

Сухарев О.С.
Заведующий сектором «Институционального анализа
экономической динамики» ИЭ РАН,
д.э.н., профессор
Sukharev O.S.
IE RAS,
Doctor of Economics, Professor

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ
ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ БАЗЫ РОССИИ**

**ECONOMIC POLICY AND CONDITIONS OF DEVELOPMENT BY
TECHNOLOGICAL BASE OF RUSSIA**

Аннотация. В статье исследуются и систематизируются основные проблемы развития индустриальной и технологической базы российской экономики. На основе анализе действенности используемых инструментов и оценки эффективности государственного управления в решении индустриальных и структурных задач развития формируются предложения по алгоритму обоснования приоритетов развития на основе соответствующего бюджетного механизма. Осуществляется оценка результативности программ развития реального сектора российской экономики, даются предложения по принятию неотложных решений в государственном секторе промышленности и экономики.

Ключевые слова: приоритеты, государственное управление, технологическая база, индустриализация, машиностроение

Abstract. The article studied and systematized the main problems of the industrial and technological base of the Russian economy. On the basis of analyzing the effectiveness of the instruments used and the evaluation of the effectiveness of government in solving industrial problems and structural development proposals generated by the algorithm study of development priorities through appropriate budgetary mechanism. Evaluates the effectiveness of programs of development of the real sector of the Russian economy, are proposals for urgent decisions in the public sector, industry and economy.

Keywords: priorities, governance, technology base, industrialization, machine building

1. Рецессия российской экономики, факторы роста и бюджетная политика

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) ожидает замедления экономического роста в России в ближайшей перспективе и прогнозирует рецессию в экономике РФ весной 2015 года. В сентябре 2014 года ЕБРР ухудшил прогноз по

динамике ВВП РФ в 2015 году. По из оценке ожидается снижение ВВП на 0,2% вместо ожидавшегося ранее роста на 0,6%. В свою очередь Минэкономразвития прогнозирует рост ВВП РФ в 2015 году на 1,2%. Под прогнозом ЕБРР имеются основания. Проблема только в том, что российская экономика уже находится в рецессии, а не стагнации как в течение более года хотят представить ситуацию. Обратим внимание на официальные данные состояния экономики России: средний темп экономического роста в 2012 году составил 3,4%, в 2013 году – 1,3%, в 2014 году – 0,7%. В первом квартале 2012 года 4,8% роста, в четвертом квартале того же года – 2,1%. В первом квартале 2013 года – 0,8%, в четвертом квартале этого же года – 2%. В первом квартале 2014 года – 0,9%, во втором квартале – 0,8%, в июне-июле – (-0,2%). Таким образом, с 2012 по 2014 гг. идет планомерное замедление темпа роста экономики. Рецессия – это типичное сокращение (замедление) темпа роста, а стагнация – переводится как, дословно, «стоячая вода», когда темп не изменяется. Стагнация охватывает обычно длинные интервалы времени, а рецессия может предполагать и небольшой спад (около или чуть более полугода), предвеля депрессию. В 2011 году проводя факторные исследования параметром экономического роста в России автор статьи вместе со своими учениками получили следующие небезынтересные результаты, которые подтвердились в последующие годы и имеют фактическую силу до сих пор. Так, изношенный основной капитал, требует замены, но сокращение капитала лишь в незначительной степени может быть компенсировано трудом. При этом замещение капитала трудом и обратно не имеет устойчивой закономерности, связи ($R^2 = 0,291$). Это порождает проблему разделения инвестиций между трудом и капиталом, когда капитал не поддаётся замещению трудом и обратно. Это усложняет и задачу импортозамещения и является ограничением для реализации иных индустриальных стратегий. Кроме того, труд в России оказывается недооценённым, что приводит к проблеме повышения производительности труда и опережающем росте заработной платы. Факторальная основа экономического роста в России в период 2000-2012 гг. была следующей, и она существенно не изменилась за истекшие 2 года (см. рисунок 1 и рисунок 2).

1. Зависимость ВВП России от инвестиций в основной капитал более существенна, нежели от сбережений, но несколько меньше, нежели от величины совокупных расходов на конечное потребление (чем величина валового накопления). Для российской экономики в рамках сформировавшейся структуры, темп инвестиций -5%, вызовет нулевой прирост ВВП. Если же инвестиции замедлятся до 2%, то ВВП будет продолжать демонстрировать положительный темп роста (чуть выше 1%), несмотря на замедление

прироста инвестиций. Этот вывод получен ещё в 2011 году в ходе проводимого тогда анализа факторов экономического роста в России

2. Темп прироста ВВП в России и темп инфляции никак не связаны, коэффициент детерминации $R^2=0,407$. Периоды, когда темп ВВП замедлялся, инфляция ускорялась, сменяются периодами, когда темп ВВП увеличивался, темп инфляции снижался, либо снижался и темп ВВП, и темп инфляции.

3. Затраты на технологические инновации весьма слабо определяют динамику ВВП России. Темп роста государственных расходов на науку оказывает большее влияние на валовой продукт. Конечно, важно отметить, что темп прироста денежной массы, безусловно, значим для темпа роста ВВП, но теснота корреляционной связи 0,62 (коэффициент детерминации). Иными словами, чтобы обеспечить более высокий темп роста, исходя из представленных и обработанных эмпирических данных по России, необходима большая величина денежной массы M2, то есть выше уровень монетизации экономики, при контролируемой инфляции, в принципе, допустимой до 10-12%

4. Динамика цен на нефть в сильной степени влияла на темп роста ВВП в 2000-2010, причём коэффициент детерминации довольно высок $R^2 = 0,85$.



