

РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ ИЛИ ПРОДОЛЖЕНИЕ ЛИБЕРАЛЬНОГО КУРСА?*

Современные проблемы отечественной экономики вызваны не столько санкциями, сколько ошибочностью политики либерализации. Ее основу более 20 лет составляла идея минимизации участия государства в технологическом обновлении отечественной промышленности; в регулировании системы трудовых отношений; в подготовке кадров. В результате, отечественное машиностроение — основа экономического роста — или разрушено, либо настолько устарело, что оказалось не только не способно ответить на вызовы XXI в., но и обеспечить экономическую безопасность страны в условиях санкций. В этом же направлении действовало и ограничение участия регионов в развитии промышленного потенциала. По этим и иным причинам уровень задач, которые предстоит решить в России, во многом схож с теми, которые в конце 1920-х гг. решались в преддверии индустриализации советской промышленности.

Ключевые слова: муниципалитеты, налогово-бюджетные механизмы, регионы, реиндустриализация, социально-трудовые отношения, стратегическое планирование

В сентябре 2014 г. в РЭУ им. Г.В. Плеханова был опубликован доклад, посвященный проблемам реиндустриализации российской экономики. В заключении к нему отмечалось: «...надо отдавать себе отчет в том, что перед российской экономикой... стоит проблема, сложность которой по своим масштабам сравнима с той, которая стояла в 1920-е гг. Как и в тот период, нам предстоит *полностью восстановить промышленный потенциал на новой технологической основе*»¹.

В 2015 г. мы укрепились в корректности своей позиции, поскольку из исходной причиной переживаемого кризиса являются не санкции.

*Статья написана на основе доклада «Реиндустриализация России в условиях новых угроз» (см.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2015). Авторы: д.э.н. С.Д. Валентей, д.э.н. С.М. Белозерова, к.э.н. Е.В. Бушмин, д.э.н. В.К. Бурлачков, д.э.н. Е.М. Бухвальд, д.э.н. Г.Ю. Гагарина, д.э.н. К.В. Екимова, д.э.н. Е.А. Звонова, к.ю.н. М.В. Глигич-Золотарева, д.э.н. И.В. Караваева, к.э.н. А.В. Князева, д.э.н. Л.Я. Маршавина, д.э.н. Л.Н. Павлова, д.э.н. В.А. Слепов, д.э.н. Е.В. Устюжанина, д.э.н., чл.-кор. РАН Р.И. Хасбулатов.

¹ Проблемы и стратегические направления реиндустриализации экономики России. М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2014. С. 59.

Корень зла в продолжающемся более чем двадцатилетнем игнорировании Правительством РФ необходимости участия государства в технологическом обновлении промышленности². Такая политика привела к практически полной утрате ряда сегментов ключевого звена последней — машиностроительного комплекса³.

Но не только это предопределяет в кратко- и среднесрочной перспективе реализацию стратегии «новой индустриализации», или *реиндустриализации*. Такой стратегический разворот — требование современных вызовов, отвечая на которые, например, Германия еще в 2006 г. разработала Новую высокотехнологичную стратегию (*The New High-Tech Strategy*). Она же развивает «Индустрию 4.0», соединяющую промышленные и информационные технологии, адаптируя к ней национальную систему образования⁴.

Следовательно, без реиндустриализации экономики у России как у великой державы нет будущего. Однако осуществлять ее придется в ситуации более сложной, нежели после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., и не только по причине системного характера наблюдаемых негативных процессов, который академики А.Г. Аганбегян и В.В. Ивантер охарактеризовали как «стагнация — рецессия — стагфляция»⁵.

Начнем с того, что сырьевой сектор стабилизирует добычу основных видов энергоносителей (см. табл. 1). Значит, рассчитывать на значимый прямой вклад добывающих отраслей в экономическую динамику в стране более нельзя, особенно при почти двукратном снижении цен на нефть.

Т а б л и ц а 1

Тенденции изменения добычи энергоносителей

Виды продукции	2009	2010	2011	2012	2013	2013 г. к 2009* г., в %
Уголь	301	322	335	356	347	115,3
Нефть добытая, включая газовый конденсат	495	505	512	519	523	105,7
Газ природный и попутный, млрд м ³	583	651	671	655	668	114,6

*За указанный период (к среднему значению за 2008–2009 гг.) ВВП в постоянных ценах вырос на 9,5%.

Источник: Российский статистический ежегодник — 2013. М.: Росстат, 2013. Табл. 11.1; 13.13, 13.14.; 13.16; Россия — 2014. Статистический справочник. М.: Росстат, 2014. С. 22, 28; текущая информация Росстата.

² Для устойчивого развития национальной экономики отечественное машиностроение должно обеспечивать внутренний спрос не менее чем на 70%. В советский период основные отрасли машиностроения удовлетворяли его на 65% (см.: *Половинкин В.Н., Фомичев А.Б.* Проблемные вопросы отечественного машиностроения // Экспертный Союз. 2013. № 7. С. 18, 22).

³ Вполне современной представляется задача, поставленная XIV съездом ВКП(б): «СССР из страны, ввозящей машины и оборудование, необходимо превратить в страну, производящую машины и оборудование» (КПСС в резолюциях, решениях съездов, конференций пленумов ЦК. Т. 4. С. 18).

⁴ См.: Европейская парламентская сеть оценки технологий: новые технологии и государственные решения: сборник материалов / Совет Федерации. М. 2014. С. 36.

⁵ См.: *Аганбегян А.Г., Ивантер В.В.* Текущая экономическая ситуация в России: траектория развития и экономическая политика // Деньги и кредит. 2014. № 11. С. 4.

Далее. Финансовый сектор, переживающий период резкого «сжатия» доходов государственных и негосударственных финансовых институтов, также не способен помочь в выходе из кризиса⁶.

Таким образом, место единственного источника экономического роста начинает занимать, *как и должно быть в нормальной экономике*, реальный сектор. Но, учитывая, что износ основных фондов на 2013 г. составил 46,8%, решение этой задачи требует не формального присутствия государства при решении социально-экономических проблем, а *определения места всех его институтов*, во-первых, в обеспечении притока инвестиций в стратегически важные виды промышленного производства; во-вторых, в контроле за этим процессом.

По нашему мнению, на этом пути Правительству РФ предстоит решить три группы задач.

Первая. Обеспечение концентрации финансовых ресурсов в федеральном Центре, а также их расходование (и жесткий контроль за расходованием) только на нужды «новой индустриализации».

Это потребует обеспечения точечной индустриализации за счет внутренних (государственных резервных фондов) и внешних источников финансирования (разумных заимствований).

Вторая. Обеспечение материального наполнения финансовых ресурсов.

Поскольку сегодня отечественная экономика не способна решить эту задачу самостоятельно, предстоит обеспечить:

- массовое приобретение за рубежом современных станков и оборудования, в т.ч. в обход санкций;
- создание возможностей для форсированного замещения импортного оборудования отечественным.

Третья. Обеспечение подготовки кадров, адекватных требованиям экономики инноваций.

Поскольку преобладающая часть отечественных предпринимателей, ориентируясь на занижение оплаты труда квалифицированной рабочей силы, одновременно склонна экономить на ее подготовке (переподготовке), организация последней также потребует активного участия государства:

- финансово (государственные вузы, государственные образовательные программы и пр.);
- законодательно (формирование нормативно-правовой базы системы трудовых отношений, адекватных целям массового внедрения в промышленность современных технологий).

Остановимся на некоторых направлениях и механизмах решения перечисленных проблем, с учетом последствий санкций.

Стратегическое планирование — основа реиндустриализации отечественной экономики

Состояние экономики России характеризуется утратой значительной части промышленного потенциала, связанной с устареванием преоб-

⁶ Так, в 2006 г. экономический рост на уровне 6,7% на две трети обеспечен финансовым сектором экономики (см.: Симчера В. «Лукавая цифра» 20 лет спустя // Российская Федерация сегодня. 2007. № 18. С. 26–27). От помощи финансово-кредитному сектору из резервных фондов временно (от девальвационного эффекта) выиграл и реальный сектор.

ладающей доли основного капитала, приватизацией ряда отраслевых блоков промышленного производства, нарастающей нехваткой квалифицированных кадров. Негативно сказывается и отсутствие достаточной востребованности передовых научно-технических разработок действующими отраслями промышленности. Но главная опасность заключается в том, что *перерабатывающий сектор промышленности остается одним из наиболее слабых, отстающих сегментов*⁷.

Единственным способом решения данной проблемы является курс на реиндустриализацию, под которым мы понимаем *модернизацию отечественной промышленности на основе проведения активной системной промышленной политики*, предполагающей:

- обновление производственного аппарата промышленности;
- восстановление ее структурной (отраслевой) целостности;
- решение кадровых проблем промышленности;
- выравнивание пространственных характеристик промышленного потенциала страны.

Только при реализации этих условий возможно продвижение по пути реиндустриализации, обеспечивающее меру импортозамещения, достаточную для гарантии экономической безопасности страны.

В условиях дефицита кадровых, финансовых, инвестиционных и иных ресурсов реализовать меры по импортозамещению можно только при переходе к системе стратегического планирования, требующего адекватного экономического, институционального и нормативно-правового обеспечения. Основой последнего должны стать Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — № 172-ФЗ) и Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее — № 488-ФЗ).

Эти законодательные акты в целом обладают достаточной степенью сопряженности.

Так, Закон № 172-ФЗ особо выделяет отраслевой срез в системе стратегического планирования, а Закон № 488-ФЗ (ст. 6) рассматривает утверждение соответствующего круга документов стратегического планирования как один из наиболее важных моментов в разработке и реализации промышленной политики в Российской Федерации⁸.

Требования к системе стратегического планирования в сфере промышленного развития

Стратегическое планирование в сфере промышленного развития предполагает прежде всего последовательное формирование предпо-

⁷ Россия, будучи среди стран на 6-м месте в мире по объему ВВП, занимает лишь 17-е место по абсолютному размеру добавленной стоимости в обрабатывающих отраслях. По этому показателю Россия находится на уровне Турции и Таиланда; производит вдвое меньше Тайваня, в три с лишним раза меньше Южной Кореи и в 24 раза меньше лидера — США.

⁸ Здесь видна определенная несогласованность. Например, в ст. 6 Закона № 488-ФЗ говорится о том, что Правительство РФ «утверждает документы стратегического планирования в сфере промышленности в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»». Но дело в том, что в Законе № 172-ФЗ эти документы никак не обозначены. Более того, в данном Законе вообще отдельно не упоминаются промышленность, промышленное производство и пр.

сылок, при которых могут быть реализованы преимущества системы стратегического планирования в целом, в т.ч. как инструмента политики реиндустриализации отечественной экономики. Эти требования в целом достаточно полно и согласованно отражены и в законе № 172-ФЗ, и в Законе № 488-ФЗ.

К данным предпосылкам относятся, во-первых, сопряжение документов стратегического планирования по вертикали (федеральный, окружной, региональный и муниципальный уровни).

Во-вторых, координация стратегий и планов как отраслевого, так и территориального развития на всех уровнях управления в рамках единого представления об основных путях и практических задачах восстановления и модернизации промышленного потенциала страны.

