

Стратегические дисбалансы экономической политики

А.М. КАЛИНИН, кандидат экономических наук
E-mail: kalinin_a@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3275-1138
ООО «Бизнес-решения»/SBS Consulting LLC;

НИУ «Высшая школа экономики»

В.А. САМОХВАЛОВ. E-mail: vsamokhvalov@sbs-consulting.ru
ООО «Бизнес решения»/SBS Consulting, Москва

Аннотация. Рассмотрена российская экономическая политика с позиции стратегических приоритетов. Отсутствие национальной экономической стратегии привело к тому, что почти по каждому из направлений государственной политики сформировались свои наборы документов стратегического планирования, реализуемые на практике на основе различных принципов. Как следствие, по базовым направлениям экономической политики выявляются противоречия, устранение которых могло бы повысить эффективность действий государства. На конкретных примерах последних лет показано, что в действиях государства присутствует внутренняя логика, они являются, как минимум, результативными, однако в совокупности нередко противоречат друг другу и зачастую – политическим заявлениям, что порождает низкое доверие к стратегиям, программам и планам. В результате утрачивается роль стратегий как инструментов коммуникации между государством и экономическими агентами. Исправить положение могут определение действительных приоритетов проводимой политики, их фиксация в форме национальной стратегии и обновление всего набора документов стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование; социально-экономическое развитие; экономическая политика

JEL: E61

Введение

Российская экономическая политика не испытывает недостатка в заслуженной критике: несмотря на декларируемые усилия, Россия по темпам роста ВВП, динамике доходов населения и другим макроэкономическим индикаторам отстает и от задаваемой целевой траектории, и от фактических показателей многих зарубежных стран. Это отставание имеет множество причин, однако действия государства играют далеко не последнюю роль. Недовольство качеством проводимой политики высказывают и эксперты, и предприниматели [Кувалин и др., 2018]. Как следствие, во множестве появляются предложения альтернативных парадигм экономической политики всех возможных спектров

и уровней проработки, как в научной среде [Глазьев, 2015], так и в бизнес-сообществе [Титов, Широ, 2017].

На этом фоне менее заметными оказываются внутренние противоречия между отдельными решениями, принимаемыми органами власти. Эти противоречия снижают эффективность государственной политики, не позволяя достичь поставленных (заявленных) целей. Их первоисточником, по нашему мнению, являются, с одной стороны, отсутствие общегосударственной экономической стратегии, с другой – неготовность следовать уже утвержденным стратегическим документам и придерживаться выбранного стратегического курса.

С начала 2000-х гг. российская экономическая политика ни разу не осуществлялась в соответствии с официальной стратегией социально-экономического развития, имеющей статус общегосударственного правового акта и используемой в качестве прямого руководства к действию и инструмента коммуникации с экономическими агентами. Стратегия развития РФ до 2010 года («Программа Грефа»), подготовленная Центром стратегических разработок, обсуждалась в правительстве, но так и не была утверждена. За ней последовала Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года – единственный близкий к статусу национальной стратегии документ, принятый официально (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 ноября 2008 г. № 1662-р), но оставшийся в ранге «концепции». Разработка этого документа велась в благополучные 2000-е годы. Кризис 2008–2009 гг. в его сценариях не предполагался, так что Концепция устарела практически в момент принятия.

Совместный труд коллективов НИУ ВШЭ и РАНХиГС «Стратегия-2020» [Стратегия-2020, 2013] представлял собой материалы для принятия стратегических решений, описания возможных альтернатив и последствий. Эти исследования легли в основу «Майских указов» 2012 г., но сами по себе стратегией так и не стали.

Принятие Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» прямо требовало от органов исполнительной власти разработки национальной стратегии социально-экономического развития, по крайней мере, на шестилетний период (ст. 16); этот документ, однако, так и не появился.

Разработка долгосрочной стратегии Минэкономразвития России (до 2050 г.), похоже, зашла в тупик: по плану она должна была завершиться в 2020 г. (и это заявление вплоть до 2022 г. было размещено на официальном сайте Министерства¹), но ни в 2020 г., ни в 2021 г. документ не был представлен.

Очевидно, это во многом связано с тем, что после кризиса 2008–2009 гг. во властных кругах не сформировалось консенсуса в отношении экономической политики. Сохранялась фактически устаревшая, появившаяся в переходный период 1990-х гг. политика с опорой на институциональные меры повышения инвестиционной привлекательности [Каргин, 2014]. Между тем расхождение между состоянием экономики и проводимой политикой в последующие периоды только накапливалось [Сидорович, 2016].