Рисунок 1 – Динамика ВВП РФ и инвестиций

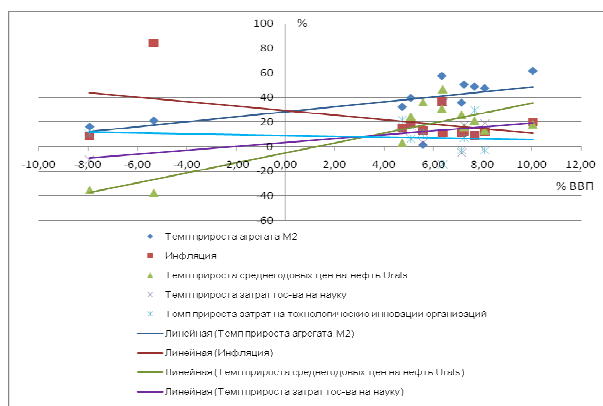


Рисунок 2 – Факторная оценки роста ВВП в 2000-2012 гг.

(темпы прироста денежной массы $R_2 = 0,623$; инфляция – $R_2=0,467$; темпы прироста среднегодовых цен на нефть Urals- $R_2=0,85$; темпы прироста затрат государства на науку - $R_2=0,567$; темпы прироста затрат на технологические инновации организаций - $R_2=0,127$)

За прошедший период с 2012 по 2014 гг. наблюдается также увеличение темпа инфляции в России, в 2012 году средний показатель – 5,1%, в 2013 году – 6,8%, в 2014 году – 7,1%, хотя по последним данным возрос до 8,5%. Причиной ускорения инфляции является не только девальвация, но и затратные механизмы в экономике, возможно и «санкционное» влияние на экономику и др. Таким образом, при замедлении темпа и свертывании отдельных производств и росте безработицы, при росте и инфляции, имеется типичная стагфляция. Но бюджет на 2015-17 годы как будто не видит этих процессов. Это поразительно, но факт. Планируемый рост инфляции на 2015 год – примерно 6,5% с дальнейшим снижением до 5 – 5,5% и даже до 4, 5% в последующие годы. При сохранении «антиинфляционной» политики Центробанка, являющейся в действительности проинфляционной, такой результат невозможен. ЦБ повышает цену за кредит. При этом, неявно полагается, что увеличив одну из цен, тем самым, снизят темп инфляции. Надежда на такой исход связана с тем, что повышенная цена за кредит ограничивает кредит, тем самым, ЦБ подчеркивает, что через процентную ставку он подавляет инфляцию, ограничивая доступ к деньгам в экономике, делая эти деньги дорогими, то есть, действуя в рамках «монетаристской парадигмы». Этот подход ЦБ уменьшает объём денег в экономике и реальном секторе. Однако, причина российской инфляции - не избыточное количество денег, то есть причина не имеет монетарного характера, чтобы ограничивать именно деньги, повышая процент.

Что делали западные страны в период кризиса 2007-2009 гг. Они снижали процентную ставку почти до нуля, при этом, имея инфляцию 3,4% - 5%. Реальная ставка процента по существу была отрицательной. В силу этого, правительства поддерживали банковскую систему, не повышая ставку процента. Но если ее увеличивали, то несущественно. Конечно, когда ставка была 0,2- 0,3% ее увеличили до 1%, казалось бы, в пять раз. Однако, сама ставка низка, а рентабельность обрабатывающих секторов составляет 8-10%, иногда до 15%. Российская банковская система, имеет в активах 55-60 триллионов рублей, но инвестирует всего лишь 1 триллион. В связи с чем, совершенно проблематично осуществлять поддержку банковской системы. Поэтому по существу не применяются инструменты, которые имели бы антирецессионную направленность.

Недостаток инвестиционных расходов выступает одним из определяющих факторов замедления экономического роста в России. Норма накопления довольно низка.

Инвестиции составляют всего 19% ВВП. У развитых стран норма накопления доходит до 30% иногда до 32-35%. Инвестиции в новые фонды, технологии, и формируют эту норму. Как с высочайшим износом российских фондов нарастить новые фонды, как поднять норму накопления? Если всё закупить по импорту, то возникнет привязка на уровне комплектующих от иностранных поставщиков. Создание новых фондов на старом основном капитале ограничивает возможности быстрого развития, тем более, когда существуют технологические разрывы, затрудняющие развёртывание серийных производств. Выходом могут стать государственные инвестиции, осуществляемые по разным направлениям и, в частности, в государственном секторе.