В-третьих, долговременная стабильность экономической, в частности, налогово-бюджетной политики государства, высокая степень защищенности принимаемых программ и проектов, в т.ч. в сфере государственных инвестиций и закупок, что позволит параллельно и во взаимосвязи с системой публичного управления осуществлять на начальном этапе стратегическое планирование в частном секторе экономики.

В-четвертых, переход к программно-целевым методам управления и бюджетирования; формирование сети специализированных институтов развития, реализующих программы модернизации ведущих отраслей промышленности, особенно машиностроения и металлообработки.

Так, Закон № 488-ФЗ специально выделяет как доминирующий программно-целевой метод формирования документов стратегического планирования в сфере промышленности. Однако он не указывает на принципы, согласно которым должен создаваться набор промышленно ориентированных государственных программ, а также на механизмы их согласования (как между собой, так и с остальными государственными программами), которые в различной степени связаны с формированием условий и предпосылок индустриального развития⁹.

Не согласованы с системой государственных программ и технологические платформы, обозначающиеся как ключевые направления развития науки и техники. Это касается и системы «дорожных карт» Правительства РФ, объединенных целевой направленностью в рамках «Национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации». Многие эксперты рассматривают в качестве реально «работающего» элемента системы стратегического планирования социально-экономические индикаторы, зафиксированные в майских указах Президента РФ 2012 г. Однако и эти индикаторы в основном существуют сами по себе и не имеют никакого согласования с программными и иными документами долгосрочного планирования в экономике и социальной сфере.

Формально сферы промышленного производства уже затронуты рядом действующих государственных программ («Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение

⁹ Так, в настоящее время в стране действуют 42 государственные программы, разделенные на 5 блоков: новое качество жизни; инновационное развитие и модернизация экономики; обеспечение национальной безопасности; сбалансированное региональное развитие; эффективное государство. Эти программы необходимо согласовывать, однако пока таких механизмов не существует.

ее конкурентоспособности» и др.). Однако нет уверенности, что предпринимаемые в рамках этих программ меры по возрождению промышленного потенциала системны; что они охватывают все основные условия реиндустриализации (институциональные инфраструктурные, социально-кадровые и пр.); и что они в необходимом объеме решают проблему импортозамещения и обеспечения экономической безопасности страны.

В последние годы в системе государственного управления утвердился институт ведомственных программ. Данные программы используются как на федеральном, так и на региональном уровне и, как правило, нацелены на решение узкоотраслевых проблем. Возможность выделения бюджетных ассигнований на реализацию таких программ в бюджетах всех уровней закреплена ст. 179.3 Бюджетного кодекса РФ. Порядок разработки ведомственных целевых программ на федеральном уровне установлен Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239. В ряде случаев ведомственные программы заменили собой федеральные целевые программы, что, например, произошло с системой мер по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства (далее — МСП).

Ведомственные программы имеют определенные преимущества — они более компактны, и ими легче управлять. Но во многих случаях цели, которые ставятся, выбираются произвольно, без согласования с иными государственными программами, общими стратегиями, концепциями или программами социально-экономического развития¹⁰. Так, в Законе № 488-ФЗ *ничего не говорится о согласовании государственных и ведомственных программ*, технологических платформ и «дорожных карт», связанных с развитием промышленного производства в стране. В Законе нет ни слова о малом и среднем предпринимательстве, которое в любой развитой стране является обязательным сегментом современного индустриального развития и обеспечивает его инновационный характер.

Средства, выделяемые на создание и расширение деятельности федеральных институтов развития¹¹, а также инвестиционные программы государственных корпораций и компаний с преобладающим государственным участием, требуют процедур согласования и направленности на приоритетное развитие промышленности. В последние годы сложился и активно расширяется круг региональных институтов развития (региональные особые экономические зоны (далее — ОЭЗ), индустриальные парки, промышленные округа и пр.)¹². Однако их конкретная роль в решении стратегических задач реиндустриализации российской эко-

¹⁰ Например, ведомственные программы поддержки МСП. Даже если формально они включают в себя цели развития промышленно ориентированного МСП, они не могут полноценно решить эту задачу, т.к. реализуются вне координации с программами (стратегиями) развития других отраслей промышленности.

¹¹ Эту группу формируют институты федерального уровня: Инвестиционный фонд Российской Федерации; Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; федеральные особые экономические зоны; ОАО «Российская венчурная компания»; ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»; Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»; Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и др.

¹² Система региональных ОЭЗ сформирована в Липецкой области. В Калужской области созданы индустриальные парки; в Московской области — промышленные округа. Число регионов, которые формально имеют собственные промышленные парки и бизнес-инкубаторы, исчисляется десятками.

номики не определена: Закон № 488-ФЗ оперирует только понятиями промышленных кластеров и промышленных парков. Но этим круг промышленно ориентированных институтов развития не исчерпывается. Промышленно-производственные ОЭЗ, региональные ОЭЗ и индустриальные парки также должны быть интегрированы в систему инструментов общегосударственной промышленной политики.

Отсутствие целостного подхода к определению роли институтов развития как инструментов реиндустриализации обусловлено двумя обстоятельствами:

- отсутствием стратегии, определяющей, где и какие институты целесообразно использовать в качестве инструментов реализации государственной промышленной и инновационной политики;
- отсутствием адекватной данной задаче нормативно-правовой базы деятельности различных типов институтов развития.

Как результат, федеральные институты развития действуют на основе специальных федеральных законов, а региональные — на основе законов субъектов Федерации либо иных нормативно-правовых актов регионального уровня. Это порождает неопределенность относительно типизации, юрисдикции и полномочий институтов развития; источников их финансирования; системы имущественных и земельных отношений; прав их резидентов (инвесторов) рассчитывать на налоговые и иные льготы, предоставляемые на федеральном и региональном уровнях.

Важным условием повышения эффективности стратегического планирования остается формирование адекватной нормативно-правовой базы деятельности особых институтов реиндустриализации. Полагаем, что при формировании данных институтов целесообразно использовать двухуровневый подход.

На *первом уровне* находятся созданные Правительством федеральные институты развития с *гарантированной федеральной поддержкой*. Они должны иметь право на федеральное финансирование (софинансирование), а поддерживаемые ими проекты — на налоговые и таможенные льготы в пределах полномочий федерального налогового администрирования. Необходимо, чтобы каждый федеральный институт развития имел пространственную картину своей деятельности, помимо прочего, выступая также инструментом федеральной политики регионального развития.

Особо должна быть выделена группа федеральных институтов развития, обеспечивающих вытягивание отстающих в социально-экономическом и промышленном развитии территорий. Эти институты должны иметь особые каналы финансирования, а также виды налоговых льгот, учитывающих специфику инвестиционных проектов *green field*.

На *втором уровне* располагаются региональные промышленно-инновационные институты развития, подлежащие только рамочному регулированию федеральным законодателем. Они должны создаваться вне разрешительных процедур федерального уровня, т.е. *под ответственность и на средства субъектов Федерации*. Их деятельность регулируется преимущественно законами субъектов Федерации (кроме сфер, составляющих исключительную компетенцию Российской Федерации). Федеральное финансирование (софинансирование) данных институтов должно осуществляться на конкурсной основе с учетом типизации субъектов Федерации,

баланса интересов как экономически продвинутых, так и отстающих в социально-экономическом развитии регионов.

Однако одной из главных проблем институтов развития выступает отсутствие ориентации на высокотехнологичные конкурентоспособные проекты (прежде всего промышленные). В результате во многих случаях резидентами этих институтов (зон и пр.) производится продукция, неконкурентоспособная по сравнению с ее мировыми аналогами, а значит, не работающая на достижение стратегических целей импортозамещения, особенно по группе товаров инвестиционного назначения.

Не менее важно согласование государственных программ, особенно промышленной направленности, с планами развития образования, науки, трудовых отношений, социальной политики и пр.

Стратегирование в области промышленной политики

Одним из центральных элементов системы стратегического планирования и его нормативно-правового обеспечения является разработка долгосрочной стратегии промышленной политики. В этой связи попытаемся сформулировать некоторые предложения по совершенствованию законодательства о стратегическом планировании в контексте рассматриваемой проблемы.

1. В системе мер промышленной политики, направленных на формирование предпосылок реиндустриализации экономики, должны быть конкретизированы цели, задачи и инструменты, относимые именно к сфере стратегического планирования. Между тем в Законе № 488-ФЗ нет четкого указания на то, что в рамках мер промышленной политики должны быть выделены задачи краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера.

2. Стратегическое планирование следует рассматривать как согласованную систему общегосударственных стратегий. Как было показано выше, идея такого согласования в Законе № 488-ФЗ пока адекватно не представлена.

3. Стратегическое планирование должно выступать в качестве интегратора конкретных государственных программ и проектов отраслевого и регионального уровня, обеспечивающего в целом переход к преобладающему значению программно-целевых методов управления и бюджетирования, к созданию вертикали специализированных институтов развития.

4. Реиндустриализация требует единой промышленной политики, интегрирующей все промышленно ориентированные государственные отраслевые, а также региональные программы, связанные с возрождением промышленного потенциала регионов и макрорегионов. Между тем ст. 7 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере промышленной политики» Закона № 488-ФЗ не содержит указаний на закрепление права субъектов Федерации разрабатывать и осуществлять свои программы промышленного развития. Есть лишь более узкое указание на региональные научно-технические и инновационные программы и проекты, осуществляемые за счет средств бюджетов субъектов Федерации, что явно недостаточно.

5. Вслед за принятием Закона № 488-ФЗ должна быть развернута подготовка пакета нормативно-правовых актов, конкретизирующих:

- принципы формирования состава государственных (целевых) и ведомственных программ промышленно-инновационной направленности как федерального, так и регионального уровня, а также их согласования с программами территориального развития;
- механизмы «привязки» бюджетного планирования (в т.ч. по его горизонтам) к задачам, зафиксированным в стратегиях, а также в программах отраслевого и территориального развития¹³;
- обязательность оценки рисков от реализации стратегий (экономических, социальных, экологических, политических и пр.);
- механизмы мониторинга и прогнозирования реализации финансируемых федеральным Центром программ и инвестиционных проектов; их системного воздействия на социально-экономическое развитие регионов; на степень их экономической дифференциации;
- оценка эффекта от реализации стратегий (экономических, социальных, экологических и пр.);
- механизмы взаимодействия программно-целевых методов поддержки промышленного развития регионов с системой межбюджетных отношений на основе типизации субъектов Федерации¹⁴;
- четкое позиционирование различных видов государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) как инструментов национальной промышленной политики — отсутствие каких-либо указаний на практику ГЧП в Законе № 488-ФЗ не поддается разумному объяснению.

Учитывая важность пространственного фактора реиндустриализации экономики, жизнеспособность формируемой системы стратегического планирования во многом определит проработанность целей и механизмов стратегии регионального развития, что не представляется возможным без разработки и принятия Федерального закона «Об основах политики регионального развития в Российской Федерации»¹⁵.

Государственная машиностроительная корпорация

Реиндустриализация экономики потребует не только огромных финансовых затрат, но и концентрации средств и ресурсов управления на важнейших направлениях. В таком качестве выступает машиностро-

¹³ В настоящее время даже формально действующий трехлетний рубеж бюджетного планирования, особенно на субфедеральном уровне, является номинальным. Не случайно, Закон № 488-ФЗ даже не ставит вопроса о временных горизонтах промышленной политики. Составление и реализация экономических стратегий и программ, в т.ч. промышленно-инвестиционного характера, с возможностью реально планировать бюджетные расходы на один год малопродуктивны.