Вынужденной и ограниченной заменой центральному документу стратегического планирования стали указы Президента России и его послания Федеральному собранию и бюджетное. Они решают проблему постановки целей и общих принципов их достижения, но ничего не говорят о процессе реализации, необходимых шагах, стратегических развилках и реакции на изменение внешних условий. Мало того, что подготовка программы мер по реализации поставленных целей каждый раз требует учета множества ограничений, в том числе снятия противоречий между мерами, обеспечивающими кратко- и долгосрочный рост [Мау, 2019], сами по себе цели оказываются несогласованными между собой [Баранов, 2020]. Неопределенность же экономической политики отрицательно сказывается на инвестиционной активности [Найденова, Леонтьева, 2020].

В отсутствие единой стратегии почти по каждому из направлений государственной политики сформировались свои наборы документов стратегического планирования, в реализации которых наблюдается широкий спектр подходов исполнителей – от энергичного воплощения в системе целевых программ и проектов до периодического обновления и пересмотра по мере признания недостижимости поставленных целей имеющимися средствами. В ряде случаев решения принимались поспешно

¹ URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/dokumenty_strategicheskogo_planirovaniya/ (дата обращения: 11.04.2022).

и без надлежащей экспертизы и потому оказывались разнонаправленными [Клисторин, Болдырева, 2014].

Действия ведомств без стратегической координации, как нам кажется, и привели к противоречиям и дисбалансам. Отметим, что на отсутствие законодательно закрепленной единой социально-экономической политики на долгосрочный период как одну из главных причин неэффективности системы управления государством эксперты ЦМАКП Б. Тихомиров и А. Френкель обратили внимание еще в 2017 г., практически сразу после принятия закона о стратегическом планировании [Тихомиров, Френкель, 2017]. Мы же рассмотрим некоторые действия и решения, противоречивые по содержанию или последствиям.

Бюджетно-налоговая политика: отсутствие стимулирующей роли и отраслевые дисбалансы господдержки

Министерство финансов РФ регулярно готовит «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики» на очередной (как правило, трехлетний) плановый период. При этом, несмотря на заявления о стимулировании инвестиционной активности и обеспечении структурной трансформации экономики, и даже постулирование необходимости соответствующих системных мер², и налоговая, и бюджетная политика остаются скорее консервирующими, чем стимулирующими. Их наполнение по-прежнему состоит из адресных, а не системных мероприятий, так что успешное внедрение новых механизмов оказывает весьма скромное влияние на инвестиционную динамику.

В 2012 г. нейтральность бюджетной политики виделась вынужденной, связанной с невозможностью наращивать государственные расходы в средне- и долгосрочной перспективе [Идрисов, Синельников-Мурылев, 2012]. Последующие годы показали, что такая возможность вполне имеется, однако пользоваться ею государство не хотело. Как отмечалось в исследовании ИНП РАН [Ивантер и др., 2014], в России реализуется стратегия «добровольного сдерживания» через нейтральную бюджетную и финансовую политику.

² В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» раздел «Системные меры повышения инвестиционной активности» также присутствует.

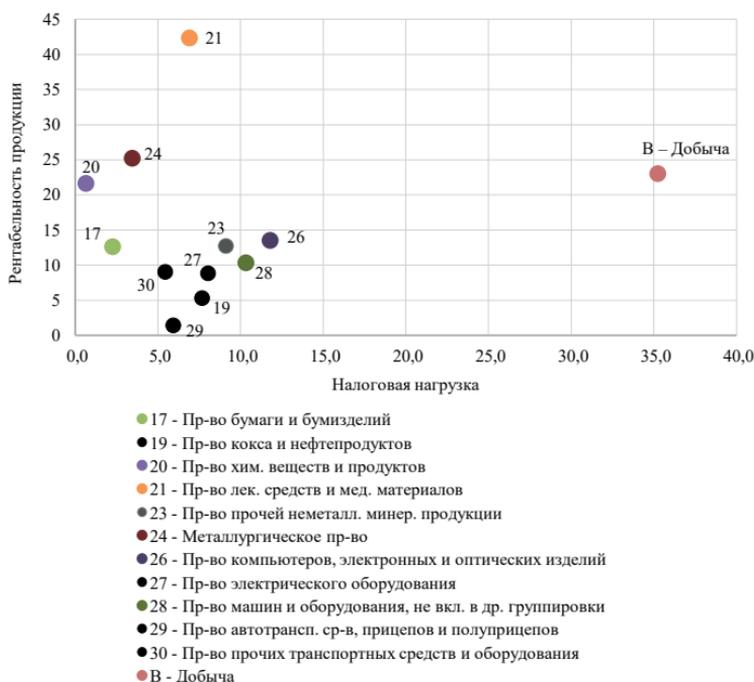
Доминирование стабилизирующей и вместе с тем сдерживающей бюджетной политики проявляется в профицитном или исполняемом с минимальным дефицитом бюджете. В противовес существующей еще с кейнсианства идее об использовании бюджетного дефицита для разгона экономического роста, российская бюджетно-налоговая политика состоит в изъятии из экономики сырьевой (нефтегазовой) ренты и консервации собранных средств в различного рода фондах (Стабилизационном, Резервном и др.) без инвестирования или реинвестирования в национальную экономику.