Здесь возникает проблема распределения бюджетных инвестиций. «Проектный подход» оказывается не самым эффективным способом определения бюджетных расходов, поскольку текущее состояние объекта может резко понизить эффективность использования выделенных финансовых ресурсов. Отбор отдельных инвестиционных проектов на финансирование является низко продуктивным, так как проект (и процедуры его подготовки) может создавать ожидания хороших перспектив его реализации, но в процессе реализации потерпеть фиаско. Возможна и другая ситуация - проект в процессе реализации оправдывает позитивные ожидания, но их не оправдывает предприятие в целом, у которого этот проект не является единственным и которое становится, например, банкротом, в то время как уже получило и израсходовало определённую часть причитающихся по данному проекту финансовых средств. Именно поэтому рассмотрению подлежит целиком инвестиционная программа предприятия, осуществление которой кардинальным образом способно изменить (или не изменить) параметры эффективности его хозяйственной деятельности. Если имеется N фирм (инвестиционных программ), каждая программа состоит из n проектов, каждый из которых в год t (инвестиционная программа рассчитана на срок T) характеризуется определённым коэффициентом отдачи на совершённые затраты, то ищется средний коэффициент отдачи по всей инвестиционной программе за каждый год, и по всем предприятиям, претендующим на выделение финансовых ресурсов. Далее производится портфельный анализ инвестиционных программ вошедших в портфель предприятий. Полученная структура портфеля для данного ожидаемого совокупного дохода от реализации портфеля сопоставляется с требуемыми величинами инвестиционных средств на каждую программу. Если полученная величина инвестиций на программу больше требуемой, то имеется избыток средств, который необходимо использовать альтернативно. Когда полученное значение инвестиций

меньше требуемой суммы - конкретная программа не проходит 'данного теста, но некоторые её проекты вполне могут быть профинансированы. Тогда сопоставляется сумма инвестиционных затрат на проект с полученной суммой возможных в программу инвестиций и проходит проект покрывающий эту сумму. Возможно использовать такой портфельный анализ и отдельных проектов, когда имеется отчётливая зависимость между величиной единовременных затрат, объёмом производства, который полностью потребляется рынком, величиной условно постоянных затрат, переменных затрат. То есть здесь предполагается, что с уменьшением (увеличением) величины инвестиций будет уменьшаться (увеличиваться) объём производимой продукции и потребляемой рынком. Для России и её государственного бюджета в приоритете должно быть финансирование серийных производств высокой добавленной стоимости с высоким коэффициентом локализации в обрабатывающих секторах, имеющих перспективу для внутреннего и внешнего рынка (с обеспечением – финансированием международной патентной защиты).

Увеличение государственных инвестиций предполагает изменение соответствующих акцентов бюджетной политики и даже бюджетного планирования (бюджетного устройства). Это необходимо для решения задач индустриализации экономики и преодоления сырьевой зависимости. Данное условие становится принципиально важным, поскольку при множественных коррекциях бюджетного процесса, предложений по изменению Закона о бюджете РФ, улучшению контроля и т.д., общая и главная парадигма бюджетной политики остаётся по сути неизменной более двух десятилетий, предполагая лишь косметические изменения. Это находит отражение в следующих базовых трёх позициях.

Во-первых, приводимые Правительством РФ принципы формирования бюджета справедливы, однако, расходы бюджета детерминируются фискальными ограничениями, а распределение расходов – социально-экономическим эффектом, причём он, видимо, связан с этими фискальными ограничениями и ими же и будет определяться, что в общей постановке бюджетных задач не учитывается. Таким образом, бюджетная логика не превосходит этих фискальных ограничений, которые динамически изменчивы, но в значительной части определяются стереотипными установками самого Правительства. Важно исходить из необходимости преодоления этих фискальных ограничений, выяснения их природу в экономике (включая нормативную) и связи бюджетных назначений с целями развития страны. Так называемое контрциклическое регулирование привязывается к колебаниям цены на нефть и по сути к циклической динамике и к внутренним процессам экономического развития России не имеет отношения.

Во-вторых, сугубо «монетаристский подход», сводимый к необходимости обеспечения бездефицитности бюджета и к формированию расходов бюджета по доходам и по расширению налогооблагаемой базы – сохраняется. При этом основная идея достижения макроэкономической стабильности и сбалансированность бюджета предопределяет все решения и возможности бюджетных расходов, не считаясь с состоянием конкретных финансируемых из бюджета подсистем экономики. Однако, такой подход приводит к тому, что отсутствует, в большей части, анализ того, насколько бюджет государства выполняет монетизирующую функцию, даже при наличии введённого бюджетного правила, которое никак не влияет на исполнение этой центральной функции бюджета. Влияние на экономику денежно-кредитной и бюджетной политик состоит в монетизации соответствующих субъектов хозяйственной деятельности, только каналы этой монетизации, мультиплицирующий эффект – различные.

В-третьих, стратегия реализации бюджетной политики предполагает определение направлений расходов, что выполняется нормативно: диверсификация экономики и её модернизация, социальные обязательства и качество госуслуг и обновление инфраструктуры (укрупнённые разделы-направления приоритетных бюджетных расходов). Против таких общих разделов невозможно возразить. Однако, что стоит за этими позициями, что "внутри" каждой из них - это определяющий вопрос, который требуется раскрыть точно в рамках конкретизации мер бюджетной политики и определения размера бюджетных назначений (структуры бюджета).

Таким образом, развитие бюджетной политики, на мой взгляд, должно осуществляться в рамках шкалы «потребности-возможности-результаты», а не только по результатам. Управление дефицитом должно быть привязано к этой же схеме, поскольку выделять финансы в щадящем режиме, с подчинением цели бездефицитности и макроэкономической стабильности, может означать консервацию отсталости, что снижает эффективность результатов по бюджетным назначениям в будущем. Для этого важно учитывать потребность и возможность к развитию объекта, получателя бюджетных средств, а также, безусловно, результаты, кои оценивать с используемыми методиками бюджетной эффективности, учитывая и социальную и экономическую (экологическую) эффективность, представляя эффективность как динамически изменяющийся параметр, когда неэффективное сегодня, становится эффективным завтра, иногда даже без дополнительных ресурсов. Такие эффекты трудно учесть. Однако, бюджетное планирование должно становиться как можно более долгосрочным, чтобы продуктивно использовать подобные эффекты.