¹⁴ Наиболее развитые из субъектов Федерации, способные обеспечить свою финансово-бюджетную самодостаточность, должны финансироваться преимущественно за счет действующей системы федеральных программ, инвестиционных проектов и институтов развития. Относительно менее развитые регионы должны остаться в рамках действующей системы межбюджетных отношений, а также получать содействие за счет специальных программ и институтов территориального развития.

¹⁵ Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» был внесен в Государственную Думу РФ в 2000 г. Новая версия законопроекта до сих пор находится на стадии рассмотрения.

ительный сектор. Без восстановления основного машиностроительного комплекса и его модернизации все призывы к реиндустриализации национальной экономики неизбежно останутся благими намерениями. К сожалению, в действующей редакции Закон № 488-ФЗ говорит лишь о промышленности в целом, не учитывая, что в этом направлении государственной экономической политики также имеются внутренние «суботраслевые» приоритетные направления, главным из которых, безусловно, является *опережающее развитие машиностроения*. Пока же машиностроение как опора реиндустриализации в Законе № 488-ФЗ отдельно вообще не упоминается.

Одним из возможных решений этой стратегической задачи могла бы стать государственная *машиностроительная корпорация*. Сегодня отечественное машиностроение во многом считается практически полностью утраченным. Доля отечественных производителей на рынке этой продукции в стране по разным оценкам составляет от 1 до 3%. Проблема импортозамещения в данном секторе экономики (замещение инвестиционного импорта) носит наиболее острый и трудноразрешимый характер.

Вопрос о необходимости создания института для реализации государственной политики восстановления и развития отечественного машиностроения обсуждается давно. В этой связи вполне закономерно обращение к нему В.В. Путина на Петербургском международном экономическом форуме 23 мая 2014 г., в котором он отметил, что «...будет разработан целый пакет мер по поддержке отечественных предприятий, способных производить такую конкурентную продукцию, в т.ч. будет создан специальный фонд развития отечественной промышленности»¹⁶. Такой фонд был создан осенью 2014 г.¹⁷.

Хотя акцент на необходимость нового этапа в развитии государственной промышленности в выступлении Президента РФ верен, предложенный вариант институционализации решения его ключевой задачи — восстановление машиностроения как основы развития всей промышленности (а именно — через создание названного Фонда развития отечественной промышленности) — выбран не вполне удачно.

Задача фондов — финансовые операции, что не соответствует системному характеру задачи восстановления отечественного машиностроения, где финансовые потоки сами по себе уже не гарантируют решения данной стратегически важной задачи. Кроме того, в стране уже создано несколько фондов (Инвестиционный фонд, Фонд прямых инвестиций, Российский фонд технологического развития и пр.), которым никто не запрещает выступать в роли институтов финансирования (софинансирования) промышленных проектов, вследствие чего велика опасность дублирования функций и распыления средств.

¹⁶ Выступление В.В. Путина на Петербургском международном экономическом форуме 23 мая 2014 г. Стенографический отчет / URL: <http://kremlin.ru/transcripts/21080>.

¹⁷ Основная задача нового фонда — выдача займов на этапе предбанковского финансирования промышленных предприятий, включая их затраты на НИОКР. Судя по предполагаемому размеру займов (от 150 млн до 2 млрд руб.), целевая аудитория данного фонда — средний бизнес, что, конечно, не решает задачи поддержки высокотехнологичных отраслей отечественной промышленности на стратегическом уровне.

Поэтому в целях возрождения отечественного машиностроения в настоящее время более предпочтителен институт государственной корпорации¹⁸. Именно она будет способна системно решить проблемы восстановления машиностроения, т.к. ее стратегическая задача — обеспечение структурной перестройки экономики путем развития отраслей с высокой добавленной стоимостью¹⁹.

Полагаем, что данный институт и должен реализовать консолидирующую функцию по управлению сохранившимися, модернизируемыми и вновь создаваемыми предприятиями машиностроительного профиля (государственными и имеющими долю государственной собственности). С этой целью корпорации следует выступить не в роли института, реализующего стратегии технологического обновления промышленности, а в роли одного из главных разработчиков этой стратегии. Государственная корпорация должна отвечать за создание новых машиностроительных (в т.ч. посредством импорта соответствующего оборудования) предприятий; за реконструкцию ранее действовавших, но утративших специализацию предприятий данной группы отраслей; за возрождение и объединение жизнеспособных блоков научных и проектных разработок в сфере машиностроения; за организацию процесса формирования государственного заказа на подготовку кадров, необходимых новым и технически обновленным предприятиям, прежде всего машиностроительного и металлообрабатывающего профиля; за международную кооперацию в сфере машиностроения и металлообработки и пр.

Долгосрочное и среднесрочное бюджетное программирование

Устойчивая бюджетная модель, способствующая реиндустриализации экономики, *требует прогнозирования бюджетных параметров* на среднесрочный период (3 года) и на значительно более длительный цикл (свыше 5 лет). Условиями результативности такой модели являются:

- составление бюджетов на основе документов, отражающих стратегические приоритетные направления и цели бюджетной, промышленной, социальной, инвестиционной и инновационной политики государства;
- набор поддающихся оценке критериев (показателей), определяющих целесообразность и конечную результативность бюджетных решений.

Первые шаги по модернизации экономики уже привели к реализации ряда административных реформ в бюджетной сфере, *прежде всего в сфере бюджетирования и контроля государственных расходов*. Суть этих преобразований — переориентация главных администраторов расходов бюджетов с освоения ежегодно выделяемых (разбитых на сотни позиций) средств на достижение конкретных и измеримых результатов.

¹⁸ Этот институт долгое время подвергался критике как недостаточно эффективный. В последнее время в связи с повышением активности государства по стимулированию и контролю инвестиционных и инновационных программ государственных корпораций отношение к нему стало меняться.

¹⁹ Подобные прецеденты уже имеются. Это «Объединенная авиастроительная корпорация» и «Объединенная судостроительная корпорация». Однако они созданы в форме ОАО, что ограничивает возможности решения задач стратегического развития. Поэтому именно форма государственной корпорации наиболее удачна для реализации стратегических задач там, где рыночные институты не работают.

В 2013 г. в Бюджетный кодекс были внесены изменения, обязывающие бюджеты всех уровней формировать расходы в программном формате. В этой связи расходная часть федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг. впервые была сформирована на основе утвержденных Правительством РФ в 2012–2013 гг. 40 государственных программ.

С этого периода программная структура федерального бюджета (а с 2016 г. и бюджетов субъектов РФ) должна охватить большую часть его расходов. Это позволит сделать бюджет более прозрачным, объединяющим ресурсы и инструменты министерств и ведомств, являющихся исполнителями государственных программ, а также использовать государственные программы в качестве инструмента повышения эффективности бюджетных расходов (за счет роста эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления).

Вместе с тем при реализации программного бюджетирования обозначилось, как минимум, одиннадцать неурегулированных федеральным законодательством проблем²⁰. Эти проблемы, обуславливая неэффективное расходование средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, оказывают *системное негативное воздействие* на перспективы реиндустриализации.

Итак, на сегодняшний день формирование бюджетов на программной основе (на федеральном и региональном уровнях) носит преимущественно декларативный характер, поскольку, во-первых, составление и финансирование бюджетных заявок министерств и ведомств производится в рамках прежней классификации расходов и без включения элементов государственного программирования в соответствии со стандартами международной практики. Во-вторых, отсутствуют механизмы объективной оценки запланированных и достигнутых результатов деятельности.

Для выхода из сложившейся ситуации предлагаются изменения в следующих направлениях.

1. Перевод всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на полноценное бюджетное программирование путем использования

²⁰ Отсутствие утвержденной в бюджетном законодательстве программной классификации расходов; несоответствие мероприятий государственных программ целевым статьям бюджета; сложность и непроработанность методологии программного бюджетирования; несогласованность ключевых стратегических документов, лежащих в основе государственных программ, их оторванность от реальной бюджетной политики и реальной экономической ситуации; декларативность и неопределенность конечных показателей большинства государственных программ, непрозрачность их целей и задач; использование государственных программ субъектами бюджетного планирования не для решения приоритетных целей и задач государственной политики, а для обоснования права на получение дополнительного финансирования из федерального бюджета; необъективность индикаторов, характеризующих результативность и эффективность использования денежных средств на реализацию программы; дублирование мероприятий, предусмотренных смежными государственными программами; отсутствие механизмов персонифицированной ответственности исполнителей за недостижение утвержденных показателей; ежегодный пересмотр объемов финансирования программ; значительные расхождения плановых объемов финансирования государственных программ с утвержденными для их исполнения объемами ассигнований в бюджете; отсутствие взаимосвязи между принимаемыми программами.

системы элементов программного бюджетирования, рекомендованной Организацией экономического сотрудничества и развития²¹.

2. Повышение прозрачности бюджетного программирования, обеспечение сопоставимости и оценки результативности государственных программ на основе разработки методики описания каждой программы по единому шаблону. Программы должны:

- включать плановые и отчетные документы по всем этапам реализации;
- обеспечивать информацией все стадии бюджетного процесса (в т.ч. вклад в достижение целей правительства; объемы финансирования; информацию о решаемых проблемах, о целевой группе бенефициаров и обоснование выбранных методов решения задачи).

3. Определение исполнителя и соисполнителя, ответственного за достижение конечных результатов по каждому мероприятию в целях персонафикации ответственности субъектов программного бюджетирования (далее — СПБ).

Разработка проекта федерального бюджета и структуры его расходов должна происходить на основе бюджетных заявок на финансирование в разрезе каждого ответственного исполнителя (соисполнителя). Госпрограммы должны рассматриваться в контексте отдельных направлений деятельности СПБ, сформированных по проблемному принципу и на межведомственной основе с учетом потенциального вклада в решение проблем страны и реализации приоритетов правительства.

4. Для интеграции сформированных ранее программ бюджетных расходов (ведомственных, федеральных, региональных, долгосрочных) в единый формат бюджетного программирования предлагается долгосрочные программы отражать в составе подпрограмм соответствующей госпрограммы реиндустриализации, а ведомственные целевые программы — по каждому мероприятию госпрограммы. В разрезе каждого мероприятия необходимо отдельно составлять и отражать:

- текущие расходы СПБ по выполнению им государственных (муниципальных) функций и оказанию государственных (муниципальных) услуг, формируемые на период бюджетного цикла (3 года);
- инвестиционные расходы СПБ, связанные с капитальными вложениями в создание и развитие объектов инфраструктуры и других объектов капитального строительства, формируемые на срок действия госпрограммы.

²¹ Эта система включает конкретные, измеримые, реалистичные, с немногочисленными параметрами цели и приоритеты госпрограмм; сроки реализации программ (с разбивкой по периодам бюджетного цикла); прозрачную оценку расходов на достижение целей программы; указание всех источников финансирования программы с их увязкой с объемами бюджетных ассигнований; конкретные условия финансирования, включая финансовые инструменты (приемлемые формы субсидирования, кредитования и др.); перечисление видов проектов, необходимых для достижения целей госпрограммы; полный перечень бенефициаров госпрограммы; документально оформленные принципы, правила и технологический регламент управления проектным циклом; четко определенные и надежные критерии оценки, отбора и финансирования инвестиционных проектов в рамках программы; четкие правила и объемы закупок по всем мероприятиям программы; институциональный механизм управления программой расходов, обеспеченный ресурсами, квалифицированным персоналом и инструментами реализации программы; показатели деятельности организации, управляющей программой расходов.