Вопреки декларируемым целям по стимулированию развития экономики, Правительство России ведёт себя предельно осторожно, накапливая и расширяя свои резервы. Нельзя сказать, что эта практика совсем себя не оправдывает. Накопление ресурсов позволило государству относительно спокойно пережить и финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., и проблемы 2014–2015 гг., и пандемию COVID-2020³. Тем не менее называть такую бюджетную политику стимулирующей экономическое развитие, направленной на ускорение перехода от производства сырьевой продукции к выпуску товаров высоких переделов, было бы неверным. Это в какой-то мере признавалось и официальными лицами – так, в 2016 г. А. Улюкаев одновременно подчеркивал успешность использования накопленных резервов и отмечал необходимость вложения бюджетных средств «в будущее, в экономический рост» [Улюкаев, 2016].

Налоговая политика тем более не преследует целей стимулирования экономического роста или улучшения благосостояния населения. Несмотря на то, что бюджетная система давно не испытывает проблем с балансированием, а в 2018 г. бюджет был исполнен с 15%-м профицитом, снижения налогов не произошло. Напротив, основная ставка НДС, системообразующего налога, была с 2019 г. увеличена с 18% до 20%, что обеспечило по итогам года исполнение бюджета с 10%-м профицитом, но одновременно способствовало инфляции. Заметим, что противоречия между налоговой политикой и действиями Банка России отмечались, в частности, А. Барановым [Баранов, 2020].

³ Граничащая с конфискацией «заморозка» части российских резервов странами Запада весной 2022 г. является аргументом против формы реализации проводимой политики, но не против самой идеи накопления резервов

Российская система налогообложения опирается на единые ставки налогов с небольшим количеством пониженных ставок. Исключение – только изъятие прибыли (ренды) из нефтегазового сектора через механизмы НДСП и нефтегазовых пошлин. Такая система обеспечивает взаимосвязь между результатами деятельности предприятий и уплачиваемыми налогами, но не позволяет стимулировать налоговыми мерами развитие высокотехнологичной промышленности. Машиностроение (производство машин и оборудования), не являясь высокорентабельной отраслью, имеет один из самых высоких показателей налогового бремени, аналогичная ситуация и в радиоэлектронике (рисунок).



Источник. ФНС России, расчеты авторов.

Рентабельность продукции и налоговая нагрузка в 2020 г., %

Производства низких переделов – металлургия и химическая промышленность (химические вещества) отличаются наибольшей рентабельностью и одновременно самым низким уровнем налогообложения. Одна из причин этого – возмещение НДС

при экспортных операциях⁴. Действующий налоговый режим стимулирует выпуск простой экспортной продукции, а не сложных высокотехнологичных товаров.

При этом так называемые стимулирующие льготы и изъятия по сути не являются таковыми: они или незначительны, или связаны с большим количеством ограничений и требований, или носят скорее социальный характер, ориентируясь не на развитие наиболее эффективных производств, а на поддержку производства товаров для населения. Формально «налоговые расходы» (суммы не поступающих в бюджет средств) вне нефтегазового сектора составляют внушительную величину: в 2019 г. – 2,7 трлн руб., в 2020 г. – 3,4 трлн руб., однако основная их часть приходится на возмещение НДС. При этом из 339 выделенных Минфином РФ видов налоговых расходов⁵ крупнейшим является обложение НДС по ставке 10% продуктов питания. Инвестиционные льготы по налогу на прибыль почти не применяются.

В целом нефтегазовые налоговые расходы по налогу на прибыль (всего, не только льготы инвестиционного характера) составили в 2019 г. лишь 137,3 млрд руб., а в 2020 г. – 189,7 млрд руб.,⁶ при общем поступлении в бюджетную систему налога на прибыль в объеме 4543,1 млрд руб.⁷ и 4018,1 млрд руб.⁸ соответственно.

Если обратиться непосредственно к стимулированию экономики, то оказывается, что объемы государственной поддержки не соответствуют роли и перспективам отраслей и сегментов экономики. В то время, как официальные лица говорят о необходимости привлечения инвестиций и формирования диверсифицированной экономики с опорой на сложные, высокотехнологичные

⁴ По НДС металлургия и химическая промышленность имеют огромные чистые отрицательные платежи, то есть возвраты из федерального бюджета ранее уплаченных сумм. Это происходит из-за налогообложения экспорта по нулевой ставке (см. данные ФНС на URL: <https://www.nalog.gov.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/otchot/1NOM/1nom010122.xlsx>)

⁵ Информация о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов Российской Федерации URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/Informatsiya.xlsx> (дата обращения: 19.02.2022).