2. Индустриальная политика и импортозамещение

Настоящий этап развития мировой и российской экономики характеризовался управляемым обострением экономических отношений, принимающим вид торговой (санкционной) и информационной войны. Впервые в современной мировой истории такие неправомочные действия принимаются без санкции Совета Безопасности ООН в отношении государства — постоянного члена СБ ООН, государства, которое было одним из организаторов ООН. Проблема в том, что предсказать, как распределятся издержки санкционной (торговой) войны, практически невозможно. Россия активизировала создание национальной платежной системы, разворачивает стратегию импортозамещения, вводит меры для поддержки отечественного агропроизводства. Однако ожидать, что это запустит новую модель роста преждевременно, действуют иные ограничения роста: уровень технологичности промышленности невысок, свободных производственных мощностей почти нет, инвестиции также недостаточны и др.

Стратегия импортозамещения должна охватить прежде всего оборонные секторы промышленности. Во всех иных секторах импортозамещение приобретет стохастический характер, поскольку Запад будет ограничивать возможности закупки Россией передовых технологий, как он это делал и в 1990-е, и в 2000-е годы, и в советское время — то есть задолго до украинского кризиса. Стратегию импортозамещения возможно осуществить, в частности, в космической сфере, в области атомной энергетики, микроэлектроники, транспортного и энергетического машиностроения. Объем задач в этой части настолько велик, что на коротком интервале времени они не могут быть решены. Нужна программа индустриализации, и ввод новых производственных мощностей, и повышение технологичности существующих мощностей. По многим видам изделий — учитывая, что жизненный цикл их создания довольно продолжительный — сразу обеспечить необходимый уровень предложения невозможно. Более того, нужно будет обеспечить рост спроса на эти виды отечественного оборудования.

Из-за высокого уровня фрагментации и дифференциации промышленных систем России, любое вливание кредита приведет к росту цен, который не должен гаситься монетарным сдерживанием, должны быть источники генерации роста цен в области тарифов, ценообразования естественных монополистов, ограничения сверхприбылей. Первоначально нужно сделать ставку на корпорации и компании с замкнутым полным циклом производства, поскольку только они смогут обеспечить создание изделий необходимого качества. В дальнейшем необходимо будет специально формировать внутренний рынок машиностроительной продукции, обеспечив подетальную

специализацию наравне с предметной, функциональной и технологической специализацией производства.

Сейчас действительно многие отрасли промышленности сохраняют серьезную зависимость от иностранного оборудования. Под данным Минпромторга РФ (обследование за июнь 2014 года) доля импорта в потребление по секторам сложилась такая: станкостроения – более 90% , тяжёлом машиностроении -60-80%, лёгкой промышленности – 70-90%, электронной промышленности – 80-90%, Фармацевтической и медицинской промышленности – 70-80%, машиностроения и пищевой промышленности – 60-80%, более того в 2013 году 95% авиаперевозок осуществлено на самолётах исключительно иностранного производства

Как видим, сильно зависимы тяжелое машиностроение, станкостроение, электронная промышленность, производство медицинской техники и др. Необходима система мероприятий по сокращению этой зависимости, направленных на повышение локализации отечественного производства. Есть два коэффициента локализации: (1) когда производство отверточное, но под него отечественные производители делают какие-то детали и узлы, и (2) когда изделие собственной разработки, и для его изготовления покупаются импортные комплектующие и узлы. В первом случае локализация не является определяющей стратегией промышленного развития. Центральной темой для России становится второй тип стратегии локализации.

В государственном секторе промышленности (оборонное производство) влияние государства понятно. А как быть с частным собственником, владеющим машиностроительным предприятием, как заинтересовать его в реализации стратегии локализации? Вероятно, понадобится изменение законодательства об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью как организационно-правовых формах организации и развития бизнеса, которые становятся ограничителями для требуемого развития производственного сектора.

Относительно отверточных технологий – они должны блокироваться на законодательном уровне. Их развертывание на территории России в стратегической перспективе нецелесообразно. России придется решать задачу создания секторов машиностроения с поддетальной и предметной, а также технологической и функциональной специализацией. Акцент в перспективе должен быть сделан на поддетальную специализацию, хотя будущее машиностроения видится в комбинации доминирующих функциональной и технологической специализации (при сохранении поддетальной и предметной).

Требуется учитывать причины неудач по развёртыванию инновационной экономики за последние годы, которые выразились с развёртывающейся рецессии (снижение темпа экономического роста до нуля, росте инфляции и безработицы).

Во-первых, в России не созданы стимулы для развития фундаментальной и прикладной науки. На фундаментальные исследования нет спроса, нет должного финансирования, так что такой вид работ превращается в «домашнее хобби» верных делу науки ученых. Прикладные же исследования и НИОКРы не пользуются спросом, поскольку в промышленности нет оснований для внедрения новых результатов, да и существует большая проблема с фундаментальной основой прикладных исследований.

Во-вторых, проблема в дисфункции организаций и государственного управления. Она выражается в несогласованности действий, недостаточности финансирования (инвестиций), отсутствии серийных производств, нерешенности структурных проблем организации секторов промышленности.

