

## Приоритеты в системе преодоления деструктивных тенденций в экономике России

© 2016 Зельднер Алексей Григорьевич  
доктор экономических наук, профессор  
Институт экономики Российской академии наук  
117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32  
E-mail: tzeldner@gmail.com

Рассматриваются методические и практические вопросы выбора приоритетов экономического развития в условиях дефицитного бюджета и санкций, введенных против России.

*Ключевые слова:* приоритеты, инвестиции, санкции, уровень и качество жизни.

В начале XXI в. за счет сложившейся конъюнктуры мировых цен на сырьевые ресурсы и аккумуляции части природной ренты государство смогло обеспечить профицитный бюджет и создать резервные и другие фонды. Но в этот период вместо того, чтобы накопленные средства использовать для структурной перестройки и модернизации промышленности и сельского хозяйства, вместо рывка в инновационном развитии мы, полагаясь на запасы нефти, газа и других ресурсов, на высокий уровень мировых цен на эти ресурсы, упорно перестраивали российскую экономику в направлении сырьевого развития. Резкое падение цен на нефть в 2015 г. поставило нас в положение героини сказки А.С. Пушкина “О рыбаке и рыбке”. Дефицитный бюджет, санкции и антисанкции, “оборонительная” война в Сирии, необходимость роста оборонного бюджета, рост цен и инфляция<sup>1</sup>, падение уровня жизни, актуализация проблемы импортозамещения - все это вновь во главу угла ставит проблему обеспечения устойчивого развития экономики.

Управление процессом устойчивого экономического развития (в условиях ограничения ресурсов и снижения уровня жизни) - это практически всегда оптимальный выбор (с учетом поставленной цели) приоритетов развития, обеспечивающих в конечном итоге достижение высокого качества жизни населения. Оптимизация выбора целей и путей их достижения с использованием приоритетов - это следствие, в первую очередь, высокого профессионализма в управлении, позволяющего рационально использовать имеющиеся всегда в ограничении финансовые ресурсы с целью достижения максимального эффекта за счет оптимального, экономически обоснованного выбора приоритетов. “Экономика как наука - это учение о том, как общество делает выбор в использовании своих ограниченных ресурсов”<sup>2</sup>.

В основе выбора приоритетов социально-экономического развития - реальная оценка состояния экономических процессов и четкое понимание конечных целей. При этом учитываются:

- приоритеты так называемой первоочередной необходимости с позиции социальной стабильности и национальной безопасности. Это проблемы поддержания уровня жизни населения, бюджетные возможности, текущее социально-экономическое состояние, экологические и другие проблемы;

- приоритеты, направленные на реализацию поставленной цели, при прочих равных условиях должны учитывать долгосрочные стратегические разработки, схему развития и размещения производительных сил страны на перспективу;

- приоритеты должны обеспечить получение мультипликативного эффекта, определяемого включением в сферу производства все большего и большего числа отраслей, с решением проблемы “спрос-предложение”.

В методическом и практическом плане при выходе на приоритеты первоначально целесообразно определиться с подходом к выбору цели, которая в условиях ограничения ресурсов требует соответствующих приоритетов. В “Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.” (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) в качестве основной цели назван ВВП на душу населения по паритету покупательной способности, который планируется увеличить с 13,9 тыс. долл. в 2009 г. до 30 тыс. долл. в 2020 г. на человека.

Валовой внутренний продукт - один из общепризнанных экономических показателей, отражающих стоимость товаров и услуг, произведенных в процессе производственной деятельности экономических единиц - резидентов в целях конечного потребления. Будучи стоимост-

ной категорией, ВВП включает и относительно бесполезные для населения товары и услуги: например, оружие, услуги полиции, армии. Сложно говорить об их реальной общественной оценке, об их потребительской стоимости. ВВП двойствен по своей сущности, он имеет как положительное значение, так и отрицательное, ибо увеличение производства зачастую сопровождается экологическими нарушениями водной и воздушной среды, в свою очередь, изменение климата приводит к росту природных катаклизмов. Ухудшение среды обитания отражается на здоровье населения, что в сочетании со стихийными бедствиями приносит обществу невосполнимые потери. И наконец, рост стоимости ВВП иногда идет по принципу “Выруби сад - расширь кухню”. И поскольку стоимость потерянного сада с учетом не только потерянной продукции, но и экологии и эстетики не поддается рыночной оценке, такие потери при оценке факторов роста ВВП не учитываются.