5. Для использования информации о результатах программ при обосновании управленческих решений необходимо проводить ежегодный мониторинг промежуточных результатов реализации каждой госпрограммы и составлять аналитические обзоры.

По каждой программе следует учитывать затраты на создание и поддержание системы сбора и представления отчетности, связанной с информацией о результатах госпрограмм. Это позволит СПБ принять меры по совершенствованию практики программного бюджетирования и прекратить финансирование неэффективных программ.

6. Разработать и закрепить на законодательном уровне методику оценки экономической и бюджетной эффективности государственных программ реиндустриализации, внедрив в практику аудит эффективности государственных программ. Результаты должны лечь в основу рейтинга эффективности государственных программ (с балльной оценкой по критериям эффективности). В качестве базового критерия оценки эффективности целесообразно ввести показатель оценки вклада госпрограммы в решение задач модернизации и инновационного развития экономики. Рейтинг необходимо учитывать при определении объемов финансирования госпрограмм, направляя ассигнования в пользу программ, демонстрирующих запланированные результаты.

Направления реформирования системы социально-трудовых отношений в промышленности

Опыт последней четверти второго и начала третьего тысячелетия доказывает, что без активного целенаправленного участия государства невозможно сформировать правовые, экономические и институциональные условия, обеспечивающие развитие гибкого, эффективно функционирующего рынка труда. В России эта роль государства особенно важна, т.к. сложившаяся в стране система социально-трудовых отношений не просто отстает в своем развитии от аналогичной системы в развитых странах. Проблема состоит в том, что если в этих странах социально-трудовые отношения обслуживают инновационную модель развития экономики, то в России они *адекватны потребностям экономики индустриальной*, а потому ориентированы, во-первых, на обеспечение производства дешевой квалифицированной рабочей силой, а во-вторых — на недопущение работников к реальному управлению. Подобная ориентация несовместима с задачей реиндустриализации российской промышленности.

Качество социально-трудовых отношений

Снижение интереса российского государства к проблеме регулирования трудовых отношений привело к ряду ошибочных решений, нанесших значительный ущерб экономике.

В их числе — решение Минфина России об отказе индексации оборотных средств (февраль 1992 г.), способствовавшее ограничению выпуска продукции, снижению зарплат рабочих, ухудшению взаимоотношений рабочих с администрацией предприятий. Не менее негативные

последствия имела реорганизация финансовых фондов предприятий. В результате фактически были утрачены финансовые ресурсы на социальное развитие, профессиональную подготовку кадров, рекреационную деятельность и пр.²². Наконец, итогом приватизации стало преобразование Фонда развития производства в Фонд накоплений. Как результат, сосредоточившись на осуществлении финансовых и валютных операций, основная масса предприятий *потеряла интерес к обновлению основных фондов, к освоению новых технологий*²³.

Названные решения не только положили начало процессу массового устаревания основных фондов промышленных предприятий. Одновременно начала углубляться тенденция, последствия которой, возможно, являются сегодня главным препятствием реиндустриализации промышленности. Это — *снижение мотивации к труду*, породившее:

- массовый отток из промышленности квалифицированных кадров;
- старение кадрового состава (в т.ч. по причине снижения социального статуса работников);
- массовые увольнения, вызванные не только закрытием предприятий и спадом производства, но и невыплатами зарплаты, низкой оценкой труда, ущемлением прав работников.

Так, в 1990-х гг. среднегодовая численность занятых в промышленности составляла 22,4 млн чел., к 2000 г. она снизилась до 11,27 млн чел., а к началу 2014 г. составила 7,622 тыс. чел. Таким образом, снижение общей численности занятых в промышленности по отношению к 1990-м гг. составило 14 млн 788 тыс. работников.

Если же взять более короткий период — сокращение численности занятых с 2000 г., то в металлургии оно составило — 263 тыс. чел. (2000 г. — 1258 тыс. чел., 2013 г. — 995 тыс. чел.); в машиностроении — 1 млн 309 тыс. чел. (2000 г. — 2081 тыс. чел., 2013 г. — 772 тыс. чел.).

При этом столь масштабное сокращение численности занятых практически не было компенсировано, как это происходит в развитых странах, внедрением новых технологий, дополненного ростом квалификации рабочей силы и новыми формами управления производством.

²² В апреле — мае 1992 г. отраслевые министерства приняли временное Положение о создании Фонда потребления. В инструкциях «О составе средств, направляемых на потребление» предусматривалось объединение Фонда оплаты труда, Фонда материального поощрения и Фонда социального развития. Для компенсаций растущей инфляции предприятиям разрешалось вводить поправочные коэффициенты к действующей оплате труда (в размере 1,5–2 для рабочих, специалистов, руководителей).

²³ Во многом по этой причине сегодня средний возраст парка машин и оборудования составляет 13 лет при признании «старым» оборудования в возрасте 10 лет. При этом норма инвестиций в 2014 г. опустилась до 19% против 30–35% в развивающихся странах и 40% в СССР (см.: Аганбегян А.Г., Ивантер В.В. Указ. соч. С. 4–5); По оценкам специалистов, «на долю отечественных комплектующих элементов полного цикла в конструкции отечественных самолетов приходится 15–20%, а в некоторых образцах ограничено 10–15%» (см.: Половинкин В.Н., Фомичев А.Б. Указ. соч. С. 22). На долю выпуска наукоемкой продукции отечественного машиностроения приходится всего 2–3% от общего объема производства. Новые технологии, в т.ч. в обработке металла, в авиастроении сумело внедрить считанное количество предприятий (на производстве двигателей в ОАО «САТУРН», в его подразделении «Рыбинские моторы», а также на авиационном заводе в г. Комсомольске-на-Амуре и некоторых предприятиях по производству вертолетов «Иркут» и др.).

Как результат, например, система подготовки и переподготовки кадров вынуждена ориентироваться на устаревшую индустриальную модель развития промышленности, занимаясь подготовкой исчезающих или уже исчезнувших в развитых странах кадров (токарей, фрезеровщиков, расточников и т.д.).

Все это — прямой результат ориентации собственников предприятий и их высшего менеджмента на организацию трудовых отношений, базирующихся на принципах развития индустриальной экономики, который породил конфликт между задачей войти в «клуб» развитых стран и интересами бизнеса. Преодолеть его без участия государства невозможно. И в этом заключается одна из целей реиндустриализации.

Проблемы в рассматриваемой сфере не являются эксклюзивными. Их в 1970-е гг. вынуждены были преодолевать страны, именуемые сегодня развитыми (т.е. перешедшие к инновационной модели развития экономики). Необходимость модернизации экономики поставила перед их правительствами задачу по ускоренной разработке специальных законов для формирования новой системы трудовых отношений, *базирующихся на согласовании интересов* государства, работодателя и работника²⁴.

Этот процесс не был случайным, поскольку переход от индустриальной модели к инновационной потребовал изменения социального статуса работника, использовавшего новые технологии. В результате возникала необходимость разработки гибких форм стимулирования и внедрения различных форм вознаграждения, зависящих от доходов предприятий (участие в прибылях, акционерном капитале компаний)²⁵.

Учет данного опыта требует определенности в вопросе о нормативно-правовом регулировании системы трудовых отношений, адекватных задаче индустриального обновления экономики.

Новые принципы регулирования трудовых отношений в промышленности

Сформированная на сегодняшний день система трудовых отношений породила процессы, ограничивающие возможности модернизации промышленности.

Сокращение их негативного воздействия при сложившейся в стране социально-экономической ситуации должно осуществляться *одновременно* в двух направлениях.

1. Совершенствование организации системы оплаты труда на действующих индустриальных производствах (около 90% предприятий).

²⁴ В Англии в 1983 г. был принят закон «О социальном регулировании», в Бельгии — «О социальном восстановлении» (1985 г.), в Швеции — «О рабочем времени» (1984 г.), в Нидерландах — «О гибких графиках труда» (1986 г.) и т.д. Система участия в прибылях на предприятиях Англии вначале была принята в виде финансовых актов (1978–1991 гг.), позднее закреплена в виде специального закона (1987 г.).

²⁵ В 1990-х гг. долевое участие в прибылях на английских предприятиях охватывало почти 80% рабочих. Наибольшее разнообразие финансовых форм производственной демократии отмечалось во Франции. Последние законодательные акты были приняты в 1986 г. и 1993–1994 гг. Они предусматривали налоговые льготы для участвующих сторон, характеризовались большой гибкостью в оплате и организации труда, ориентированы на улучшение положения работников. В США активность рабочих стимулировалась долевым участием в акционерном капитале компаний в виде рабочей собственности.

2. Формирование и внедрение новых принципов организации и оплаты труда на предприятиях с инновационными технологиями (около 10%).

Поскольку промышленные предприятия с инновационными технологиями определяют будущее России, мы остановимся на социально-трудовых отношениях, которые целесообразно формировать *во второй группе* предприятий и которые уже реализованы в странах, перешедших к инновационной модели развития.

На индустриальных предприятиях мы предлагаем увеличить роль *компенсационных надбавок* за вредные и тяжелые условия труда, интенсивность, высокий износ оборудования, сверхнормативные затраты рабочего времени. Это необходимо, поскольку старение основных фондов достигло 70–75%, приведя к росту кадрового дефицита. В результате возросла интенсивность труда, усилился износ рабочей силы. Величина компенсационных доплат должна основываться на возмещении стоимости затрат рабочей силы (исходя из стоимости жизни работника), степени интенсивности труда и качества производственной среды.

На предприятиях с новыми технологиями должен применяться уровень компенсаторных условий, значительно отличающийся от «компенсаций» затрат труда в рамках индустриального производства, поскольку при внедрении новых технологий значительно возрастают нагрузки на человека, его сердечно-сосудистую, нервную системы; повышаются требования к обновлению знаний. Соответственно, должны проектироваться новые правила формирования затрат для поддержания соответствующего уровня работоспособности и сохранения здоровья работника²⁶.

Необходим переход к *новым принципам оплаты и стимулирования сложного труда*. Это предполагает введение новых систем оплаты труда на основе оценки деловых качеств и индивидуальных достоинств работника. При оценке труда должны также учитываться степень ответственности, творческое решение задач на рабочем месте, влияние введения технологий на получение прибыли и другие параметры.

При разработке мер по совершенствованию социально-трудовых отношений важно учитывать конкретные особенности в использовании труда на промышленных предприятиях. Здесь роль государства в регулировании социально-трудовых отношений приобретает особое значение. При этом важно иметь в виду, что для привлечения квалифицированных кадров в промышленность потребуется реализовать комплекс мероприятий, включающих:

- создание новых информационных потоков с доведением их до рабочих мест;
- совершенствование управления с делегированием полномочий подразделениям и работникам;
- специальное обучение работников применительно к новым технологиям и системам управления.

²⁶ В практике управления производством в развитых странах уже несколько десятилетий учитывается изменение содержания труда. Наряду с ростом оплаты труда и увеличением компенсационных доплат и выплат из прибыли применяется практика социального восстановления и компенсации в виде свободного времени либо введение гибких графиков работы. Широкое распространение получило развитие восстановительной медицины и увеличение социальных расходов предприятий на повышение качества жизни работников и обновление их знаний.