В-третьих, спрос на наукоемкую продукцию недостаточен, а усилий по его созданию не предпринимается. Все действия пока сводились к тому, чтобы отбирать идеи и проекты, собирать некие предложения, при этом тема потребительской базы секторов промышленности отходила на второй план. Я поставлю вопрос так: возможен ли и нужен ли российский мобильный телефон, компьютер, телевизор, радиоаппаратура, холодильник, пылесос, автомобиль (если говорить не об отверточном производстве)? Иначе говоря, необходимо обеспечить постановку задач по номенклатуре продукции, для производства которой понадобятся и средства производства. Тогда сможет возникнуть спрос, включая, со временем, и НИОКРы.

Проблема импортозамещения в российских условиях имеет также ряд особенностей.

Первое. Российское машиностроение, как и многие виды обрабатывающих производств, имело краткосрочное улучшение экспортных возможностей только после девальвации второй половины 1990-х годов и после мирового кризиса второй половины 2000-х годов. Тогда наблюдалось «вынужденное импортозамещение» по отдельным производствам. Но в целом на протяжении последних двадцати лет коэффициент структурной независимости обрабатывающих производств ухудшался. Этот процесс выражался в увеличении импортной зависимости в производстве машин и оборудования, в формировании элементов «импортной инфраструктуры».

Второе. Увеличение импорта вытесняет отечественные товары с внутреннего рынка. Затем, с ростом цен, происходит сокращение спроса на импорт, но повышение цен затрагивает и отечественные производства. Здесь включаются два основных механизма. Первый состоит в том, что национальная промышленность зависит от поставок из-за

рубежа — технологий, оборудования, комплектующих, некоторых производственных компонентов, тех или иных видов сырья. С ростом цен на поставляемые импортные составляющие отечественного производства, повышается цена конечной продукции национальной промышленности. Экономическая конструкция второго механизма общего повышения цен сводится к требованиям повышения заработной платы, ренты и прибыли, при том условии, что существует высокая зависимость совокупного потребления внутри страны от импортных товаров, низкая эластичность спроса на импорт по цене и высокая по доходу. Значительная длина спекулятивных цепочек, построенных на обслуживании и распространении импорта на отечественном рынке, мультиплицирует повышение цен.

Третье. Если импорт в общем национальном потреблении преобладает, то экспорт низкого уровня переработки (добавленных стоимостей) не сможет длительно обеспечивать повышение вознаграждения за труд. Рост цен, ухудшающий паритет покупательной способности и паритет цен, приведет к свертыванию доходов даже от сырьевого экспорта.

Следовательно, одним из основных направлений индустриальной политики должно стать создание средств производства для добывающего сектора России, а также оборудования для агропромышленного комплекса, который способен производить дешевое и экологически чистое продовольствие.

3. Приоритеты государственного развития технологической базы

Если проектировать государственные программы исходя из необходимости балансирования бюджета, или поддерживая инфляцию в некоторых рамках, скажем, не выше 5-6% в год, то объём планируемых финансов на эти программы, в случае определения его исходя из ограничения государственных расходов для обеспечения названной инфляции, может не позволить достичь целей не только по какой-то отдельно взятой, а по большинству государственных программ. Результатом станет провал в области движения к обеспечению стратегических государственных интересов — приоритетов. Таким образом, имеется явный конфликт целей, причём целей содержательного и инструментального, результирующего характера. Программы, которые направлены на обеспечение макроэкономической стабильности часто называют гетеродоксальными стабилизационными программами.

Гетеродоксальные программы обычно исходят из того, что имеются инерционные эффекты инфляции, которые нельзя преодолеть без воздействия на долгосрочные контракты и институты установления заработной платы, определяющие эффект такой

инерции. Кроме того, обычно присутствует такая логика в рамках гетеродоксальных программ: развитие производительных секторов хозяйства, сфер деятельности, в том числе и в приоритетных программах, приводит к провокации инфляции, следовательно, якобы должно быть урезано, приторможено.

Таким образом, подобные программы воздействуют на пропорции цен и занятость, но никак не затрагивают базовой проблемы экономической структуры – принципов функционирования секторов, межсекторных взаимодействий, соотношения дохода и риска по различным видам деятельности. Для того, чтобы задействовать эти элементы системы и включить в макроэкономический анализ и регулирование, здесь требуется применять проектный подход, затрагивающий базовые параметры экономического развития, а не только инструментальные проявления. Целесообразным рецептом управления программами является принцип «2А» – «адекватности- адаптивности».

К основным принципам планирования государственных программ развития, которые выступают инструментами достижения стратегических национальных приоритетов, обеспечивают соотношение стратегических национальных приоритетов и государственных программ, можно отнести следующие принципы:

1. Целевой заданности (целевой результативности)
2. Определения области приложения
3. Функциональной полноты
4. Необходимого разнообразия
5. Восприятия мероприятий программы всеми звеньями системы управления и контроля. Одной из задач планирования должна стать адаптация прежних структур к ожидаемым нововведениям
6. Устойчивости к изменениям (внешним и внутренним)
7. Монетарного наполнения, то есть необходимого обеспечения финансовым ресурсом в полном объёме для решения задач государственной программы.

Во-первых, нужно определить цели планирования, получить полное представление о желательном или нежелательном состоянии экономики и области приложения мероприятий государственной программы.

Во-вторых, следует проанализировать, насколько хорошо планирующий орган понимает имеющиеся социальные проблемы и существуют ли институциональные возможности их разрешения, насколько необходима разработка программы.

В-третьих, требуется разработать несколько проектировочных вариантов программы, которые по мнению плановика способны обеспечить достижение цели (целей).