Представляется, что ВВП на душу населения - это несколько абстрактная трактовка обобщающего показателя, который лишь косвенно отражает возможности для достижения главной цели - высоких стандартов качества жизни. Учитывая, что Россия “социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека”<sup>3</sup>, именно показатель достижения высоких стандартов жизни следует использовать в качестве критерия для определения приоритетов, обеспечивающих с учетом реального положения достижение целевого ориентира государственной социально-экономической политики.

В основе критерия для выбора приоритетов в мирное время - человек, повышение уровня и качества его жизни. При этом дерево целей включает такие сферы обеспечения:

- 1) уровень благосостояния, обеспечивающий потребление продуктов питания до нормативных потребностей;
- 2) для населения жилье;
- 3) доступное здравоохранение;
- 4) образование (школьное, среднетехническое, высшее);
- 5) развитие сферы социальных услуг;
- 6) дороги и транспортная доступность;
- 7) экологические проблемы безопасности среды проживания;
- 8) туристско-рекреационная сфера; и др.

Выяснив цель, достижение которой требует выбора определенных приоритетов, можно предложить логическую обобщенную схему ее достижения, учитывая, что каждый приоритет имеет свою специфику.

Обобщенная схема включает следующее.

Определяются пути достижения цели и, в первую очередь, инвестиционные возможности (бюджетные, внебюджетные, собственные).

Выявляется экономический механизм, стимулирующий привлечение инвестиций, включающий государственно-частное партнерство.

Разрабатывается дорожная карта поэтапного достижения конечных целей.

Проводится постоянный мониторинг достижений индикаторов каждого этапа.

Рассчитывается мультипликативная эффективность каждого приоритета.

К выбору приоритетов следует подходить комплексно, учитывая их влияние на необходимость институциональных изменений, предполагающих партнерские отношения государства, бизнеса и общества в реализации намеченных целей развития. С экономических позиций это целенаправленная деятельность государства, использующего институты и механизмы для концентрации ограниченных бюджетных ресурсов и привлекаемых частных инвестиций на базе механизма государственно-частного партнерства (ГЧП).

Привлечение инвестиций, особенно частных, для финансирования приоритетных направлений развития на базе ГЧП в большой мере зависит от созданной государством институциональной среды, определяющей безопасное предпринимательство, гарантию рисков, паритетную ответственность всех субъектов рыночных отношений и консенсус с институтами гражданского общества, обеспечивающими социальную поддержку основной массы населения при реализации намеченных приоритетов.

Исследователи из Кембриджского университета Ф. Кифер и М. Ширли на основании анализа десятилетнего опыта развития многих стран мира установили, что “институциональный индикатор” (агрегированный показатель качества правил и их соблюдения) воздействует на показатели экономического развития в 2 раза сильнее, чем “политический индикатор” (агрегированный показатель качества экономической политики). Полученный вывод можно рассматривать как количественное выражение известного тезиса, что “институты имеют значение”, и в данном случае они оказываются более значимыми, чем качество экономической политики правительства, по крайней мере в среднесрочной перспективе. Такая постановка вопроса объясняет заинтересованность правительств в институциональных преобразованиях для обеспечения экономического роста<sup>4</sup>. Проведенные российскими учеными исследования также показали, что повышение качества базовых государственных

институтов на один балл (по десятибалльной шкале рейтинга Венского института менеджмента) обеспечило бы, при прочих равных условиях, ежегодное повышение темпов роста ВВП, как минимум, на 0,31 процентного пункта<sup>5</sup>.