Для привлечения молодого персонала необходима реформа заработной платы с возвращением ей мотивационной функции. Развитым странам на это потребовались десятилетия. У России *такого запаса времени нет*.

Однако верно и то, что решить перечисленные проблемы только административными мерами невозможно. Необходимо сочетание рыночных и административных механизмов регулирования экономических, социальных и правовых отношений в сфере труда. Не менее важно определить степень влияния государства и предприятий на сохранение и развитие человеческого потенциала, а также создать для этого условия с учетом предельно сложной социально-экономической ситуации последних месяцев.

Для превращения системы социально-трудовых отношений в основу «новой индустриализации» необходимо решить минимум шесть задач.

1. Разработать нормативно-правовую базу совершенствования социально-трудовых отношений, предусматривающую:

- создание условий и стимулов для легализации занятости;
- развитие социального партнерства;
- регулирование системы трудовых отношений.

2. Модернизировать все уровни и формы профессионального образования, ориентируясь на потребности инновационного рынка товаров и услуг.

3. Формировать условия для расширения предложения квалифицированной рабочей силы на рынке труда (в т.ч. за счет развития гибких форм занятости, ориентированных на стимулирование использования трудового потенциала работников старшего возраста, инвалидов, женщин, имеющих малолетних детей, а также за счет совершенствования механизма квотирования рабочих мест для инвалидов и внедрения механизма стимулирования работодателей к приему на работу граждан, имеющих ограничения к трудовой деятельности).

4. Реализовать права граждан на защиту от безработицы (в т.ч. путем формирования государственной программы создания альтернативных рабочих мест).

5. Создать условия для интеграции в российский рынок труда иностранной квалифицированной рабочей силы с учетом перспективных потребностей в трудовых ресурсах и на основе принципа приоритетного использования национальных кадров.

6. Активизировать использование института государственно-частного партнерства в целях повышения качества рабочей силы и содействия занятости населения.

Интересы реиндустриализации требуют, чтобы перечисленные задачи решались в рамках системы мероприятий, базирующихся *на иной, нежели либеральная*, концептуальной модели совершенствования социально-трудовых отношений. В основу новой модели предлагается положить успешно апробированные в развитых странах инструменты реального привлечения работников к управлению производством, но *с учетом российской специфики*. Как отмечалось, переход к этой модели социально-трудовых отношений потребует времени. Однако с учетом возможности использования накопленного в развитых странах опыта (в т.ч. негативного) *этот временной отрезок может быть сокращен*.

**Финансовые и налогово-бюджетные
механизмы реиндустриализации**

Государственная политика, направленная на стимулирование процесса «новой индустриализации», может быть реализована двумя способами.

Во-первых, через прямое финансирование инновационных программ и проектов.

Во-вторых, путем использования экономических инструментов поощрения деятельности инновационных предприятий.

Эффективность применения первого способа зависит от правильности выбора проекта для вложения бюджетных средств, что в современных условиях осуществить крайне сложно. Поэтому более действенным является второй подход, который базируется на реализации стимулирующей роли налогов.

Совершенствование налоговой системы

Президент В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, с которым он выступил в Кремле 4 декабря 2014 г., наметил стратегическую линию в отношении дальнейшего развития налоговой системы: «Предлагаю на ближайшие четыре года зафиксировать действующие налоговые условия и к этому вопросу больше не возвращаться, не менять их. При этом необходимо реализовать уже принятые решения по облегчению налогового бремени, прежде всего для тех, кто только начинает свою работу». Это означает, что действующая налоговая система будет оставаться в целом стабильной и предсказуемой.

В условиях низких темпов экономического роста возникает проблема стимулирования развития производства, инвестиций и повышения предпринимательской активности трудоспособного населения. Одним из важнейших инструментов ее решения являются налоги. Рассмотрим в этой связи современное состояние налоговой системы России, изменения в налоговой системе за 2014 г., а также сформулируем предложения по повышению роли налогов в устойчивом развитии экономики.

Современное состояние налоговой системы характеризуют оперативные данные Министерства финансов РФ, Федеральной таможенной службы, Федерального казначейства, Федерального агентства по управлению государственным имуществом, Федеральной службы государственной статистики (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Поступление налогов и платежей в доход федерального
бюджета за 2014 г., млрд руб.**

Наименование показателя	Прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет на 2014 г.	Исполнение за январь — декабрь	Процент исполнения
Налоги и платежи, администрируемые Федеральной налоговой службой	6096,7	6214,7	101,9
Налоги и платежи, администрируемые Федеральной таможенной службой	7150,9	7746,2	108,3

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

Поступления, администрируемые Федеральным агентством по управлению государственным имуществом	147,6	233,2	158,0
Доходы федерального бюджета, администрируемые другими федеральными органами	843,6	302,0	35,8
Итого доходов	14 238,8	14 496,1	101,8

Источник: Составлено по: оперативные данные Министерства финансов Российской Федерации / URL: www.minfin.ru.

В таблице 2 приводятся оперативные данные о поступлении средств в доход федерального бюджета за 2014 г. в разрезе администрируемых органов. Наибольший удельный вес поступлений приходится на налоги и платежи, администрируемые Федеральной таможенной службой — 53,4%. Второе место занимают налоги и платежи, администрируемые Федеральной налоговой службой — 42,9%. Незначительные по объему платежи поступили в 2014 г. от Федерального агентства по управлению государственным имуществом, хотя план по ним был существенно перевыполнен — 158,0%. Это означает, что план приватизации на 2014 г. был достаточно скромным, поскольку не предусматривал продажу государственной собственности.

Девальвация рубля не оказала существенного влияния на поступление налогов и платежей, администрируемых Федеральной таможенной службой, о чем свидетельствует процент исполнения федерального бюджета по этому администратору доходов — 108,3%.

Теперь обратимся к поступлениям налогов и платежей в доход консолидированного бюджета Российской Федерации, администрируемых Федеральной налоговой службой, по их видам за январь — октябрь 2014 г. (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Поступление налогов и платежей в консолидированный бюджет
Российской Федерации за январь — октябрь 2014 г., млрд руб.**

Вид налога и платежа	Консолидированный бюджет		Федеральный бюджет
	сумма	процент к итогу	
Всего	10 538,9	100,0	5183,0
Из них:			
налог на прибыль организаций	2035,7	19,3	351,6
налог на доходы физических лиц	2079,9	19,7	7,7
налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги)	1912,5	18,1	1912,5
акцизы по подакцизным товарам, производимым на территории РФ	819,3	7,8	423,2
налоги на имущество	854,4	8,1	-
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	2461,5	23,4	2423,3
Прочие поступления	375,6	3,6	375,6

Источник: Составлено по: оперативные данные Федеральной службы государственной статистики / URL: www.gks.ru.

Анализ данных *таблицы 3* показывает, что наибольший удельный вес занимают налоги и платежи за пользование природными ресурсами — 23,4%. Высокий удельный вес занимают прямые налоги: налог на прибыль организаций (19,3%) и налог на доходы физических лиц (19,7%). Поступления от косвенных налогов, включая налог на добавленную стоимость и акцизы, значительно ниже (7,8%) поступлений от прямых налогов (18,1%).

Таким образом, *налогообложение физических лиц является высоким*, и подоходный налог — один из самых собираемых налогов. В то же время, если проанализировать поступление налога на доходы физических лиц, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, то на их долю приходится лишь 0,6% от общего объема поступлений рассматриваемого налога. Это отражает низкий уровень развития индивидуального предпринимательства в нашей стране, с одной стороны, а, с другой — слабое администрирование указанного налога со стороны налоговых органов.

НДС утрачивает свои позиции, в т.ч. из-за больших сумм возмещений. Кроме того, *по НДС самая высокая задолженность* по уплате налогов в бюджет — 48,2%. Это также отражает неудовлетворительное состояние администрирования указанного налога. В этой связи вполне правомерным является постановка вопроса *о замене НДС налогом с продаж*. Это улучшит сбалансированность бюджетной системы в целом, поскольку сократятся перераспределительные процессы внутри бюджетной системы за счет его поступления в региональные и местные бюджеты.

Что касается акцизов, то они требуют особого внимания с точки зрения возможности их повышения с учетом конкретных товарных групп без ущерба для основной массы потребителей товаров повседневного спроса, что будет способствовать повышению роли социальной функции налогов. Анализ акцизов в разрезе товарных групп показывает, что основная доля акцизов приходится на табачную продукцию — 31,1%. Но и эта товарная группа имеет явно заниженные ставки акцизов. Второе место занимают акцизы на автомобильный бензин — 24,3%. Резервы увеличения акцизов имеет такая товарная группа, как легковые автомобили и мотоциклы. В настоящее время сумма поступлений акцизов от них составляет всего 1,7% от общей суммы акцизов. Также весьма недооцененной остается с точки зрения акцизов алкогольная продукция и пиво, на долю которых приходится соответственно 15,3 и 14,8% от общей суммы акцизов.

Анализируя поступление налога на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ), отметим, что основная доля поступлений налога приходится на нефть — 86,7%. НДПИ на газ горючий природный составляет всего 12,1% от общего объема поступлений указанного налога.

Рассмотрим основные изменения в налоговой системе, вводимые в действие с 2015 г., и их предполагаемые последствия.

Во-первых, необходимо отметить, что вносимые изменения оптимизируют налоговые расходы, включая налоговые вычеты, льготы, преференции, применяемые в целях стимулирования экономики и социальной сферы.

Согласно изменениям, внесенным в Налоговый кодекс РФ, усиливается социальная направленность налога на доходы физических лиц. В част-

ности, расширяется перечень доходов, которые освобождаются от уплаты налога. К ним относятся суммы выплат в связи со стихийными бедствиями, террористическими актами на территории Российской Федерации, а также доходы в виде благотворительной помощи, получаемые детьми-сиротами. Помимо этого, в зависимости от основания приобретения недвижимого имущества дифференцирован минимальный предельный срок владения недвижимостью, по истечении которого доходы, полученные от продажи данного имущества, освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц. Теперь по ставке 13%, действующей для резидентов, будет уплачиваться налог с доходов от трудовой деятельности, осуществляемой беженцами, а также иностранцами, получившими временное убежище в России, вместо ставки 30%, действовавшей ранее.

До настоящего времени от налога на доходы физических лиц освобождалась компенсация части родительской платы за содержание детей в детском саду. В законе об образовании речь идет не о содержании ребенка, а о присмотре и уходе за ним. Родительская плата не покрывает расходы на оплату труда педагогов, учебные и наглядные пособия, игрушки, расходные материалы, технические средства обучения, поэтому установлено, что налогом на доходы физических лиц не облагается только компенсация части родительской платы за присмотр и уход за ребенком.

В целях повышения ответственности налогоплательщиков за выполнение обязательств перед государством с 1 января 2017 г. введен штраф в размере 20% от неуплаченной физическими лицами суммы налогов с неучтенной недвижимости и транспортных средств в случае неполучения налоговых уведомлений и неуплаты налогов за период владения ими. Усиливается взаимодействие налоговых органов с органами ЗАГС, миграционного учета, опеки и попечительства. Это решение направлено на повышение качества социальной поддержки детей. Органы ЗАГС будут представлять в налоговые органы информацию о государственной регистрации заключения и расторжения брака, установления отцовства.