В-четвёртых, понадобится сформировать критерии отбора подходящего варианта программы, осуществить сравнительный анализ различных вариантов исходя из ресурсной обеспеченности и с учётом ограниченности по времени.

В-пятых, необходимо осуществить выбор и провести адаптацию выбранного варианта к условиям экономического окружения при эффективном взаимодействии всех разработчиков аналогичных программ, охватывающих иные стратегические приоритеты.

Совершенно не обязательно, что каждый стратегический национальный приоритет, обозначенный главой государства, или утверждённый законодательно должен предполагать разработку государственной программы, возможно достижение успеха по выбранному стратегическому приоритету на стыке нескольких программ.

Прежде чем проектировать государственную программу, нужно определить, какую нишу в экономической структуре она занимает. Кроме того, далее понадобится определить вес и значение программы в бюджете страны. Определить набор программных мероприятий, их содержание и ресурсное обеспечение, включая финансы.

Принцип функциональной полноты позволяет ответить на вопрос: что будет с системой при реализации программных мероприятий, какие функции и как она будет или не будет выполнять? Кроме того, определить какие функции важны для исполнения. Здесь возникает проблема меры, полноты функций, институциональной достаточности. Функции возникают исходя из того, какие действия необходимо осуществить, какие агенты вовлекаются в новую схему взаимодействия, какие при этом совершаются операции, решаются задачи, происходят изменения, возникают доходы и издержки.

Программа задаёт разнообразие экономической системы, определяет её возможности. Известное из кибернетики правило гласит: система сохраняет устойчивость, если разнообразие управляющего звена не ниже разнообразия управляемого объекта. Разработка государственной программы должна исходить из данного принципа.

Реализация программных мероприятий может натолкнуться на сопротивление или неверное восприятие агентов. Поэтому понадобится определить каким образом и стоит ли вообще преодолевать это сопротивление, какую роль оно играет в стратегической перспективе.

Устойчивость управления программой развития достигается строгим соблюдением первых пяти и седьмого – принципов. Неустойчивость является ярким признаком дисфункции планирования и реализации программ, при этом стратегические национальные приоритеты- остаётся на бумаге таковы, то есть не удаётся решить задачу по их фактическому обеспечению. Особо следует отметить, что невыполнимость седьмого

принципа «о монетарном наполнении» реализации программы влечёт за собой потерю устойчивости программных мероприятий.

Принцип монетарного наполнения является одним из определяющих, поскольку означает, по сути, ресурсное снабжение мероприятий государственной программы. Иными словами, стратегические национальные приоритеты можно достичь на практике в отведённое время только за счёт концентрации необходимых ресурсов, которыми обладает страна, и которые способна создавать и использовать.

Основные цели формирования государственной программы могут сводиться к следующим позициям:

1) обеспечение достижения содержательных (качественно обозначенных) целей и результатов программы к намеченному периоду, что позволило бы достичь необходимого стратегического национального приоритета (целевая эффективность и критерий достижимости);

2) обеспечение необходимых темпов роста дохода от реализации программы и развития области, которую программа описывает;

3) обеспечение минимальных рисков или совокупного риска за счёт различных способом их хеджирования со стороны государства;

4) обеспечение приемлемых темпов роста основного капитала;

5) решение задач занятости населения и развития человеческого потенциала;

6) решение оборонных задач и обеспечение национальной безопасности;

7) коррекция стратегии национального развития и формирования системы стратегических национальных приоритетов.

Основными институтами, осуществляющими промышленную политику в России в настоящее время являются следующие:

1. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России)¹;

2. Министерство энергетики Российской Федерации;

3. Ростехнадзор России;

4. Министерство экономического развития РФ;

5. Торгово-промышленные палаты РФ.

6. Министерство Финансов РФ (ответственность бюджета за выполнение финансовых назначений по программам развития)

7. Крупные корпорации, естественные монополисты, промышленные группировки, альянсы (российские и международные), общественные ассоциации, союзы промышленников и предпринимателей, профсоюзы и т.д.

Совокупность федеральных программ развития является в последние 20 лет после отказа от централизованного планирования, в России определяющим инструментом индустриальной политики. Фактически способ проектирования отдельных программ заместил формы и методы централизованного планирования. Поэтому важно остановиться на том, как работает этот институт – программ развития секторов и видов деятельности.

Федеральная целевая программа, представляет собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации².

За период с 2006 по 2013 год были осуществлены ФЦП промышленности со следующими объемами финансирования (таблица 1).

Таблица 1 - Федеральные целевые программы промышленности в 2006-2013 годах

Период осуществления финансирования, год	Государственные капитальные вложения, млн. руб.*	Текущие расходы, млн. руб.*		Общий объем финансирования, млн. руб.*	Общий объем финансирования в % к 2006 г *	Расходы на НИОКР в % к 2006 г *
		НИОКР	Прочие нужды			
2006	9551,67	10826,96	7391,05	27769,68	100,00	100,00
2007	2309,393	15325,69	11499,27	29134,35	117,37	141,55
2008	52746,72	18074,66	28603,83	99425,22	456,03	168,14
2009	39483,72	27050,79	30295,38	96829,9	482,57	250,34
2010	34126,87	27248,22	24239,59	85614,69	462,40	251,67
2011	42575,96	42092,40	19790,66	104459	598,60	388,77
2012	36687,21	50712,42	18924,99	106324,6	649,38	468,39
2013	28749,46	49564,44	19035,78	97349,67	632,91	457,79

Источник: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/1/2014>; расчеты авторов

*- значения величин приведены к 2006 году с учетом уровня инфляции за ряд лет

¹ Безусловно, важна роль Министерства обороны и внутренних дел, министерства по чрезвычайным ситуациям, выступающих заказчиками.