Важно обоснованно подойти к критериям выбора приоритетов с учетом естественных преимуществ той или иной отрасли. Например, земельные и трудовые ресурсы, климатические условия и необеспеченность населения России продовольствием на нормативном уровне в условиях санкций делают приоритет развития сельского хозяйства актуальным. То же относится к жилищному строительству и дорожной инфраструктуре. Услуги этих сфер постоянно в дефиците, а их развитие обеспечивает существенное мультипликативное воздействие на смежные отрасли и запускает совокупный спрос.

Критерии выбора приоритетных направлений, рассчитываемых на поддержку госбюджета и механизма ГЧП, должны определяться реальным мультипликативным эффектом, обеспечивающим развитие смежных отраслей и в целом экономический рост. Взаимосвязь между спросом и предложением означает, что одновременно с выбором соответствующего приоритета и с его реализацией должны решаться и проблемы платежеспособного спроса за счет роста зарплат, пенсий и пособий.

Потенциал экономического роста следует оценивать не только с позиции наличия ресурсов (факторов производства), но и с точки зрения удовлетворения потребностей населения, общества, государства. Именно в сопоставлении реальной потребности и возможностей их удовлетворения и можно выстраивать систему приоритетов. В условиях стагнации экономики важнейшим критерием при определении приоритетов социально-экономического развития выступает именно рост уровня и качества жизни населения России, как важнейший фактор обеспечения социальной стабильности.

Однако следует отметить, что Россия вступает в тот период своего развития, когда правительству для реализации намеченных приоритетов необходимо, кроме решения инвестиционных проблем, заручиться еще и таким забытым нравственным фактором, как доверие, обеспечивающим единство интересов государства, общества, частного предпринимательства. Доверие к власти, к ее реальной политике, к своим обязательствам, к нуждам населения и реалистичным потребностям крупного, среднего и мелкого бизнеса – это условие достижения стратегических задач при выборе и реализации приоритетных проектов. Там, где возникает доверие, можно ожидать и успеха.

Проблема выбора приоритетов сопровождается Россией на всех этапах ее развития. В поиске ключевого звена реформирования С.Ю. Витте активизировал развитие железнодорожного транспорта, Д.И. Менделеев предлагал индустриализацию, П.А. Столыпин ключевым звеном экономических реформ считал вопрос о крестьянстве и о земле, ибо высокое эффективное сельское хозяйство – это решение как внутренних, так и внешних проблем (приток валюты за счет экспорта сельскохозяйственной продукции). Производство достаточного количества продовольствия позволяет поддерживать и относительно низкие цены. Дешевое продовольствие снимает частично напряжение с уровня зарплат и в промышленности, продукция которой становится более конкурентной. Поэтому развитое сельское хозяйство создает условия для становления конкурентоспособной промышленности и обеспечивает спрос населения.

В процессе развития российской экономики к проблеме приоритетов относились по-разному. По мнению В. Мау, “государство сейчас не может позволить себе выделить какие-то отрасли и финансировать их. И не только из-за невозможности спрогнозировать, окажется ли именно их продукция востребованной. Но и потому, что примеров эффективных госинвестиций на сегодня нет”<sup>6</sup>. Аналогичного мнения придерживается и В. Завадников (бывший председатель комитета Совета Федерации по промышленной политике): “...не должно быть приоритетов, а должны быть нормальные равные рыночные условия для всех секторов экономики. А дальше как кто выживет”<sup>7</sup>. Вряд ли такой вывод сделали бы эти авторы для современного состояния экономики России.

Приоритетные направления развития предполагают системный подход. По мнению С. Глазьева и Г. Фетисова, с макроэкономической точки зрения, приоритеты должны создавать расширяющийся импульс роста спроса и деловой активности. Со структурно-воспроизводственной – приоритетные производства должны выходить, начиная с определенного момента, на самостоятельную траекторию расширенного воспроизводства, выполняя роль “локомотивов роста” для экономики. С социально-экономической – их реализация должна сопровождаться расширением занятости, повышением реальной зарплаты и квалификации работающего населения, общим ростом общественного благосостояния. С научно-технической точки зрения, приоритеты должны соответствовать перспективным направлениям становления нового технологического уклада<sup>8</sup>.

