, а также основным актором, с помощью которого и была реализована стратегическая цель российской аграрной политики – обеспечение продовольственной безопасности по основным видам продовольствия.

Признавая справедливость утверждений, что основными бенефициарами аграрной политики до последнего времени выступали именно агрохолдинги [19], нельзя не признать и того факта, что ограниченность временных и материальных ресурсов вынуждало государство делать ставку на те хозяйственные структуры, которые могли обеспечить быстрое насыщение внутреннего рынка продовольствием отечественного производства. Настоятельная потребность в обеспечении доступности средств господдержки для более мелких форм аграрного бизнеса и стимулировании развития сельскохозяйственной кооперации не умаляет того факта, что фор-

---

7. 200 крупнейших компаний-экспортеров России по итогам 2015 года. [expert.ru/ratings/200-kрупnejshih-kompanij-eksporterov-rossii-po-itogam-2015-goda](http://expert.ru/ratings/200-kрупnejshih-kompanij-eksporterov-rossii-po-itogam-2015-goda) (дата обращения 15.10.2017 г.).

мирование агрохолдингов выступает в качестве позитивного итога институциональной трансформации.

Весьма важным элементом трансформации российского АПК является формирование предпринимательских союзов – общественных организаций, объединяющих предприятия и организации АПК в целях координирования предпринимательской деятельности внутри группы, а также отстаивания групповых интересов в органах государственной и муниципальной власти, общественных и международных организациях. Сам по себе процесс формирования союзов агропромышленного бизнеса зародился еще в 90-е годы. К настоящему времени на сайте Министерства сельского хозяйства РФ представлена информация о 115 предпринимательских союзах (ассоциациях), которые, как правило, объединяют предпринимателей одной из подотраслей АПК. Предпринимательские ассоциации России формируются также и по региональному принципу (Агропромышленный союз Кубани), и по принципу единства организационной формы (Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России).

В отраслевой структуре агропромышленных предпринимательских ассоциаций преобладают союзы сельхозпроизводителей и представителей пищевого сектора – на них приходится 37% и 19% всех агропромышленных ассоциаций. Порядка 7% ассоциаций приходится на рыбное хозяйство; 5% – семеноводство, 5% – сервисные услуги и логистика; по 3% – на торговлю и ветеринарию и фитосанитарию. Далеко не все предпринимательские ассоциации работают одинаково интенсивно, однако совершенно очевидно, что в российском АПК происходит консолидация предпринимательских сообществ, накапливается практика отстаивания групповых интересов крупного и мелкого бизнеса, а также формируются каналы, через которые государство может реализовывать адресную поддержку субъектам АПК (табл. 2).

Важным, хотя и противоречивым, элементом институциональной трансформации российского АПК является раз-

Таблица 2. Предпринимательские союзы в сфере российского АПК

Название	Год создания	Участники
Союз производителей молока «Союзмолоко»	2008	171 участник (78 производственных компаний, 69 перерабатывающих компаний, 24 сервисных компании)
Молочный союз России	2000	Более 100 участников
Национальный союз производителей плодов и овощей	2014	34 участника
Российский зерновой союз	1994	Порядка 400 участников (в том числе 10 региональных зерновых союзов, которые объединяют свыше 500 первичных сельхозпроизводителей – региональных лидеров в производстве зерна)
Национальная мясная ассоциация (НМА)	2003	30 участников
Национальный союз свиноводов	2009	217 участников (158 действительных и 59 ассоциированных)
Союз сахаропроизводителей России (Союзроссахар)	1996	84 участника
Союз виноградарей и виноделов (СВВР)	2001	29 участников
Масложировой союз России (МЖСР)	1998	52 участника
Российская ассоциация производителей удобрений (РАПУ)	2008	9 участников
Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР)	1990	68 региональных крестьянских союзов и ассоциаций, объединяющих более 600 фермерских организаций районного уровня, в которые входит более 93 тыс. фермерских хозяйств

Источник: сайт Министерства сельского хозяйства РФ. [msx.ru](http://msx.ru) (дата обращения 13.10.2017 г.).

