

Структурная политика государства в современной России: проблема формирования и реализации

© 2012 С.А. Логвинов

кандидат экономических наук, профессор

© 2012 Е.Г. Павлова

кандидат экономических наук, доцент

E-mail: log46@list.ru

В статье обосновано, что наиболее эффективным вариантом регулирования государством структуры национальной экономики считается воздействие на избранные в качестве приоритетов элементы экономической системы, которые, опираясь на государственную поддержку, становятся авангардом, двигателем, синергетиком для остальной части экономики.

Ключевые слова: современная Россия, структурная политика, формирование, реализация.

Еще в XVII - начале XVIII в. человечеством была осознана необходимость государственного регулирования структурной адаптации экономики к меняющимся под влиянием многообразных факторов условиям.

События последних лет, связанные с мировым финансовым кризисом, еще раз убедительно доказали, что без активного государственного участия оптимизировать пропорции в экономике невозможно. В настоящее время практически во всех теоретических и реальных моделях государственного регулирования рыночной экономики присутствует структурная политика как элемент экономической политики государства.

Со сменой социально-экономической модели развития первостепенную роль в регулировании экономических пропорций в России стал играть ценовой механизм рынка. Под его воздействием в экономике сложилось три сектора, различающихся по конкурентоспособности, условиям для развития производства, модернизации производственной базы и повышения эффективности, - ориентированный на экспорт сырьевой сектор и работающие на внутреннем рынке монополизированный и конкурентный сектора. Первые два из этих секторов имеют высокий уровень рентабельности, в то время как работающий на внутреннем рынке конкурентный сектор неприбылен и вынужден сокращать производство.

Представим рентабельность отдельных видов экономической деятельности в России в 2005 - 2009 гг. (табл.1).

Используя благоприятные стартовые условия и экономические преимущества, возникшие вследствие несовершенства и неразвитости рыночных механизмов и институтов, первые два сектора перераспределяют в свою пользу национальный доход, в то время как предприятия, работающие на внутренний рынок в конкурентных условиях, из года в год имеют рентабельность ниже ставки рефинансирования ЦБ и многократно ниже коммерческих ставок по кредитам. Это вынуждает даже потенциально конкурентоспособные предприятия данного сектора осуществлять суженное воспроизводство, не имея по независящим от них причинам возможности реализовать свои конкурентные преимущества. Формированию неблагоприятной среды для этих предприятий в немалой степени способствуют преднамеренно и непреднамеренно создаваемые государством административные и экономические преимущества для экспортеров сырья и монополистов.

Наиболее эффективным вариантом регулирования государством структуры национальной экономики считается воздействие на избранные в качестве приоритетов элементы экономической системы, которые, опираясь на государственную поддержку, становятся авангардом, двигателем, синергетиком для остальной части экономики. В истории России было несколько структурных реформ, проведенных государством на основе выявления приоритетов и содействия их

Таблица 1. Рентабельность отдельных видов промышленной продукции в России (2005–2009 гг.) *

Отрасль промышленности	2005	2006	2007	2008	2009
Добыча полезных ископаемых	35,6	30,6	30,5	25,4	29,7
Связь	33,6	33,0	36,1	33,7	31,9
Обрабатывающие производства	15,3	16,6	18,3	17,1	12,5
В том числе машины и оборудование	8,2	8,3	8,7	8,8	8,8

* Экономист. 2010. № 12. С. 41.