В основных направлениях деятельности Правительства России до 2018 г. выделяются пять приоритетов: во-первых, планируется повысить национальную конкурентоспособность и производительность труда, создать условия для эффективного развития внутренних и внешних рынков. Во-вторых, повысить качество и доступность услуг в социальной сфере и ориентировать ее на запросы и потребности людей. В-третьих, решить жилищную проблему, развернуть массовое строительство качественного и доступного жилья. В-четвертых, повысить эффективность госуправления и качество услуг. В-пятых, обеспечить сбалансированное региональное развитие, создать новые центры развития на юге и востоке страны.

В стратегии развития России с учетом сложившегося социально-экономического положения и ограниченности инвестиционных возможностей целесообразно использовать комбинированный подход к приоритетному развитию, сочетая инновационное развитие и кластерные возможности встраиваемых крупных отечественных отраслевых компаний в международные сетевые цепочки по производству конечной добавленной стоимости. Но вряд ли можно согласиться, что такой подход “даст, может быть, больший эффект, чем тотальная поддержка тех или иных отраслей”<sup>9</sup>. Такой вариант возможно допустить только при прочих равных условиях. В настоящее время одним из существенных факторов торможения экономического роста выступает ограниченный спрос. В России он может быть обеспечен при запуске таких отраслевых приоритетов, обладающих существенным мультипликативным эффектом, как жилищное строительство, сельское хозяйство и др.

Если проанализировать пути развития ведущих индустриальных стран мира, то почти все они в стратегии своего развития прибегали к системе приоритетного развития отраслей со значительным мультипликативным эффектом. В качестве таких приоритетов на различных стадиях развития выступали: инновационные технологии, ипотека, транспортная инфраструктура, сельское хозяйство и некоторые другие. Причем вне зависимости от уровня развития рыночных отношений в стране и форм собственности на первоначальном этапе роль стартера в запуске мультипликативных программ выполняло государство.

Великая депрессия 1929-1933 гг. в США, по сути, легализовала государственное вмешательство в рыночную экономику. Одновременно государство обеспечило развитие ряда приоритетных программ (транспортная инфраструктура,

жилищная ипотека и др.) и полностью создало всю необходимую инфраструктуру путем встраивания в рыночный механизм государственных институтов, выступающих в качестве непосредственных субъектов рынка. Так, в США при осуществлении запуска программы жилищного строительства, предусматривающей в качестве ядра систему секьюритизированного ипотечного кредитования как связующего звена финансового рынка и рынка недвижимости, государство на первоначальном этапе взяло на себя выполнение всех непредоставляемых на тот момент рынком функций: организатора, гаранта, страховщика, инвестора, посредника, арбитра и др.

Приоритеты развития любой страны определяются, исходя из анализа ее возможностей, что, в свою очередь, позволяет четко обозначить цель и определить стратегию для ее достижения. В конечном итоге достижение поставленных целей должно обеспечивать социально-экономический эффект. Социальный - с позиции роста уровня и качества жизни населения, экономический - с позиции обеспечения устойчивых темпов расширенного воспроизводства.

Сырьевой приоритет развития, навязанный России естественными монополистами, привел к тому, что в структуре промышленности удельный вес инвестиций, направляемых в топливные отрасли, составляет преобладающий удельный вес. В этой связи значительный интерес представляет оценка системы приоритетов Л. Эрхардом: “Если мы стремились к радикальным сдвигам в деле развития, нет ничего вздорнее и ошибочнее часто высказываемого взгляда, будто высшим приоритетом политики помощи развивающимся странам должно быть содействие экспорту развивающихся государств”. Политика “картельных сговоров и взвинчивания цен на сырье и энергоносители вполне может на короткое время позволить некоторым странам улучшить их торговый баланс. Но что это означает? Даже для богатых сырьем стран нежелательны большие поступления капитала в короткие сроки... Решающее значение для успеха политики развития имеет не величина средств сама по себе, а тот способ, которым они расходуются. Развитие, опирающееся на здоровую основу и приводящее к многообещающим структурным сдвигам, предполагает использование отечественной инфраструктуры...” И далее Л. Эрхард выделяет приоритеты: “Внутренний спрос и производство для отечественного потребителя надо поставить в центр всей политики развития”. В этом плане базовой основой для роста внутреннего спроса выступает сельское хозяйство - основа высокоэффективного потребительского спроса.