витие товаропроводящих сетей, и прежде всего продуктового ритейла. Именно данная форма организации торговли позволяет одновременно обеспечить доступ населения к потребительским товарам и минимизировать торговые издержки за счет эффективной организации управления, построенного на информационных технологиях, и четко выстроенной логистической схемы, объединяющей функции маркетинга, закупки, пополнения запасов и сбыта [20, с. 15].

В России продуктовый ритейл начал формироваться в середине 90-х годов [10] и к 2011 г. достиг степени зрелости, т.е. стал демонстрировать замедление темпов роста. В целом итоги развития данной сферы в России пока выглядят противоречиво. С одной стороны, российские сети развиваются достаточно агрессивно, что ведет к вымыванию с рынка малых торговых предприятий. Это грозит рынку снижением оборота и монополизацией его крупными федеральными и глобальными компаниями. Исследования показывают, что во многих регионах России приход на рынок федеральных и глобальных ритейлеров привел к исчезновению местных торговых сетей, что отрицательно сказалось на локальных производителях продовольственных и сопутствующих товаров [16, с. 16]. С другой стороны, с точки зрения охвата рынка российский ритейл пока отстает от развитых стран: его вклад в розничный товарооборот составляет около 30%, в то время как в Европе этот показатель составляет порядка 70–75% [20, с. 14].

Начальный этап формирования российской аграрной политики, для которого была характерна некоторая ситуационность, недостаточная комплексность, а также чрезмерный упор на монетарные методы регулирования, как уже отмечалось, завершается. Основная стратегическая цель начального этапа – обеспечение продовольственной безопасности страны – достигнута. Новая аграрная политика предполагает движение страны в сторону придания реальной комплексности российскому АПК, обеспечение его конкурентоспособности не только на внутреннем, но и на внешнем рынке, и не только в части экспорта продукции экстенсивного земледелия с невысокой добавленной стоимостью, но животноводческой продукции, продукции с высокой степенью переработки, а также реальное импортозамещение в высокотехнологичных ресурсных отраслях АПК – сельскохозяйственном машиностроении и производстве генетического материала. Первые шаги в этом направлении российское правительство уже сделало, утвердив Стратегию развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года.

Выстраивание новой аграрной политики предполагает, что в ее рамках будут предприняты определенные усилия по совершенствованию институциональной структуры российского АПК. Наиболее важными направлениями является корректировка организационного ландшафта АПК посредством преодоления кризиса в кооперативном секторе; совершенствование контрактных отношений, что необходимо для формирования устойчивых вертикальных и горизонтальных интеграционных связей [12]; развитие логистики, в том числе экспортной логистики; поддержка экспортной деятельности российских агрохолдингов в целях преодоления ограниченности внутреннего потребительского рынка, а также стимулирования внутреннего спроса на продукцию ресурсных отраслей; совершенствование земельных отношений в части развития аренды земли в целях формирования эффективных земельных собственников, а не латифундистов [8, с. 36], а также ипотеки [6, с. 47], представляющей собой один из важнейших инструментов привлечения инвестиций в аграрный сектор экономики.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Барсукова С.Ю. Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: идея и реализация. [www.hse.ru/pubs/share/direct/document/62649125](http://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/62649125) (дата обращения 01.10.2017 г.).
2. Евдокимова Н.Е. Закупочные интервенции на зерновом рынке. [www.viar.ru/download/2015/30605.pdf](http://www.viar.ru/download/2015/30605.pdf) (дата обращения 01.10.2017 г.).
3. Иванова Л.Н., Терская Г.А. Точки и драйверы роста: к вопросу о содержании понятий // *Journal of Institutional Studies*. 2015. Т. 7. № 2. С. 120–133.
4. Иншаков О.В. Институты и институции в современной экономической теории // *Вестник ВолГУ*, 2007. Серия 3. Вып. 11. С. 6–19.
5. Иншаков О.В. Институция и институт: проблемы категориальной дифференциации и интеграции // *Экономическая наука современной России*, 2010. № 3 (50). С. 26–38.
6. Казьмин М.А. Развитие земельной ипотеки в регионах России // *Государственное управление* // *Электронный вестник*. 2013. № 41. С. 47–56.