развитию. Первой такой реформой можно считать реформу П.А. Столыпина, в которой приоритетом выступало земледелие. За непродолжительный пятилетний период России удалось достичь высоких результатов: в 1913 г. сельскохозяйственное производство дало более половины валового дохода государства, а поставки российской пшеницы составили треть мирового ее экспорта. Поскольку три четверти сырья для промышленности были сельскохозяйственными, аграрный сектор способствовал росту промышленного производства на 33,6 %¹. Следующей структурной реформой стала индустриализация, благодаря которой Россия превратилась в одну из ведущих промышленных держав мира. Построенные в тот период промышленные гиганты – “Апатит”, “Магнитка”, “Норильский никель” и др. – до сих пор составляют основу отечественной экономики. В ходе индустриализации в относительно короткие сроки удалось заново создать мощный промышленный потенциал. В период с 1965 по 1980 г. в России была успешно осуществлена структурная трансформация экономики на основе химизации производства. Уже в течение первых пяти лет осуществления этой структурной реформы втрое увеличилось производство химических продуктов на базе глубокой переработки первичного сырья и в 5 раз возрос выпуск пластических масс и синтетических волокон. Химизация способствовала развитию химического и нефтяного машиностроения, созданию принципиально новой микробиологической отрасли. Увеличение производства минеральных удобрений, по объему которого Россия вышла на первое место в мире, обеспечило рост выпуска продукции в сельском хозяйстве. Развитие химических производств повлекло за собой развитие ряда отстававших в прошлом отраслей машиностроения, автоматики и электроники. Необходимость улучшить положение села дала толчок подъему строительства и отраслей социальной сферы. Существенной оказалась роль химизации также в развитии ряда фундаментальных и отраслевых наук.

Наряду с успешными в истории России имеются примеры менее удачных структурных преобразований на основе ускоренного развития приоритетов. В начале 80-х гг. XX в. была предпринята попытка дать импульс для развития экономики и повышения ее эффективности за счет ускоренного наращивания машиностроительного производства. Направление значительных капиталовложений в машиностроение позволило существенно увеличить выпуск металлообрабатывающего оборудования различных модификаций. По количеству металлообрабатывающих станков Россия вышла на первое место в мире. Станочный парк России по физическому возрасту стал на 20 лет моложе станочного парка США. Однако станки эти основывались на

технологии металлообработки 1940-х гг. и были морально устаревшими. Масштабное перераспределение инвестиций в пользу машиностроения, недостаточное обоснованное расчетами народнохозяйственных потребностей, самым негативным образом отразилось на развитии других отраслей экономики, включая отрасли, совершившие рывок в период химизации.

В постсоветский период первыми документами, провозгласившими новую структурную политику российского государства, стали принятый в 1999 г. федеральный закон “Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений” и концепция среднесрочной программы “Структурная перестройка и экономический рост” на 1997-2000 гг. Следующим документом, зафиксировавшим намерения российских властей относительно изменения структуры национального хозяйства, являются “Основные направления социально-экономического развития РФ на период до 2010 г.”, где предусматривалось в 2007 г. осуществить переход к инновационному росту. Третьим в исторической последовательности документом, отражающим структурную политику государства в РФ, выступает Концепция долгосрочного развития на период до 2020 г. В ней сформулирована стратегия создания в России конкурентоспособной экономики на основе использования инновационных факторов. В последующем аналогичные задачи содержались в ежегодно принимаемых трехлетних программах федерального правительства.

Селективная поддержка государством определенных приоритетов остается на сегодня наиболее часто применяемой формой осуществления структурной политики в условиях рынка. Особенно актуальна она для относительно небогатых стран, а также в периоды кризисов различного рода, когда ощущается недостаток финансовых ресурсов. Успех селективной стратегии зависит от правильности выбора приоритетов, воздействуя на которые можно получить кумулятивный и мультипликационный эффект во всем народнохозяйственном комплексе. Вместе с тем существенный разрыв в создаваемых государством условиях функционирования приоритетных и прочих сфер хозяйственной деятельности, отраслей, производств и предприятий может привести к негативным результатам в экономике и социальной среде, дискредитировать государственную структурную политику в глазах общественности. Чрезвычайно опасным является также расхождение между декларируемыми и реальными приоритетами, что, к сожалению, характерно для России.

В сценарных условиях и прогнозе социально-экономического развития РФ на 2010 - 2012 гг., подготовленных Минэкономразвития России в 2009 г.,

отмечается, что ни один из вариантов не обеспечивает в полной мере переход к инновационному развитию. Рост производства в отраслях машиностроения и повышение их доли в промышленном производстве в целом по отношению к кризисному 2009 г. будет происходить крайне медленно² (табл. 2).