Судя по складывающейся политической обстановке в мире, когда становится ясным, что развитые страны не заинтересованы в изменении статуса России как сырьевого придатка, не воспринимают нашу страну как равноправного партнера в развивающемся процессе глобализации, необходимо очень серьезно, с позиции национальных интересов, подойти к проблеме выбора приоритетов. Актуальность такого подхода вызвана также и тем, что Россия серьезно опаздывает вскочить на подножку поезда, уходящего в постиндустриальное будущее.

Прежде чем подробно остановиться на предлагаемых с позиции конкретной экономической ситуации 2015-2016 гг. приоритетах, отметим следующий важный аспект. При прочих равных условиях, для любой уважающей себя экономики приоритетом приоритетов всегда остаются инновационные разработки<sup>10</sup>, обеспечивающие создание новых поколений техники, а также ресурсосберегающих технологий, формирующих новые технологические уклады. Основой инновационно-нанотехнологического развития выступает постоянно развивающийся научный потенциал страны, поддерживаемый финансово государством и бизнесом. Статистика стран “золотого миллиарда” показывает, что до 80 % роста ВВП достигается за счет инновационного сектора. В России, по данным американской консалтинговой компании “Макензи”, эта доля составляет всего 8 % ВВП. В то же время в последние годы прослеживается снижение затрат на развитие гражданской науки в постоянных ценах 2000 г. Ассигнования на гражданскую науку с учетом космических исследований из федерального бюджета (фундаментальные исследования) снизились с 65,0 млрд руб. в 2011 г. до 60,2 млрд руб. в 2015 г., что составляет 0,48 % к ВВП<sup>11</sup> страны (США на научные исследования тратят примерно 3 % ВВП, но следует еще учитывать разницу в суммах ВВП России и США). Сокращение финансирования науки, по мнению Федерации американских ученых, неизбежно приводит к “глушению инновационного двигателя, приводящего в движение всю национальную экономику”.

Принятый нами обобщающий критерий выбора приоритетов - повышение уровня и качества жизни населения - нуждается применительно к данному этапу развития в детализации путем достижения качества жизни, что предполагает следующее:

1. Обеспечение производства и потребления основных продуктов питания населением России по научно обоснованным нормативам как важнейшее условие социальной стабильности общества<sup>12</sup>.

Россия обладает не только крупными запасами топливных ресурсов, но самое значимое - наличие земельных ресурсов, позволяющих при соответствующих экономических условиях и воле решать все проблемы своей продовольственной безопасности и, более того, стать крупным экспортером экологически чистых продуктов питания. На Россию приходится 12 % мировых пахотных земель, 20 % мировых запасов пресной воды, 39,2 млн чел. сельского населения, из которых более половины в трудоспособном возрасте. На душу населения в России приходится по 0,8 га пашни - это один из самых высоких показателей в мире<sup>13</sup>.

Сельское хозяйство оказывает существенное мультипликативное воздействие на смежные отрасли. С аграрной сферой связана треть отраслей народного хозяйства. По экспертным оценкам, одно рабочее место на селе позволяет обеспечить занятость 5-6 чел. в других сферах экономики, а рост производства продукции АПК обеспечивает высокую долю продовольственных товаров в структуре розничного товарооборота, которая в 2014 г. составила 47 %<sup>14</sup>.

2. Развитие жилищного строительства, учитывая существенную потребность в жилье населения и строительстве социальных инфраструктурных проектов, позволяет запустить в действие мультипликатор Кейнса, когда запуск строительного приоритета приводит к цепной реакции развития смежных отраслей.