Социальную направленность также имеют изменения, внесенные в исчисление налоговой базы по налогу на прибыль организаций. Уточнен состав расходов на оплату труда, в состав которых включены выходные пособия, а также перечень имущества, которое включается в состав амортизируемого имущества.

В 2015 г. будет введен новый платеж в доход бюджета — это торговый сбор с предпринимателей, занимающихся торговой деятельностью. Сбор фактически устанавливает минимум налоговой нагрузки для торговых предприятий, ставка сбора привязана к стоимости патента. Городами федерального значения ставка сбора может быть снижена до нуля. В целях недопущения роста налоговой нагрузки на предпринимателей и, соответственно, давления на цены реализуемых ими товаров, от уплаты торгового сбора освобождены предприниматели, применяющие патентную систему налогообложения, а также уплачивающие единый сельскохозяйственный налог. Кроме того, заложена возможность вычета сумм торгового сбора из налога на доходы физических лиц, налога на прибыль и налога, уплачиваемого при применении упрощенной системы налогообложения. В этой связи торговые предприятия, которые уплачивают установленные налоги, дополнительную налоговую нагрузку не получают.

В то же время введение торгового сбора имеет ярко выраженную социальную окраску. Оно направлено на пресечение уклонения налогоплательщиков от уплаты налогов, в т.ч. путем сокрытия прибыли.

Простота администрирования вводимого торгового сбора не вызовет проблем у плательщика, который лишь один раз подает в налоговый орган уведомление об открытии торговой точки. Учитывая же, что торговый сбор будет поступать в местный бюджет, *это улучшит ситуацию с доходной частью местных бюджетов.*

Социально важным направлением дальнейшего совершенствования налоговой системы является изменение ставок акцизов на продукцию, наносящую вред здоровью. На табачную продукцию они будут индексироваться темпами, опережающими уровень инфляции. Повышаются адвалорные ставки акцизов на сигареты и папиросы при одновременной корректировке специфических налоговых ставок в целях выравнивания налоговой нагрузки на дешевые и дорогие виды сигарет и папирос. Другие ставки на 2017 г. индексируются с учетом индекса инфляции в размере 4,5%.

Существенные изменения введены в части налогообложения полезных ископаемых. Запланированные изменения в налогах получили название «налоговый маневр». В течение 3 лет будут сокращены вывозные таможенные пошлины на нефть в 1,7 раза и товары, выработанные из нефти, – в 1,7–5 раз в зависимости от вида нефтепродуктов с одновременным увеличением ставки налога на добычу полезных ископаемых на нефть в 1,7 раза и газовый конденсат в 6,5 раза. Также будет уточняться порядок расчета стимулирующих понижающих коэффициентов к ставке налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлине на нефть.

Данный налоговый маневр *содержит риск роста цен* на нефтепродукты внутри страны. Для его предотвращения и минимизации негативных последствий от налогового маневра для отдельных видов экономической деятельности предусмотрено в течение 3 лет поэтапное сокращение ставок акциза на нефтепродукты в 2,2 раза. Кроме этого, предоставляются налоговые вычеты из сумм акцизов при получении или приобретении в собственность отдельных нефтепродуктов на внутреннем рынке потребителями, имеющими свидетельства на операции с этими нефтепродуктами.

Необходимо отметить, что налоговый маневр предусматривает снижение ставок акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных двигателей. Это означает потери доходов для федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целях частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Федерации с 1 января 2015 г. акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории страны, будут полностью зачисляться в доходы бюджетов субъектов Федерации.

В целом налоговый маневр повысит стимулы к скорейшей модернизации нефтеперерабатывающих заводов и будет способствовать росту производительности труда в отрасли. Одновременно произойдет сближение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в Российской

Федерации и Республике Казахстан, что важно для реализации Единого экономического пространства без тарифных и нетарифных ограничений.

В качестве улучшения мер налогового администрирования следует назвать освобождение индивидуальных предпринимателей от подачи декларации по земельному налогу. Налог за земельные участки, находящиеся в собственности индивидуальных предпринимателей, будет уплачиваться в соответствии с налоговыми уведомлениями до 1 октября. Необходимые расчеты будут осуществляться налоговыми органами и направляться налогоплательщикам в форме уведомлений на уплату налога.

Существенная стимулирующая индивидуальное предпринимательство льгота вводится для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную или патентную систему налогообложения и функционирующих в производственной, социальной или научной сфере. Право ее введения закреплено за субъектами Федерации, но ограничено 3-летним периодом.

Стимулированию предпринимательской деятельности будет также способствовать предоставление возможности применять патентную систему самозанятым гражданам — физическим лицам, не привлекающим наемных работников.

Снижению налогового бремени для малообеспеченных групп населения будет способствовать изменение налогообложения имущества физических лиц с учетом его оценки по кадастровой стоимости.

Учитывая проведенный анализ состояния отечественной налоговой системы, целесообразен ряд мер, направленных на ее дальнейшее совершенствование.

1. Необходимо организовать ежемесячный мониторинг и оценку эффективности налоговых расходов с учетом текущей ситуации с поступлениями доходов в бюджеты всех уровней бюджетной системы. Особое внимание следует обратить на изменения поступлений налоговых доходов, вызванных проведением налогового маневра. Результаты мониторинга оперативно докладывать Правительству РФ и палатам Федерального Собрания РФ.

2. На основе результатов мониторинга по итогам первого полугодия Министерство финансов должно вносить предложения по изменениям налогового и бюджетного законодательства, обеспечивающие наполнение доходной базы бюджета.

3. Министерству финансов совместно с Федеральной службой государственной статистики в течение 2015 г. следует разработать и внедрить методику согласования бюджетной, налоговой и статистической отчетности в разрезе отдельных видов деятельности и применительно к формированию бюджетов различных уровней бюджетной системы.

4. Министерству финансов и Федеральной таможенной службе в течение I полугодия 2015 г. необходимо внести предложения по урегулированию задолженности по налогам и платежам через механизм их реструктуризации.

5. Федеральной налоговой службе и Федеральной таможенной службе в течение I полугодия 2015 г. следует внести конкретные предложения по повышению эффективности налогового администрирования, включающие меры по сокращению административной налоговой нагрузки, меры по оптимизации использования полученных ресурсов и др.

6. Министерству финансов и Министерству экономического развития для выявления резервов повышения доли акцизов в составе доходов консолидированного бюджета до окончания I полугодия 2015 г. необходимо проанализировать их состав и структуру, а также внести предложения по оптимизации товарных групп, являющихся объектом налогообложения по данному налогу, и налоговых ставок по товарам, не относящимся к товарам первой необходимости.

7. Министерству экономического развития, Федеральной службе по финансовым рынкам и Банку России до окончания I полугодия 2015 г. внести в Правительство конкретные предложения по налоговому стимулированию привлечения финансовых инструментов физическими и юридическими лицами в целях стабилизации финансового, кредитного и денежного рынков.

Повышение роли денежно-кредитной и банковской политики

Одним из базовых условий реализации стратегии реиндустриализации (как и любой иной экономической стратегии) является наличие системной и комплексной денежно-кредитной политики (далее – ДКП), предполагающей учет не только прямых, но и обратных связей между ее объектами. Такая политика сегодня отсутствует. В этой связи мы считаем необходимым высказать свое мнение по вопросу о ее содержании и базовых составляющих.

При характеристике последних прежде всего следует учитывать, что степень реакции конкретных объектов ДКП на действия монетарных властей *является различной* при разном сочетании макроэкономических факторов, а также при изменяющихся внешнеэкономических условиях.

Поэтому, во-первых, выбор конкретного объекта ДКП в качестве приоритетного требует анализа всего комплекса макроэкономических условий.

Во-вторых, определение конкретных каналов трансмиссионного механизма ДКП должно основываться на учете особенностей развития российской экономики.

Оценка этих условий позволяет утверждать, что активизация процентной политики Банка России и усиление воздействия кредитной политики на процесс реиндустриализации *потребуют структуризации процентных ставок* при осуществлении мероприятий по регулированию кратко-, средне- и долгосрочных процентных ставок. С этой целью мы предлагаем использовать мировой опыт политики процентной ставки.

Повышение роли процентной ставки в реализации ДКП Банка России предполагает формирование *системы регулирования процентной ставки*. Однако, поскольку в России отсутствует механизм, способный обеспечивать использование ставки по избыточным обязательным резервам, для нужд реиндустриализации авторы доклада предлагают использовать сложившуюся в еврозоне систему регулирования разновременных процентных ставок.

Еще одно обязательное условие обеспечения сбалансированности спроса и предложения денег – обоснованная методика оценки спроса на них.

В начале 1990-х гг. при оценке спроса на деньги *была допущена системная ошибка* — данный спрос определялся на основе динамики ВВП. Соответственно, падение этого показателя должно было свидетельствовать о снижении потребности экономической системы в деньгах. Необходим другой подход. Для достоверного отражения потребности хозяйствующих субъектов в деньгах, позволяющего проводить эффективную и обоснованную ДКП, оценка текущего спроса на деньги должна осуществляться по показателю оборота платежной системы, отражающему объем сделок в экономике.

Модернизация валютной политики является обязательным условием как преодоления последствий экономического кризиса, так и формирования предпосылок для реиндустриализации. Соблюдение этого условия требует:

- обеспечения позитивного влияния на реальный сектор экономики;
- минимизации негативного воздействия колебаний мировой экономической конъюнктуры;
- использования эффективных методов и инструментов, позволяющих добиваться необходимых результатов в сжатые сроки и с минимальными издержками.

Основу валютной политики в нашей стране *продолжают определять докризисные представления* о ее целях, методах и инструментах, что усиливает валютные риски для монетарной сферы.

Преодолеть их, превратив рубль в региональную валюту и тем самым обеспечив процесс реиндустриализации, нереально, т.к. использование рубля в международных расчетных и кредитных операциях, его накопление в резервах центральных банков стран СНГ и Восточной Европы предопределяет мультиплицирование российской валюты вне национальных границ. В таких условиях формирование рублевой массы частично выйдет из-под контроля Банка России, возрастет волатильность курса рубля, что потребует *качественного изменения денежно-кредитной политики*.

Отметим и то, что накопленный к 2014 г. объем золотовалютных резервов (далее — ЗВР) *является избыточным* для реализации стандартной задачи валютной политики — минимизации колебаний курса национальной валюты. Очевидно также, что размещение такого объема ЗВР в зарубежных банках и одновременное заимствование средств для финансирования дефицита федерального бюджета — это *игнорирование объективной связи между ДКП и бюджетной политикой*, отчетливо проявившееся в условиях мирового кризиса. Но главное в том, что при осуществлении центральными банками ведущих стран политики количественного смягчения резко возрастает риск усиления инфляции в мировой экономике и, соответственно, обесценения ЗВР Банка России, что делает проблематичной возможность реиндустриализации.

Обеспечение *разумного импортозамещения* требует насыщения внутреннего рынка продукцией с инновационным наполнением. Поэтому и валютная политика должна учитывать интересы экспортеров несырьевого сектора и национальных производителей, поставляющих продукцию на внутренний рынок.

Рассмотрим еще один аспект взаимосвязи процесса реиндустриализации и изменения денежно-кредитной политики.