⁶ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

⁷ Отчет по форме № 1-НМ по состоянию на 01.01.2020, сводный в целом по Российской Федерации.

⁸ Там же.

производства [Орешкин, 2018], бюджетные усилия государства концентрируются на поддержке или крупных сырьевых проектов, или агропромышленного комплекса, притом далеко не в самой высокотехнологичной его части. Единственным исключением последних лет оказывается ИТ-сектор, формально относящийся к сфере нематериального производства.

Так, расходы федерального бюджета по государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия в законе «О федеральном бюджете на 2020 г.» составили 283,5 млрд руб. при валовой добавленной стоимости (код А01) 3 472,7 млрд руб. Суммарно по государственным программам «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» в законе «О федеральном бюджете» предусматривалось 606,2 млрд руб. при ВДС обрабатывающих производств (раздел С) 14 179,4 млрд руб. Таким образом, в сельском хозяйстве на 1 рубль созданной добавленной стоимости приходится 8 копеек государственной поддержки, а в обрабатывающей промышленности – вдвое меньше (4 копейки). При этом производительность труда, определяющая возможность создания добавленной стоимости, в отдельных отраслях промышленности может в два раза и более превышать производительность в сельском хозяйстве, сохраняя при этом достаточно высокие темпы и одновременно резервы роста [Узякова, 2020].

Государство вполне успешно стимулирует развитие АПК, поддерживает отличные показатели устойчивости бюджетной системы, однако вопреки собственным декларациям самоустранилось от развития обрабатывающей промышленности, основы современной высокопроизводительной экономики.

Политика обменного курса и внешней торговли: приоритет низких переделов

Аналогично строилась до событий февраля 2022 г. (введение санкций против России в ответ на обострение ситуации на Украине) внешнеторговая политика. При формально заявляемой

национальной цели «реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70% по сравнению с показателем 2020 года» способом ее достижения было выбрано расширение поставок продукции низких переделов.

С начала 2010-х гг. Россия практически одновременно отказалась от протекционизма отдельных отраслей в связи со вступлением в ВТО (поддержка сохранилась только в форме косвенных инструментов – утилизационного сбора, импортозамещения и др.) и приняла политику постепенной девальвации рубля при любых кризисных проявлениях.

Преимущества от валютной и торговой политики получили в первую очередь отрасли нефтегазового сектора и сферы массовой продукции низких переделов (металлургия, производство удобрений и др.). В частности, именно последние вошли в число ключевых получателей транспортных субсидий.

При этом если ослабление национальной валюты в 1998–1999 гг. и даже в определенной мере в 2008–2009 гг. оказало положительное воздействие на экономику из-за повышения конкурентоспособности российской конечной продукции по отношению к импортной, то в последующие годы низкая стоимость рубля приводила к импорту инфляции и ограничению инвестиционных возможностей отечественных компаний. Предприятия не могут воспользоваться преимуществом дешевизны своей продукции относительно импортной, так как оборудование и комплектующие, как правило, импортируются, а российских аналогов такого же качества не имеется или недостаточно. Как отмечают В. Фальцман и М. Крахина [Фальцман, Крахина, 2019], на долю инвестиционного машиностроения приходится около половины всего импорта страны в стоимостном выражении. Тем самым, при формальном повышении конкурентоспособности российской продукции, роста ее выпуска не происходит.

В результате с конца 2020 г. в России наблюдается высокая промышленная инфляция: индекс цен производителей в обрабатывающей промышленности за январь–декабрь 2021 г., по данным Росстата, составил 121,76% к соответствующему периоду 2020 г.⁹ Опережающий рост цен отмечен прежде всего

⁹ URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Proizvoditeli_Ind_VED.xlsx (дата обращения: 04.04.2022).

в секторах по производству базовой продукции промежуточного назначения, то есть, весьма вероятно, он отразится в дальнейшем и на конечной стоимости потребительских товаров.

Проводимая политика в сфере внешней торговли по-своему эффективна, она решает задачи обеспечения стабильности бюджетных доходов, формирует источники для осуществления государственной политики во внеэкономических сферах, способствует количественному росту экспорта – однако она также не соответствует заявляемому желанию обеспечить быстрое развитие высокотехнологичной и высокопроизводительной экономики.