3. Одним из важнейших приоритетов обеспечения экономического роста и повышения конкурентоспособности отечественной продукции, обладающих мультипликативным эффектом, выступает транспортная инфраструктура. Это важнейший национальный (а не отраслевой) приоритет. Отсутствие современной транспортной инфраструктуры в России отражается на национальной безопасности страны, увеличивает затраты предприятий, обостряет социальные проблемы. Ущерб России от недостатков дорожной инфраструктуры оценивается в 450-500 млрд руб. ежегодно. Транспортная инфраструктура обладает значительным мультипликативным эффектом. По данным Федерального дорожного агентства, каждый рубль, вложенный в дорожное строительство, приносит около 3 руб. дохода.

Развитие дорожной инфраструктуры было одним из приоритетов, позволивших США в 1929-1932 гг. преодолеть экономический кризис<sup>15</sup>. С 1956-го по 1973 г. в США была завершена федеральная программа скоростных автомагистралей, финансирование которой составило 129 млрд долл., 90 % - это государственные инвестиции. Экономический эффект реализации дорожной програм-

мы составил примерно 2,1 трлн долл., что в 16 раз больше затрат.

<sup>1</sup> По данным Росстата, в 2015 г. инфляция в России составила 12,9 % (максимум с 2008 г.). Цены на продовольствие по сравнению с 2014 г. выросли на 19,1 %, услуги на ЖКХ - на 19,5 % (Российская газета. 2016. □ 1301). Падение ВВП в 2015 г. по сравнению с 2014 г. составило 3,8 %, промышленного производства - на 3,3 %. URL: [http://www.gazeta.ru/business/news/n\\_8102441.shtml](http://www.gazeta.ru/business/news/n_8102441.shtml).

<sup>2</sup> Стиглиц Д. Экономика государственного сектора. Москва, 1997. С. 18.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации. Москва, 2000. С. 5 (ст. 7).

<sup>4</sup> Цит. по: Аузан А., Сатаров Г. Приоритеты институциональных преобразований в условиях экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. □ 6. С. 65.

<sup>5</sup> Сколько стоят неработающие институты / М.В. Петроневич [и др.] // Вопросы экономики. 2011. □ 8.

<sup>6</sup> Экономика и жизнь. 2004. □ 4.

<sup>7</sup> Известия. 2004. 17 нояб.

<sup>8</sup> Глазьев С., Фетисов Г. О стратегии устойчивого развития экономики России // Экономист. 2013. □ 1. С. 7.

<sup>9</sup> Российская газета. 2013. 17 янв.

<sup>10</sup> Д. Медведев выделяет пять приоритетов в инновациях: энергоэффективность, информационные, космические, биомедицинские технологии, атомная промышленность. Все другие отрасли тоже требуют инноваций, даже нефтегазовая. (Российская газета. 2012. 1 нояб.).

<sup>11</sup> Наука, технологии и инновации России. Москва, 2015. С. 29.

<sup>12</sup> По мнению Н.Д. Кондратьева, основой развития народного хозяйства выступает аграрная сфера, экономика не может быть развита более, чем позволяет ей сельское хозяйство.

<sup>13</sup> "...Земля - это гораздо больше, чем просто фактор производства. Она является неисчерпаемым источником человеческой энергии и человеческой жизни. Сельское хозяйство представляет собой не просто одну из множества отраслей производства. Она является единственной, естественной и достойной деятельностью человека, единственным облагораживающим условием подлинно человеческого существования... Земля не просто приносит плоды, питающие наше тело, она прежде всего производит нравственные и духовные силы цивилизации" (Мизес Л. фон Человеческая деятельность. Москва, 2000. С. 604).

<sup>14</sup> Расчет по: Россия в цифрах. 2015 : стат. сб. / Росстат. Москва, 2015. С. 339-340. При этом следует отметить, что в статистический показатель "оборот розничной торговли" не включаются стоимость товаров, проданных из розничной торговой сети юридическим лицам (включая социальную сферу, индивидуальных предпринимателей и оборот общественного питания).

<sup>15</sup> Касаясь транспортной инфраструктуры, президент США Д. Эйзенхауэр отмечал, что "этот государственный проект изменил лицо Америки больше, чем любой иной. Его влияние на американскую экономику столь велико, что не поддается точному исчислению".

*Поступила в редакцию 02.12.2015 г.*