В соответствии с Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики Банк России осуществил в 2014 г. переход к плавающему валютному курсу. Это означает *полный отказ* от использования операционных ориентиров курсовой политики.

Такое изменение в курсовой политике предопределяется переходом Банка России к таргетированию инфляции (использованию рациональных ожиданий хозяйствующих субъектов в качестве основного канала передачи информационных сигналов в экономической системе). Эта модель денежно-кредитной политики основывается на двух теоретических постулатах.

Первый. Считается, что показатель инфляции определяется не внутри экономической системы (т.е. эндогенно), а должен быть внесен в нее экзогенно монетарными властями.

Однако экономико-математические модели, обосновывающие инфляционное таргетирование, не включают показатели денежной и товарной масс, в то время как их использование превратило бы показатель инфляции из экзогенного в эндогенный (определяемый в самой экономической системе). Опыт экономического развития показывает, что инфляция или ее антипод — дефляция — формируется на основе взаимодействия денежной и товарной масс.

Второй. Недоказанным остается тезис о рациональности ожиданий хозяйствующих субъектов, введенный для упрощения вида функций, используемых при экономико-математическом моделировании.

Основной инструмент инфляционного таргетирования — краткосрочная процентная ставка. При превышении инфляцией установленного Центральным банком целевого показателя эта ставка должна быть повышена. Но изменения краткосрочной процентной ставки в условиях открытой экономики стимулируют *приток иностранного спекулятивного капитала*. Такой приток может быть ослаблен за счет колебаний курса национальной валюты. По этой причине свободное курсообразование является обязательным условием инфляционного таргетирования.

Но широкие колебания валютного курса предопределяют свободный перенос в отечественную экономику спекулятивных тенденций мирового рынка. Данная ситуация *особенно опасна для стран — экспортеров нефти*, т.к. в современных условиях мировая цена на нефть формируется по модели ценообразования на финансовые активы. В этом случае спрос растет при спекулятивном увеличении цены и резко падает при ее снижении. В условиях политики количественного смягчения, проводимой центральными банками ведущих стран, предложение ликвидности в мировой экономике будет возрастать. Поэтому спекулятивные тенденции на мировых рынках, и прежде всего на рынке нефти, усилятся, что окажет заметное воздействие на валютный курс рубля.

В условиях широких колебаний курса национальной валюты российские *импортеры вынуждены повышать рублевые цены* на ввозимые в страну товары. В итоге конвертация рублевой выручки импортеров после реализации товаров в России может совпадать со снижением курса национальной валюты. Использование операций по хеджированию валютных рисков также связано с дополнительными затратами и является фактором

роста цен. Поэтому в условиях сырьевой экономики использование режима инфляционного таргетирования, предполагающего свободное курсообразование, способно привести не к снижению, а к усилению роста цен. А это выступает, возможно, *главным препятствием* реиндустриализации.

События на российском валютном рынке в январе — марте и августе — декабре 2014 г. полностью подтверждают эти выводы.

Предпринятые Банком России в 2014 г. попытки перехода к инфляционному таргетированию *стали основной причиной глубокого валютного кризиса*. Негативные последствия применения этой модели монетарной политики были усилены понижающей тенденцией на мировом рынке нефти. В сложившихся условиях Банк России не предпринял мер по сдерживанию спекулятивной активности и допустил противоречивые действия. В частности, повышение ключевой ставки сопровождалось резким увеличением рублевой ликвидности.

Авторы доклада полагают, что стабилизация ситуации на российском валютном рынке и в денежно-кредитной системе в целом может быть обеспечена в два этапа.

В течение первого полугодия 2015 г. предлагается реализовать следующую систему мер.

1. Обеспечить снижение остатков средств коммерческих банков на корреспондентских счетах в Банке России (т. е. ликвидности банковского сектора) с 1400,0 млрд руб. (на январь 2015 г.) до 600,0 млрд руб. (среднее значение за период 2010–2012 гг.). Такое уменьшение рублевой ликвидности не повлияет на функционирование платежной системы, но будет способствовать снижению спекулятивной активности на валютном рынке.

2. Отказаться от свободного формирования валютного курса рубля, предполагаемого в рамках заявленного Банком России перехода к инфляционному таргетированию. Влиять на валютный курс путем проведения недекларируемых интервенций и без объявления пределов колебаний курса. Такая мера лишит валютных спекулянтов важной информации о перспективной динамике курса рубля.

3. Ввести в практику такие элементы валютных ограничений для юридических лиц, как:

- обязательная продажа части валютной выручки экспортеров (от 30 до 50%);
- резервирование валюты на специальных транзитных банковских счетах импортерами с ограничением сроков (не более 7 дней) такого резервирования.

4. Снизить ключевую процентную ставку до 9% и прекратить ее использование в текущей ситуации для оценки потребностей банковского сектора в рублевой ликвидности.

5. Провести операции рефинансирования коммерческих банков, осуществляющих кредитование инвестиционных проектов, включенных в правительственные программы.

В сложившейся макроэкономической ситуации инфляция является результатом резкого падения валютного курса рубля. Стабилизация валютного курса приведет к затуханию инфляционного процесса. Поэтому в настоящее время нет оснований для реализации специальных мер противодействия инфляции в монетарной сфере. При этом следует

реализовать меры по противодействию монополистическим тенденциям в ценообразовании.

В течение второго полугодия 2015 г. необходимо обеспечить устойчивое функционирование денежно-кредитной системы за счет реализации девяти групп мер.

1. Формирование механизмов взаимосвязей кратко-, средне- и долгосрочных процентных ставок. Создание условий для регулирования спроса и предложения кредита ставкой процента.

2. Активизация использования ключевой процентной ставки для регулирования денежного рынка.

3. Сближение среднесрочных процентных ставок с показателями рентабельности в основных отраслях реального сектора.

4. Расширение предложения кредита путем реструктуризации задолженности корпораций и населения через государственные системообразующие банки и специальные компании и фонды по управлению активами.

5. Снижение стоимости кредитных ресурсов посредством уменьшения процентных ставок по кредитам с учетом ключевой ставки.

6. Расширение операций по рефинансированию коммерческих банков в масштабах, не создающих давления на ценовую динамику.

7. Разработка целевых программ государственных гарантий по банковскому кредитованию реального сектора. Восстановление системы экономических льгот и преференций для банков и компаний, решающих задачи в интересах национальных программ импортозамещения и индустриального развития.

8. Расширение системы специальных целевых кредитов, а также форм залогов по кредитам (корпоративные акции, ипотечные закладные и другие финансовые активы).

9. Стимулирование населения и юридических лиц к сбережению путем повышения порога защиты сбережений в банках при банкротстве до 2 млн руб.

Очевидно, что повышение эффективности деятельности банковской системы с целью реиндустриализации промышленности требует разработки *стратегии стабилизации банковской системы* и ее ориентации на кредитование инновационных проектов в реальном секторе экономики.

Данная стратегия должна предусмотреть, во-первых, использование финансовых резервов государства (Федеральный резервный фонд и Фонд национального благосостояния) в банках развития, создаваемых на федеральном и региональных уровнях и имеющих четко прописанные цели кредитно-инвестиционной деятельности по реиндустриализации промышленности (в основном в рамках государственных целевых программ).

Во-вторых, разработку специальных фискальных программ государственных гарантий по банковскому кредитованию инвестиционных и инновационных проектов в реальном секторе, осуществляемых через государственные банки развития и системообразующие коммерческие и специализированные банки.

В-третьих, создание специализированных инвестиционных и инновационных банков, аккумулирующих денежные накопления на национальном финансовом рынке на длительные сроки и направляющих их в проектное финансирование и кредитование проектов промышленных предприятий, направленных на их техническое обновление.

В-четвертых, восстановление системы экономических льгот и преференций для банков (предприятий), решающих задачи в интересах программ реиндустриализации.

В-пятых, расширение доверительного межбанковского сотрудничества между системообразующими банками и ведущими банками развития регионального значения.

В-шестых, реструктуризацию банковской системы (покупка государственными банками или фондами проблемных банковских активов, повышение сумм страхования вкладов).

В-седьмых, создание условий для регулирования спроса и предложения кредита ставкой процента; расширение специальных целевых кредитов, а также форм залогов по кредитам (корпоративные акции, ипотечные закладные и другие финансовые активы).

В-восьмых, профилактику невозврата кредитов на этапе их выдачи, создание финансовых и нефинансовых схем, обеспечивающих возврат вложенных средств независимо от дальнейших негативных действий контрагентов — банка, заемщика и третьих лиц.

В-девятых, формирование механизмов перехода к практике системного сопровождения кредитов (сочетание контроля и надзора с оказанием информационных, маркетинговых и прочих услуг заемщикам) на проекты по реиндустриализации промышленных предприятий.

Особого внимания требует *проблема кредитования малого и среднего предпринимательства*.

Ситуация здесь крайне сложная, в связи с чем для перевода деятельности МСП в режим обеспечения индустриальной модернизации экономики авторами доклада предлагается:

- разработать механизмы стимулирования МСП к взаимному кредитованию (коммерческий кредит); программы кредитных гарантий и налогового стимулирования для банков, кредитующих МСП;
- ускорить процесс создания фондов прямого кредитования МСП, которые не могут получить другие виды финансирования.

Решение задачи реиндустриализации отечественной промышленности столкнется с коррупцией и с двумя факторами сдерживания: с отмыванием денег и вывозом капитала.

Уровень негативного воздействия данных явлений на социально-экономические процессы пока до конца не оценен. Являясь элементами системной проблемы — *незаконных финансовых операций*, — отмывание денег и вывоз капитала *обрекают реиндустриализацию на провал*. Обусловлено это тем, что расширение масштабов данного явления *превращает его в фактор влияния*, субъекты которого не заинтересованы в увеличении инвестиций в современные технологии в России. Причины этого очевидны: риски, всегда сопровождающие инновационный процесс; «дорогой» кредит; незащищенность предпринимателей и пр.

Для снижения масштабов отмывания денег мы предлагаем:

- увеличить объемы обязательных резервов, вводимых регуляторами и ограничивающих возможности отмывания средств;
- повысить уровень прозрачности банковской отчетности и целевого использования средств;

- ввести правила отчетности для заемщиков при погашении суммы свыше установленного предела отдельно для корпоративных и розничных клиентов банка;
- ввести правила отчетности для банков при погашении межбанковских кредитов свыше установленного предела;
- ужесточить банковское законодательство в части отчетности регулятора перед органами власти;
- создать условия для проведения эффективного банковского контроля и регулирования.

Для сокращения объемов вывоза капитала мы полагаем возможным, во-первых, продолжение политики амнистии капитала (легализацию вывезенного капитала, различных форм наследования, возврат средств посредством вложений в государственные ценные бумаги); во-вторых, реализацию системы мер в области регулирования и контроля (мораторий на обслуживание долга, ограничения на вывод средств со счетов, формирование резервов при импортных сделках, определение Банком России фальшивых сделок, налогообложение экспорта, меры валютного контроля и регулирования).

Особое внимание следует уделить активизации борьбы с коррупцией во властных структурах как фактору, сдерживающему развитие отечественной экономики и, следовательно, «новую индустриализацию». Учитывая масштабы коррупции, решить проблемы удастся *только методами административного воздействия*. Наиболее эффективный из них — арест имущества коррупционера и его ближайших родственников.