Развитие финансовой системы: поддержка, не соответствующая роли и функциям

Российская финансовая система в последние годы задач обеспечения экономики денежной ликвидностью не решает. В частности, ее ключевая часть, банковский сектор, практически не рассматривается российским бизнесом как институт финансирования инвестиций. Доля банковских кредитов в составе источников инвестиций в основной капитал не превышает 12% (этот уровень был достигнут в 2008 г.).¹⁰ Низкая рентабельность, высокие процентные ставки и жесткие требования к обеспечению возвратности кредитов (Базель-III) сегодня приводят к критическому сокращению возможностей развития экономики за счет банковского кредитования. Банк России, как национальный финансовый регулятор, в «Основных направлениях развития финансового рынка РФ на 2022 год и плановый период 2023–2024 годов» представил сходное понимание ситуации. В части задачи «Расширение возможностей привлечения долгового и долевого финансирования для бизнеса» в фокусе внимания ЦБ РФ и российского правительства предполагалось развитие небанковских инструментов финансирования для малых и средних предприятий¹¹, а на долю банковского сектора отводилось только «риск-ориентированное банковское регулирование,

¹⁰ URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Inv-if.xls> (дата обращения: 19.01.2022).

¹¹ URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/131935/onrfr_2021-12-24.pdf (дата обращения: 19.01.2022).

направленное на более точную оценку рисков, для повышения привлекательности кредитования субъектов МСП».

Внешние задачи если не по обеспечению роста экономики (такое целеполагание для Центрального банка сомнительно), то по увеличению кредитования реального сектора ни перед Банком России, ни перед зависимыми от государства системообразующими банками сегодня не ставятся. Здесь нелишне заметить, что до своего назначения на должность председателя ЦБ РФ Э.С. Набиуллина указывала на недостаточную развитость финансовой системы как одну из особенностей, определивших достаточно глубокое падение российской экономики в кризис 2008–2009 г., и признавала, что «на коротких кредитах экономика устойчиво расти не может» [Набиуллина, 2009].

Альтернативой банковской поддержке могла бы стать мобилизация кредитных ресурсов за счет эмиссии долговых ценных бумаг, но в условиях низкого уровня доверия между экономическими агентами, значительно возросшей неопределенности и слабого развития соответствующего сегмента финансового рынка это слишком дорогой источник, для многих компаний просто недоступный. Центробанку остается лишь констатировать, что соотношение стоимости находящихся в обращении облигаций нефинансовых организаций и ВВП в России находится заметно ниже уровня стран ОЭСР (8,1% против 24,2% по итогам 2020 г.), а также Китая (30,7%), а привлечение долевого капитала пока так и не стало значимым источником длинных ресурсов в российской экономике¹².

При этом банки входят в число ключевых объектов поддержки со стороны государства. Речь идет даже не об антикризисных вливаниях, обеспечивающих стабильность финансовой системы. В силу ограничений на прямое субсидирование бизнеса из-за требований ВТО государство использует субсидирование процентных платежей (или ставок) по банковским кредитам в качестве наиболее массовых инструментов финансовой поддержки, при этом непосредственная выгода целиком достается кредитным организациям. Для реального сектора положительным результатом такой политики является использование эффекта «финансового

¹² URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/131935/onrfr_2021-12-24.pdf (дата обращения: 19.01.2022).

рычага», когда малыми объемами бюджетных затрат государство инициирует предоставление получателям значительного объема средств, кроме того, и риски по реализации проекта перекладываются на банк.

Проводимую политику в финансовой сфере, как и в бюджетно-налоговой, можно назвать скорее консервативной, сдерживающей развитие, так как ее инструментарий и предпринимаемые шаги противоречат декларируемому стремлению к стимулированию инвестиционной активности.

Популизм в постановке и реализации экономических и социальных целей

Российские органы власти в последнее двадцатилетие ставили перед собой стратегические цели экономического характера, от удвоения ВВП за десять лет (с 1999 до 2009 гг.)¹³ до вхождения в пятерку крупнейших экономик мира¹⁴. Общая цель развития подкреплялась индикаторами, побуждающими к интенсивному, то есть основанному на увеличении эффективности, росту. Постепенно, однако, эти индикаторы заменялись на социальные, а интенсивный рост уходил на второй план.

В 2012 г. предполагались создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г. и увеличение производительности труда к 2018 г. в 1,5 раза относительно уровня 2011 г.¹⁵ В 2018 г. остался только рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% в год, а рабочие места были упомянуты в контексте «замещения устаревших и непроизводительных рабочих мест», но не подкреплены целевым показателем¹⁶. Среди пяти национальных целей до 2030 г. чисто экономические задачи уже не ставились, а в показателях цели «достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»

¹³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 16.05.2003 г. О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

¹⁴ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

¹⁵ Указ Президента России от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

¹⁶ Указ Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

о производительности труда и высокопроизводительных рабочих местах нет ни слова, говорится лишь об увеличении численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства до 25 млн человек.