7. Лыбкин А. Зерно больше девать некуда // Эксперт. 2017. № 36. С. 24–27.
8. Назаренко В.И. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка // Имущественные отношения в РФ. № 9 (24). 2003. С. 35–44.
9. Назаренко В.И. Теоретические основы аграрной политики на Западе и Россия. М.: Ин-т Европы РАН: Русский сувенир. 2009.
10. Никитина С.К. Российские розничные торговые сети: к истории становления и развития. revolution.allbest.ru/marketing/00322589\_0.html (дата обращения 10.10.2017 г.).
11. Овчаренко М. Агрохимия и плодородие // The Chemical Journal. 2014. № 11. С. 22–23.
12. Петерс И.А. Формирование и развитие контрактных отношений в российском агропромышленном комплексе: автореферат диссертации кандидата экономических [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т]. Волгоград, 2011. www.dslib.net/econom-teoria/formirovanie-i-razvitie-kontraktnyh-otnoshenij-v-rossijskom-agropromyshlennom.html.
13. Проблемы эффективности в XXI веке: экономика США. М.: Наука, 2006.
14. Прогноз научно-технологического развития АПК Российской Федерации 2030 года: основные положения. 2015. www.dairyunion.ru/gassmotren-prognoz-razvitiya-apk-rf-na-period-do-2030-goda (дата обращения 25.09.2017 г.).
15. Родионова И.А. Тенденции и особенности развития крупного агробизнеса // Региональная экономика: теория и практика. 2011, №47 (230). С. 51–54.
16. Розничные торговые сети по продаже продуктов питания и сопутствующих товаров (FMCG) в России 2015. РБК research. С. 65 alfabank.rbc.ru/media/research/file/FMCG\_%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F.pdf (дата обращения 10.10.2017 г.).
17. Сельскохозяйственная кооперация нужна, но вопрос о том, как ее осуществить – философский. Материалы сайта «Федеральный Союз Сельскохозяйственных Потребительских Кооперативов». fssp.k.ru/2016/11/13/selskoxozajstvennaya-kooperaciya-nuzhna-po-vopros-o-tom-kak-eyo-osushhestvit-filosofskij (дата обращения 15.10.2017).
18. Третьяков А.П. Аграрные компании России: тенденции развития // Агропродовольственная политика России. 2016, № 8. С. 18–23.
19. Фермеры против агрохолдингов: кто на самом деле кормит страну. Материалы информационно-аналитического сетевого издания



«ПРОВЭД». xn--b1ae2adf4f.xn--p1ai/economics/agriculture/38066-ferмеры-ppotiv-agroholdingov-kto-na-samom-dele-kopmit-stranu.html (дата обращения: 17.10.2017 г.).

20. *Фетисова О.В., Курченков В.В., Матина Е.С.* Роль сетевых компаний в развитии регионального потребительского рынка [Текст]: монография / О.В. Фетисова, В.В. Курченков, Е.С. Матина; Федер. гос. авт. образоват. учреждение высш. проф.образования «Волгогр. гос. ун-т». Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2013.
  21. *Фролов Д.П., Лаврентьева А.В.* Эволюция институциональной структуры АПК России: 150-летняя траектория «ловушек» // Journal of Economic Regulation («Вопросы регулирования экономики»). 2015, Т. 6. № 4. С. 80–93.
-



Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

[www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

## Институты структурной модернизации российской экономики

Дизайн серии – *Валериус В.Е., Ахмеджанова В.А.*

Редактор – *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка – *Хацко Н.А.*

Подписано в печать 29.01.2018.

Заказ № 2. Тираж 300 экз. Объем 11,3 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭРАН

ISBN 978-5-9940-0618-4



9 785994 006184