Очень небольшое снижение доли ТЭК и рост примерно в той же мере доли машиностроения не соответствуют требованиям перестройки экономической структуры, обуславливают сохранение в России на многие годы прежней структуры национального хозяйства.

Согласно прогнозу, предполагается уменьшение в 2012 г. производства металлорежущих стан-

мало проблем. Ускоряющийся рост числа принимаемых программ, бюрократизация процесса их подготовки и утверждения привели к распылению и замораживанию ресурсов. Переход к рынку не помог снять эти проблемы. Программирование должно оставаться скорее формальной, чем приносящей реальные плоды, деятельностью.

В 2005 г. в России были разработаны и впервые профинансированы в полном объеме крупные проекты, нацеленные на решение социальных проблем и охватившие четыре межотраслевых комплекса - здравоохранение, образование, АПК и жилищную сферу. Проекты получили статус национальных и ряд существенных преимуществ в срав-

Таблица 2. Динамика роста производства в отдельных отраслях промышленности РФ

Отрасль промышленности	2009	2010	2011	2012
Промышленность, всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Отрасли инвестиционного комплекса	15,1	15,4	16,2	17,4
В том числе машиностроение	11,6	12,1	12,8	14,0
Топливо-энергетический комплекс (ТЭК)	44,3	44,1	43,3	42,1

ков на 30 % в сравнении с уровнем 2008 г. Доля инновационной продукции в 2012 г. ожидается на уровне 6,4 % против 5,5 % в 2008 г., в то время как в промышленно развитых странах она достигает 30 - 40 %³. Аналогичные изменения намечаются и в опубликованном в июне 2010 г. проекте сценарных условий на 2010 - 2013 гг. В оптимистическом варианте прогноза социально-экономического развития РФ на период 2020 - 2030 гг. прослеживается курс на снижение инвестиционной активности⁴.

В основе всех негативных с точки зрения прогрессивного преобразования экономической структуры РФ прогностических ожиданий, безусловно, лежит установка на недоиспользование государством механизма планового регулирования пропорций в экономике.

Центральным звеном системы регулирования рыночной экономики в рамках планового процесса является разработка и контроль за выполнением программ. В настоящее время поставлена цель осуществить комплексную модернизацию отечественной экономики. Это позволяет предположить, что в ближайшие годы область применения программ расширится при одновременном повышении результативности данного регулирующего инструмента.

Россия располагает богатым опытом реализации структурных приоритетов с помощью программ в условиях централизованного управления экономикой. В послевоенные годы примером успешного осуществления программ были развитие атомной энергетики и атомного машиностроения, освоение космического пространства, в 1970-е гг. - мелиорация земель и подъем транспортного комплекса. Вместе с тем наряду с позитивным опытом применения программно-целевого подхода имелось и не-

внении с комплексными целевыми программами. К последним следует отнести гарантированное постоянно растущее бюджетное финансирование, наличие специальной системы управления выполнением мероприятий, вовлечение в процесс реализации отраслевых и региональных органов власти, мощная поддержка со стороны СМИ и общественности. Использование нового планового инструмента - национальных проектов - позволило в относительно короткие сроки достичь видимых результатов в социальной сфере.

На сегодня важнейшей задачей являются разработка и обеспечение выполнения концепции и стратегии преодоления структурных деформаций и сырьевой ориентации экономики, в которых определяются генеральная цель, видение и общая модель долгосрочных действий по преобразованию структуры российского хозяйственного комплекса. Стратегическое планирование структурных сдвигов в экономике должно базироваться на взаимодействии государства, бизнеса, объединений и союзов работодателей и работающих, различных организаций общественности и местного самоуправления. Это позволит уменьшить вероятность ошибок при выборе путей наиболее полного использования имеющегося потенциала и формирования оптимальной экономической структуры. Стратегия должна определить концептуальные подходы к установлению принципов разработки и реализации государственной структурной политики, очертить границы государственного вмешательства в процессы структурной адаптации национальной экономической системы.

Особого внимания требует формирование критериев для выбора приоритетов на федеральном и

на региональном уровнях управления, учитывающих рыночные факторы, временные и ресурсные ограничения.