² Источник: <http://www.programs-gov.ru/>

С 2014 года существует госпрограмма "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности", предполагающая 17 подпрограмм: Автомобильная промышленность; Сельскохозяйственное машиностроение, пищевая и перерабатывающая промышленность; Машиностроение специализированных производств; Легкая промышленность и народные художественные промыслы; Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса; Транспортное машиностроение; Станкоинструментальная промышленность; Тяжелое машиностроение; Силовая электротехника и энергетическое машиностроение; Metallургия; Лесопромышленный комплекс; Развитие системы технического регулирования, стандартизации и обеспечение единства измерений; Химический комплекс; Конструкционные и функциональные композиционные материалы нового поколения; Технологии редких и редкоземельных металлов ; Современные средства индивидуальной защиты и системы жизнеобеспечения подземного персонала угольных шахт; Обеспечение реализации государственной программы.

Каким же является выполнение данных программ, насколько они эффективны? Дадим общую характеристику, например, программы «Национальная технологическая база». Для данной программы существует 3 целевых индикатора: количество переданных в производство технологий (индикатор 1); количество патентов и других документов, удостоверяющих новизну технологических решений (индикатор 2) и количество разработанных технологий, соответствующих мировому уровню (индикатор 3)(таблица 2).

Таблица 2 - Программа «Национальная технологическая база» на 2007 - 2012 гг.

Ин-дика-тор	Целевые индикаторы по годам						Фактически достигнутые целевые индикаторы						
	2007	2008	2009	2010	2011	итого	2007	2008	2009	2010	2011	2012	итого
1	8-12	41-47	61-69	36-41	48-53	194-222	9	97	61-69	13	56-60	5	241-253
2	16-22	49-56	58-65	31-36	32-38	186-217	10	94	58-65			10-12	172-181
3	11-17	42-48	55-63	32-37	36-44	176-209			55-63		42-50	12	109-125

Источник: Постановление Правительства РФ от 29.01.2007 N 54 (ред. от 06.10.2011)

По одному из показателей - количество переданных в производство технологий - программа выполнена полностью, и даже с превышением целевых индикаторов. По двум другим показателям наблюдается некоторое отставание от запланированного уровня, но возможно, это объясняется неполнотой информации на сайте - отсутствуют данные о выполнении второго индикатора за 2 года, и третьего - за 3.

Таким образом, наглядно видно отсутствие необходимого общего подхода в анализе эффективности ФЦП, а также нехватки данных для его проведения сторонним

пользователем информации и даже участником программы. Судить об эффективности программы возможно только на основании системы количественных и качественных показателей, однако наибольшую важность приобретает согласование программ, которое сегодня не достигнуто в силу отсутствия общих императивов и принципов планирования в стране. Это обстоятельство напрямую относится к проблеме управления технологическим развитием, что предполагает наличие системы стратегического планирования, элементом которой могут и должны быть отдельные программы развития технологий и видов деятельности.

3. Приоритеты бюджетной политики и развитие производственных секторов экономики

Направления развития российской экономики, связанные с соответствующими бюджетными назначениями, могут быть сведены к следующим неотложным действиям:

- создание стабильно развивающихся государственных инновационных предприятий, работающих с использованием патентного фонда РФ, обеспечивающих серийный выпуск качественной новой продукции различного назначения;

- возврат кадров (инженеров и специалистов) в реальный сектор экономики, как условие реализации программ развития;

- в связи с тем, что цели государства явно не совпадают с целями частного бизнеса, необходим особый подход в отборе исполнителей госбюджетных работ, который бы предотвратил неразборчивость в этом деле, что особо проявляется по системе электронных торгов («измельчение» лотов и тендеров) и снижает эффективность бюджетных расходов;

Государственные предприятия должны отвечать новым требованиям по эффективности использования бюджетных средств, которые составляют базу их развития и функционирования. К ним следует отнести:

- инновационные фирмы, имеющие собственные КБ и проводящие полномасштабные НИОКР по своему направлению;

- средние по размеру занятых и капиталу в основной массе, специализированные на одном – двух продуктовых направлениях, являющихся безусловными (принятыми путём предварительных исследований и научного отбора) приоритетами для государства;

- отказавшиеся от полного цикла производства в пользу широкой кооперации с подобными специализированными государственными фирмами (в случае создания

полноценного внутреннего отечественного рынка элементной базы, комплектующих, узлов и деталей машин – поддетальная специализация производства);

- имеющие качественный и структурно укомплектованный кадровый состав, получающий высокую заработную плату и полный гарантированный социальный пакет услуг;

- обеспеченные самым современным оборудованием, программными продуктами, эргономикой труда;

- разрабатывающие и реализующие перспективные планы своего развития на основе расширения производства востребованной в стране и конкурентоспособной на мировом рынке продукции.