Фактическая поддержка экономики при этом всегда имела явную социальную направленность, иногда в ущерб экономическим целям. Уровень безработицы сознательно сдерживался на низком уровне, но не за счет повышения производительности труда и востребованности работников на новых производствах, а за счет сохранения рабочих мест с низкими заработками и невысокой производительностью, в том числе на предприятиях государственного сектора и в крупных корпорациях.

При этом в политике поддержки, как стимулирующей, так и социальной, приоритетом является, похоже, не достижение цели, а минимизация усилий государства. В. Мау в контексте анализа ковидных мер [Мау, 2021] отмечает, что «на фоне сравнительно небольшой доли малого и среднего предпринимательства в экономике можно обходиться ограниченными суммами на его поддержку, сосредоточившись на социальной помощи семьям». Эта логика вполне подходит к действиям государства: вопреки декларируемым экономическим приоритетам не предпринимать усилий для быстрого развития потенциально эффективного предпринимательства, особенно малого и среднего, как слишком рискованной и плохо управляемой сферы, а ограничиться социальной помощью.

Замена стратегической логики на проектную

Принимаемые государством решения должны, не противореча друг другу, содействовать достижению стратегических целей. В идеале должен быть измерим и вклад каждого компонента (программы, реализуемой меры поддержки) в достижение цели. Так, М. С. Орешкин, рассуждая об экономической политике, фактически описал механизмы расширения инвестиционной активности, сопроводив предложения оценкой вклада отдельных факторов в конечный результат [Орешкин, 2018].

Потерпев неудачу в стратегическом планировании «сверху вниз» (от общей национальной стратегии к отдельным мерам), Правительство России в настоящее время строит экономическую политику «снизу вверх», на основе проектных методов. Успехи

простых, легко контролируемых решений привели к расширению практики проектного управления – сначала в форме приоритетных проектов, затем национальных и федеральных проектов в их составе, а в 2021 г. – в формате 42 национальных стратегических инициатив (инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.)¹⁷, которые подменили собой так и не разработанную национальную стратегию.

Эти проекты неоднородны и по проработанности, и по ожидаемым эффектам, но в основном опираются на уже действующие инструменты экономической политики, а их масштаб невелик. Правительство России оценивало потребность государственного финансирования инициатив до 2024 г. в 4,6 трлн руб., то есть около 1% ВВП, или 6% расходов федерального бюджета в ежегодном выражении (закон «О федеральном бюджете на 2022 г. и плановый период 2023–2024 гг.» сформирован исходя из предположения о величине ВВП в 2022 г. 133,3 трлн руб. и расходах бюджета 23,7 трлн руб.), притом, что часть этой суммы уже была ранее заложена в закон о бюджете. К тому же проектный подход и вообще частные решения опасны из-за недооценки влияния предпринимаемых шагов на другие сферы и экономику в целом.

Выводы

Противоречия внутри системы документов стратегического планирования и фактически реализуемых проектов, инициатив и мероприятий сегодня сами по себе являются препятствиями для устойчивого экономического роста.

Государство регулярно фиксирует в посланиях, стратегиях, планах цели, связанные с экономическим ростом, но при этом проводит консервативную политику по рассмотренным ключевым направлениям. Бюджетно-налоговая политика не ориентирована на развитие высокотехнологичных секторов обрабатывающей промышленности, что противоречит целям по стимулированию экономического роста и инвестиций. Во внешней торговле приоритет отводится экспорту сырья и продукции низких переделов. Политика в финансовой сфере обеспечивает макроэкономическую стабильность, но не доступность ресурсов для инвестирования. Процесс целеполагания устроен таким образом, что

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р.

целевые ориентиры часто пересматриваются. Среди механизмов достижения целей все больше преобладают не системные, комплексные, а узкие проектные решения.

Все это приводит к утрате доверия к государственным стратегиям, программам и планам, хотя подобные документы должны служить в первую очередь инструментами коммуникации между государством и экономическими агентами.

Существующие противоречия, перекосы и диспропорции нуждаются в исправлении или разрешении, не обязательно в сторону кардинальной коррекции проводимой политики. Большим шагом вперед будет уже само по себе признание фактических приоритетов и проведение дальнейшей политики в соответствии с выбранным курсом. Для этого необходимо:

- актуализировать закон «О стратегическом планировании» и всю систему планирования, избавив их от лишних элементов и формализовав иерархию стратегий, планов, программ и проектов;
- упорядочить имеющиеся приоритеты (цели, индикаторы) и снять противоречия между ними с позиции применяемых моделей и подходов;
- принять, наконец, «верхнеуровневую» стратегию развития, придать ей характер если не общественного консенсуса, то публично выбранного и последовательно реализуемого государством плана, поддерживать мораторий на существенное изменение ее целей, задач и показателей, по крайней мере, при отсутствии резких внешних потрясений;
- обновить совокупность документов стратегического планирования, приведя их в соответствие новым требованиям и приоритетам.