В официальных документах постсоветского периода развития России прослеживается несколько этапов эволюции подходов государства к определению структурных приоритетов. В первые годы перехода к рынку долговременные структурные приоритеты не объявлялись. В качестве краткосрочного ориентира для поддержки использовался потребительский рейтинг, по которому государство определяло объемы финансирования отраслей. В середине 1990-х гг. главным критерием для избирательного регулирующего воздействия стала окупаемость вложений. В канун кризиса 1998 г. были сформулированы критерии отбора "точек роста", среди которых: конкурентоспособность, наличие прорывных инновационных проектов, способность вовлечь в сферу своей деятельности других субъектов хозяйствования и сформировать сектора экономического роста, высокая социальная значимость.

Основным ориентиром для определения приоритетных сфер деятельности является, на наш взгляд, система субординированных и скоординированных целей. С учетом целевых установок критерии выбора приоритетов для долговременной и среднесрочной структурной политики должны соответствовать видению будущего с позиции передовых достижений мирового НТП. Для краткосрочной структурной политики критерии выбора приоритетов должны отвечать требованиям рыночной экономики на конкретном этапе развития - конкурентные преимущества, прибыльность, динамика спроса, качество производства и продукта, минимум негативных последствий государственного вмешательства.

Процесс формирования структурной политики в рамках стратегического планирования осуществляется поэтапно в определенной последовательности:

- целеполагание;
- диагностика (выявление и анализ) факторов;
- формирование стратегических альтернатив;
- обоснование выбора приоритетов;
- установление приоритетов;
- выбор оптимальной стратегии;
- определение путей и средств реализации стратегии;
- разработка программы мероприятий;
- формирование системы управления осуществлением мероприятий;
- формирование механизма реализации программных мероприятий;
- формирование системы мониторинга реализации мероприятий и достигнутых результатов;
- разработка процедур корректировки стратегии и программы мероприятий;

- разработка плана действий государственных структур.

В литературе рассматриваются два основных варианта стратегии развития российской экономики - энергосырьевой и инновационный. В первом варианте предусматривается первоочередная реализация конкурентных преимуществ страны, связанных с добычей, переработкой и экспортом углеводородов и развитием энергетики. Во втором - формирование мощного слоя конкурентоспособных производств в обрабатывающих отраслях. Большинство авторов отдают предпочтение инновационному варианту, как в наибольшей мере отвечающему требованиям максимальной реализации стратегических интересов России¹. На наш взгляд, наилучшие шансы в условиях глобальной конкуренции Россия получит лишь развивая одновременно и сырьевую и инновационную экономику. Конкретные пропорции между ними необходимо целенаправленно регулировать в процессе стратегического планирования структурных сдвигов с учетом долговременных национальных интересов. Решения относительно неприоритетных видов экономической деятельности принимаются с учетом их роли в поддержании жизнедеятельности и безопасности общества. Важные виды деятельности, например производство медицинских препаратов и техники, требуют государственной поддержки в масштабах всего отраслевого комплекса. Поддержка производств, не имеющих важного значения с точки зрения обеспечения жизнедеятельности и национальной безопасности, осуществляется избирательно с учетом состояния имеющегося потенциала, наличия инновационных заделов, конкурентоспособности и т.п. При этом государственная помощь должна носить целевой характер - создание импортозамещающих или экспортных мощностей, освоение новых продуктов, технологий и рынков и др. В случае нецелесообразности сохранения производства помощь государства должна быть нацелена на минимизацию социальных издержек.

¹ Бабкин В. 20 тысяч нет баррелю нефти // Известия. 2009. 25 февр.

² Сенчагов В. Способствует ли бюджет 2010 г. модернизации российской экономики? // Вопр. экономики. 2010. □ 2. С. 34.

³ Там же.

⁴ Алексеев А., Кузнецов Н. Структура инвестиций: насколько она передовая? // Экономист. 2010. □ 3.

⁵ См.: Иванченко В., Иванченко В. Инновационно-структурное воспроизводство и государство // Экономист. 2010. □ 1; Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник. 3-е изд., доп. М., 2009.