Данная совокупность требований, предъявляемым в предприятиям государственного сектора обеспечит целесообразное использование бюджетных ресурсов. Выполнение этих условий позволит исключить ряд проблем, вызывающих неэффективность бюджетных расходов, решение которых в существующем разнообразии самостоятельных, неуправляемых государством фирм представляется очень непростым делом. К таким решениям, реализуемым в госсекторе, можно отнести:

- 1- отказ от проведения торгов по самым критичным направлениям; распределение заказов непосредственно на априори эффективные госпредприятия; сокращение времени и расходов на торги; (проблема – торги, тендеры, конкурсы –это всё потеря эффективности, неоправданные издержки, не выявляющие эффективного результата и не снижающие коррупции при распределении бюджета)

- 2- беззалоговая система контрактации госзаказов, увеличивающая издержки и сроки; (проблема – залоговые обеспечения контрактов – необоснованно завышены, неравный доступ и коррупция)

- 3- упрощение и контролируемость налогообложения; единая система бухгалтерского и статистического учёта; (проблема – разные системы налогообложения у исполнителей – по НДС, прибыли и т.п.)

- 4- государственный контроль качества продукции; (проблема – службы качества, системы менеджмента качества – разные, или вообще их нет у исполнителей бюджетных работ, которые могут выиграть торги)

- 5- упрощение процессов планирования и отчётности по выполняемым работам; (проблема – разные подходы, а необходимы – единые, что повысит эффективность использования бюджетных средств)

6- неразрывность, равномерность по периодам и соблюдение плановых объёмов денежных поступлений из бюджета; (проблема – финансы поступают неравномерно по году, при общем смещении – к четвёртому кварталу)

7- гибкость корректирующих действий, изменений планов и программ – при государственной необходимости. (проблема – невозможно отклониться от условий контракта или их изменить при нежелании «стороннего» исполнителя).

Таким образом, структуризация расходов бюджета, подходов к регулированию и управлению в государственном секторе, и представляет собой на самом деле существо бюджетной политики, в конечном счёте, определяя её эффективность. Мультипликация расходов по разным направлениям бюджета – различна. Это и создаёт необходимость не только определения «правильной» структуры бюджета, но и обоснование этой структуры величиной мультипликатора и социальной значимостью предпринимаемых расходов, а также обеспечение эффективного контроля за расходованием бюджетных средств и санкций за нарушения бюджетной дисциплины.

Подводя итог, сформулируем основные направления стратегии развития реального сектора экономики России в контексте задачи импортозамещения.

Во-первых, стратегия развития реального сектора должна строиться исходя из постановки структурной задачи развития российской экономики. У нас имеются секторы (финансы, банки, услуги, добывающие секторы), где рентабельность и заработная плата относительно высоки, риск реализации деятельности относительно низок, и другие (обрабатывающие секторы), где, наоборот, рентабельность относительно невысока, а риск деятельности относительно высок. Возникает структурный перекос. Чтобы его преодолеть, методы структурной политики и макроэкономическая политика должны быть направлены на нивелирование разницы по рентабельности и риску между этими группами секторов.

Во-вторых, необходимо стимулировать инвестиции в реальном секторе, снижение процентных ставок и использование банками своих ресурсов на проекты реального сектора — особенно те, что связаны с развертыванием продуктовых серий. Процентная ставка должна быть дифференцированной по секторам, что будет означать различную цену кредитного ресурса в зависимости от задач импортозамещения в тех или иных отраслях.

В-третьих, необходимо стимулировать реинвестирование прибыли, с облегчением налога на прибыль для широких серий и наукоемкой продукции, а также направление прибыли компаний в обрабатывающем секторе на развитие и расширение производственных мощностей. Возможен вариант регрессионного налога на прибыль,

если она направляется на обновление фондов (инвестиции), причём отечественного производства.

В-четвертых, в оборонном секторе необходима стратегия стопроцентного импортозамещения, с развертыванием заказов для отечественных производств (вспомогательное оборудование, комплектующие и отдельные узлы). Если у России нет каких-либо технологий, необходимо задействовать все ресурсы для их разработки либо заимствования с использованием технической разведки.

В-пятых, необходима система мер по поддержанию качества серийных выпусков и его повышению, и, одновременно, протекционистские меры.

В качестве базовых взаимосвязанных направлений действий должны быть, по нашему мнению, пять основных направлений: 1. повышение эффективности добывающих и энергосырьевых секторов, увеличение степени переработки сырья (лесопромышленный комплекс, нефтехимия); 2. инфраструктурные проекты (ж/д магистрали, газо и нефтепроводы, дороги); 3. стимулирование развития экспортных и внутренних производств – продуктовых серий (внутренняя и международная конкурентоспособность); 4. базовое машиностроение и специальное машиностроение (спец. технология); 5. использование патентной базы России и выход на мировой рынок, а также развёртывание «защищённых производств» и использование технологических заделов В качестве важнейших принципов управления развитием научно-технического комплекса России, опирающегося на развитую индустрию и задающего параметры её развития должны быть принципы, которые некогда явно или неявно, но применялись в области научно-технического развития страны (организации и планирования такого развития): принцип структурной иерархия функций, задач и ресурсов для их выполнения; принцип планирования рубежных показателей развития; принцип состязательности организаций в научно-технической сфере; принцип системности решения задач развития научно-технического комплекса; принцип специализации производств; принцип планирования, учёта и контроля, импортозамещения и др.

Таким образом, важно сосредоточиться на стимулировании развития экономики России, на решении структурных и производственно-технологических задач в системной их постановке, планируя различные виды экономической политики относительно воздействия на государственный и частный сектор, учитывая их взаимосвязи и усиливающее взаимодействие в направлении общей цели, упорядочивая бюджетные назначения и проектируя их исходя их стратегических целей в этих секторах.