В этом случае целевые показатели и индикаторы уже не будут «подвешены в воздухе». Амбициозные показатели по темпам роста ВВП, инвестиций, производительности труда должны не предвещать поиск необходимых изменений в бюджетно-налоговой, денежно-кредитной, внешнеторговой, социальной, промышленной и других категориях государственной политики, а подтверждаться ожидаемыми эффектами от предлагаемых мер – в формате тех или иных аналитических моделей и расчетов, в отношении которых уже станет возможна дискуссия о закладываемых предпосылках, допущениях и ожиданиях.

Литература

Баранов А. О. О необходимости достижения компромисса между целями экономической политики в свете преодоления стагнации в России // Проблемы прогнозирования. 2020. № 5 (182). С. 20–32.

Глазьев С. Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития. Доклад. М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015. 60 с.

Ивантер В. В., Порфирьев Б. Н., Широков А. А. Экономический рост и экономическая политика в России // ЭКО. 2014. № 2. С. 55–69.

Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59.

Каргин Е. С. Стагнация вместо модернизации: инвестиционные диспропорции в России как проявление системных ошибок экономической политики // ЭКО. 2014. № 8. С. 85–104.

Клисторин В. И., Болдырева Т. Р. Экономическая политика: нужны грамотные расчеты и четкие ориентиры // ЭКО. 2014. № 12. С. 36–62.

Кувалин Д. Б., Моисеев А. К., Лавриненко П. А. Российские предприятия весной 2018 г.: скепсис по поводу качества экономической политики государства и усложнение ситуации с трудовыми ресурсами // Проблемы прогнозирования. 2018. № 6 (171). С. 130–139.

Мау В. А. Пандемия коронавируса и тренды экономической политики // Вопросы экономики, 2021. № 3. С. 5–30. DOI: 10.32609/0042–8736–2021–3–5–30

Мау В. А. Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018–2019 гг. // Вопросы экономики. 2019. № 3. С. 5–28. DOI: 0.32609/0042–8736–2019–3–5–28

Набиуллина Э. С. Экономическая политика в условиях кризиса – анализ и перспективы // Экономическая политика. 2009. № 3. С. 73–85.

Найденова Ю. Н., Леонтьева В. В. Влияние неопределенности экономической политики на инвестиции российских компаний // Вопросы экономики. 2020. № 2. С. 141–159. DOI: 10.32609/0042–8736–2020–2–141–159

Орешкин М. С. Перспективы экономической политики // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 3. С. 8–27. DOI: 10.18288/1994–5124–2018–3–01

Сидорович А. Новая экономическая политика развития: от системных противоречий к системным решениям // Общество и экономика. 2016. № 6. С. 5–18.

Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Кн. 1 / Под научн. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. 430 с.

Титов Б., Широков А. Стратегия роста для России // Вопросы экономики. 2017. № 12. С. 24–39.

Тихомиров Б. И., Френкель А. А. О единой социально-экономической политике и стратегическом планировании // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 4. С. 82–117. DOI: 10.18288/1994–5124–2017–4–04

Узякова Е. С. Производительность труда и возможности роста экономики // ЭКО. 2020. № 6. С. 87–110. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2020–6–87–110

Улюкаев А. В. Вызовы экономического развития РФ и государственная экономическая политика // Вопросы экономики. 2016, № 6. С.36–44.

Фальцман В. К., Крахина М. В. К концепции структурной политики на долгосрочную перспективу // Проблемы прогнозирования. 2019. № 3 (174). С. 17–27.

Статья поступила 28.02.2022.

Статья принята к публикации 12.04.2022

Summary

Kalinin, A.M., *Cand. Sci. (Econ.). E-mail: kalinin_a@mail.ru*
"Business Solutions"/SBS Consulting LLC, National Research University Higher School of Economics,

Samokhvalov, V.A. *E-mail: vsamokhvalov@sbs-consulting.ru*
Business Solutions LLC /SBS Consulting, Moscow

Strategic Disbalances in Economic Policy

Abstract. The paper examines Russian economic policy from the perspective of strategic priorities. The lack of a national economic strategy has led to the fact that almost each of the directions of state policy has formed its own sets of strategic planning documents, implemented in practice on the basis of different principles. As a consequence, the main directions of economic policy reveal contradictions, the elimination of which could improve the effectiveness of government actions. Specific examples of recent years show that there is internal logic in the actions of the state, they are at least effective, but in the aggregate often contradict each other and, often, – political statements, which generates low confidence in strategies, programs and plans. As a result, the role of strategies as communication tools between the state and economic agents is lost. The situation can be remedied by defining the real priorities of the policy, fixing them in the form of a national strategy and updating the entire set of strategic planning documents.

Keywords: *strategic planning; socio-economic development strategy; economic policy*

References

Baranov, A.O. (2020). On the need to achieve a compromise between economic policy goals in the light of overcoming stagnation in Russia. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 31. No. 5. Pp. 475–484. (In Russ.).

Fal'tsman, V.K., Krakhina, M.V. (2019). On the concept of structural policy for the long-term perspective. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 30. No. 3. Pp. 245–251.

Glaziev, S. Yu. (2015). *On urgent measures to strengthen Russia's economic security and bring the Russian economy onto a trajectory of advanced development*. Moscow, Institut jekonomicheskikh strategij, Russkij biograficheskij institut Publ. 60 p. (In Russ.).

Idrisov, G., Sinelnikov-Murylev, S. (2013). Budget Policy and Economic Growth. *Voprosy Ekonomiki*. No. 8. Pp. 35–59. (In Russ.).

Ivanter, V.V., Porfirev, B.N., Shirov, A.A. (2014). Economic Growth and Economic Policy in Russia. *ECO*. No. 2. Pp. 55–69. (In Russ.).

Kargin, E.S. (2014). Stagnation Instead of Modernization: Investment Disproportions in Russia as a Manifestation of Systemic Mistakes in Economic Policy. *ECO*. No. 8. Pp. 85–104. (In Russ.).

Klistorin, V.I., Boldyreva, T.R. (2014). Economic policy: competent calculations and clear guidelines are needed. *ECO*. No. 12. Pp. 36–62. (In Russ.).

Kuvalin, D.B., Moiseev, A.K., Lavrinenko, P.A. (2018). Russian enterprises in spring 2018: skepticism about the quality of the economic policies of the state and complication of the situation with labor resources. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 29. No. 6. Pp. 673–682. (In Russ.).

Mau, V.A. (2018). National goals and model of economic growth: New in the Russian socio-economic policy of 2018–2019. *Voprosy Ekonomiki*. No. 3. Pp. 5–28. (In Russ.). DOI: 0.32609/0042–8736–2019–3–5–28

Mau, V.A. (2021). Coronavirus pandemic and trends of economic policy *Voprosy Ekonomiki*. No. 3. Pp. 5–30. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2021–3–5–30

Mau, V.A., Kuzminova, J.I. (ed.) (2013). *Strategy 2020: New growth model – new social policy. Final report on the results of expert work on topical issues of Russia's socio-economic strategy for the period up to 2020. Vol. 1*. Moscow. Izdatel'skij dom «Delo» Publ., RANEPa Publ. 430 p. (In Russ.).

Nabiullina, E.S. (2009). Economic policy in times of crisis – analysis and perspectives. *Ekonomicheskaya Politika*. No. 3. Pp. 73–85. (In Russ.).

Naidenova, Yu.N., Leonteva, V.V. (2020). Economic policy uncertainty and investment of Russian companies. *Voprosy Ekonomiki*. No. 2. Pp. 141–159. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2020–2–141–159

Oreshkin, M.S. (2018). Prospects of Economic Policy. *Ekonomicheskaya Politika* Vol. 13. No. 3. C. 8–27. (In Russ.). DOI: 10.18288/1994–5124–2018–3–01

Sidorovich, A. (2016). New economic development policy: from systemic contradictions to systemic solutions. *Obschestvo i ekonomika*. No. 6. Pp. 5–18 (In Russ.).

Tikhomirov, B.I., Frenkel, A.A. (2017). On unified socio-economic policy and strategic planning. *Ekonomicheskaya Politika*. Vol. 12, No. 4. Pp. 82–117. (In Russ.). DOI: 10.18288/1994–5124–2017–4–04

Titov, B., Schirov, A. (2017). Growth strategy for Russia. *Voprosy Ekonomiki*. No. 12. Pp. 24–39. (In Russ.).

Ulyukaev, A.V. (2016). Challenges of Russian economic development and government economic policy. *Voprosy Ekonomiki*. No. 6. Pp. 36–44. (In Russ.).

Uzyakova, E.S. (2020). Labor Productivity and Opportunities for Economic Growth. *ECO. Vserossijskij jekonomicheskij zhurnal*. No. 6. Pp. 87–110. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2020–6–87–110

For citation: Kalinin, A.M., Samokhvalov, V.A. (2022). Strategic Disbalances in Economic Policy. *ECO*. No. 8. Pp. 155–172. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2022–8–155–172