Оборонно-промышленный комплекс как сегмент реиндустриализации

Оборонно-промышленный комплекс (далее — ОПК) относится к числу секторов экономики, сохранивших наиболее значимую часть производственного и интеллектуального потенциала в сравнении с иными сегментами обрабатывающей промышленности. Это позволяет рассматривать его как локомотив реиндустриализации, но с *принципиальной оговоркой*. Абсолютизация подобной роли чревата опасностью поглощения ОПК национальных ресурсов в интересах саморазвития, что приведет к деградации других секторов экономики (как это имело место в СССР). Эту опасность дополняет то, что в последнее время в ОПК реализуются крайне неэффективные интеграционные процессы: создание государственных корпораций в форме многоярусных структур; объединение КБ и серийных заводов в рамках замкнутых дивизионов; проведение политики экономии за счет сокращения количества КБ и концентрации ресурсов на небольшом количестве разработок.

Позитивный отечественный опыт

Для того чтобы исправить ситуацию, авторы доклада предлагают использовать лучший опыт СССР (в области сочетания проектной и функциональной форм управления) и наукоемких зарубежных корпораций (в области организации модульных форм кооперации).

Обращаясь к опыту СССР, отметим, что в его военно-промышленном комплексе (далее – ВПК) соблюдалось классическое сочетание проектного подхода на стадии разработки и организации серийного производства новой техники и функционального управления на стадии серийного производства. Это обеспечивалось следующей формой организации цепочки «проектирование – производство»:

- непосредственное подчинение КБ и серийных заводов единому управляющему центру – отраслевому министерству;
- конкуренция конструкторских коллективов на стадии разработки и создания опытных образцов новой техники;
- назначение по результатам конкурса ответственного исполнителя нового проекта;
- маневрирование имеющимися производственными мощностями (в т.ч. строительство новых);
- создание кооперационных цепочек («юбок кооперации») под каждый новый проект.

Однако времена СССР прошли, а за период либеральных реформ в России страны – лидеры в сфере высоких технологий приобрели успешный опыт организации международной кооперации *на основе ущемления стратегических интересов своих партнеров*²⁷. Прежде всего речь идет о диффузии *second hand* технологий, ослабляющих внимание к собственным исследованиям и разработкам. Это создает одну из ловушек на пути догоняющего развития – ловушку технологического иждивенчества, когда разрыв в уровне развития стран временно уменьшается, но затем консервируется²⁸. Поэтому, чтобы превратить предприятия ОПК в стимулятор развития науки и технологий, авторы доклада предлагают реализовать систему мер, включающую восемь позиций.

1. Необходимо минимизировать количество как уровней управления (не более двух в трехуровневой структуре), так и дивизионов промежуточного уровня. При этом дивизиональное деление на промежуточном (втором) уровне (в случае его необходимости) должно быть организовано исключительно по рыночному признаку.

²⁷ Дешевого присвоения новых, еще не переведенных в технологии знаний; передачи странам – партнерам по технологическим цепочкам устаревающих технологий для консервации их отставания; извлечения интеллектуальной ренты с одновременным размещением материало- и трудоемких, а также экологически вредных производств в других странах; установления контроля над производственной деятельностью потребителей своей продукции с помощью явного или неявного подключения поставляемого оборудования к собственной автоматизированной системе управления; стимулирования конкуренции между своими соперниками и поставщиками в низкомаржинальных сегментах рынка.

²⁸ Россия частично попала в такую ловушку, когда стала участвовать в международном проекте по созданию регионального самолета. *Boeing* и *Airbus* считают соответствующий сектор рынка низкомаржинальным и потому отказались от выпуска региональных самолетов. Парк региональных самолетов США формируется в основном за счет продукции бразильской *Embraer* и канадской *Bombardier*. В то же время компания *Boeing* была одним из инициаторов проекта разработки семейства реактивных региональных самолетов *Sukhoi SuperJet (SSJ)*. Считается, что на растущем рынке таких самолетов России по силам конкурировать на равных с продукцией канадских и бразильских производителей. Однако собираемому в России *SSJ* придется конкурировать не только с *Embraer* и *Bombardier*, но и с китайским региональным пассажирским самолетом *ARJ-21 (Advanced Regional Jet)* и японским *MRJ (Mitsubishi Regional Jet)*, поднятие в воздух которого запланировано на 2015 г.

2. В целях преодоления суботраслевой разобщенности целесообразно перейти к практике, при которой контролируемые государством пакеты акций компаний, входящих в одну мегакорпорацию, принадлежат головной компании корпорации, а головные компании дивизионов являются исключительно управляющими организациями.

3. Следует сохранить формальную самостоятельность КБ, отказавшись от идеи объединения существующих КБ с серийными заводами, а также друг с другом²⁹.

4. Важно возродить систему внутренней конкуренции на стадии создания проектов новой техники за счет включения в разработку конкурирующих конструкторских бюро.

5. Целесообразно ввести практику проектного управления созданием и организацией производства новой техники на основе назначения специальной компании — оператора проекта с возможностью включения в реализацию проектов компаний (как КБ, так и серийных заводов), относящихся к разным дивизионам.

6. Необходимо привлекать компании частного сектора к разработке и последующей поставке специальных комплектующих (на условиях долевого участия государства в финансировании новых разработок)³⁰.

7. Следует приступить к самостоятельному выстраиванию технологических цепочек международной кооперации, передавая на аутсорсинг отдельные операции, выполняемые на конкурентных рынках, но оставляя за российскими компаниями ключевые компетенции и функции финального интегратора.

8. Нужно провести экспертизу участия государственных корпораций в любом звене кооперационной схемы, предусматривающей сотрудничество с зарубежными партнерами, на предмет выявления рисков попадания в зависимость от единственного поставщика или единственного потребителя.

Но перечисленное выше даст ожидаемый результат только тогда, когда удастся преодолеть фрагментарность по отраслям и по государственным программам планов модернизации промышленности, обеспечив четкое выделение секторов догоняющего и опережающего развития.

Государственные целевые программы

Общая идеология использования государственных целевых программ (далее — ГЦП) для модернизации ОПК представляется правильной и адекватной как существующей ситуации, так и возможностям государства. В основе формирования ГЦП лежит проектный подход, позволяющий концентрировать ресурсы и усилия на стратегических направлениях развития. Однако он порождает *риски несбалансированности* отдельных проектов, обусловленные следующими основными недостатками практики формирования государственных целевых программ.

²⁹ Это позволит сохранить еще существующие научные школы, увеличить гибкость управления и обеспечить альтернативные возможности реиндустриализации.

³⁰ В целях стимулирования участия частного сектора в разработке наукоемкой продукции можно использовать применяющуюся в США схему, когда разработчику передаются права интеллектуальной собственности либо в форме патента, либо в форме лицензии на использование принадлежащего государству патента.

Во-первых, некорректное целеполагание.

Во-вторых, отсутствие системного подхода к составлению и взаимной увязке программ.

В-третьих. Отсутствие методологии обоснования объемов и направлений расходования средств.

К числу основных изъянов целеполагания можно отнести:

- измерение целевых показателей в денежном выражении³¹;
- нечеткость формулировки целевых показателей и индикаторов, что приводит к искаженной оценке выполнения программы³²;
- использование формирующих, а не результирующих показателей³³.

Перечислим основные недостатки существующей практики планирования ГЦП.

Первый. Ресурсная ориентация. Основная задача большинства ГЦП в области промышленности — сохранение и развитие производственных мощностей. При этом достаточно часто нет анализа рынка сбыта планируемой к выпуску продукции. В результате на большей части предприятий ОПК, на которые (в соответствии с ГЦП) поставлялась новая техника, объем производства в натуральном выражении остался прежним, а себестоимость и, соответственно, закупочные цены на продукцию по государственному оборонному заказу увеличились за счет резко возросших амортизационных отчислений.

Второй. Несбалансированность обеспечивающих подсистем (часто закупается оборудование без программного обеспечения, без системы послепродажного обслуживания или оборудование, на котором некому работать, поскольку нет обученных специалистов).

Третий. Дублирование целей, задач и мероприятий. Одни и те же цели и мероприятия предусмотрены к финансированию в разных целевых программах.

Четвертый. Некорректные методы обоснования затрат. Анализ методов расчета окупаемости вложений, используемых для обоснования объемов финансирования, свидетельствует о множественных методологических ошибках в расчетах.

Пятый. Несоответствие концепций ГЦП планам финансирования³⁴.

³¹ Очевидно, что объемы продаж зависят не только от натуральных объемов поставок, но и от цен на поставляемую продукцию. Если учесть, что с 2005 по 2011 г. цена на Ил-76, поставляемый в Иорданию, выросла в 4 раза (с 50 до 200 млн долл.), становится понятным, как можно достичь поставленных целей.

³² По данным доклада Минэкономразвития России «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы за 9 месяцев 2013 года», по показателю обновления парка самолетов гражданской авиации план на 2013 г. (42 ВС) перевыполнен. За 9 месяцев поставлено 110 ВС. Если учесть, что ОАК поставила в 2013 г. российским авиакомпаниям 20 самолетов (менее 50% от плана), то основное обновление произошло за счет иностранной авиатехники.

³³ Показатели, по которым оценивается выполнение программы, часто характеризуют усилия, в т.ч. затраты, а не достижения-результаты. В качестве примера можно привести такой показатель, как объем финансирования НИОКР без расшифровки, какие именно результаты в области НИОКР должны быть достигнуты.

³⁴ Так, в перечне программ, включенных в проект бюджета на 2012 г., по 21 из 55 программ объемы бюджетных ассигнований не соответствуют объемам финансирования, предусмотренным в паспортах программ. Такое же несоответствие выявлено в 2013 г. по 26 из 50 и в 2014 г. по 40 из 46 ГЦП (Заключения Счетной палаты РФ на проекты федерального закона «О федеральном бюджете» на 2012, 2013 и 2014 гг.).

По критериям достижения целевых показателей ситуация выглядит неплохо, однако здесь работает известный еще с советских времен механизм корректировки планов³⁵.

Для решения рассмотренной проблемы необходимы системные меры.

1. Для взаимоувязки принимаемых и реализуемых ГЦП предлагается проверять на компьютерной модели их взаимную сбалансированность (вход-выход) и отсутствие дублирования направлений и расходования средств.

2. Формирование каждой ГЦП должно основываться на сочетании иерархического и балансового методов. Это позволит увязать между собой цели различных проектов (в т.ч. выпуск и продажи; сбалансировать вложения в отдельные факторы достижения поставленных целей; проверить обоснованность затрат; выявить дублирование).

3. Система целеполагания ГЦП должна опираться на следующие принципы:

- описание целей и задач в форме конкретных результатов;
- ориентация при оценке исполнения программ только на результирующие показатели; использование формирующих показателей для текущего мониторинга реализации программы;
- недопустимость применения в роли целевых показателей величин, измеренных в денежном выражении;
- включение в программу описания методов расчета используемых показателей;
- включение в программу дерева целей и проверка программы на сопряженность целей; обоснование однозначного соответствия между подцелями и планируемыми мероприятиями.

4. Для обоснования объемов и направлений расходования средств при осуществлении некоммерческих проектов следует использовать сочетание методологии дерева целей и бюджетного планирования.

5. Для обоснования объемов и направлений инвестиций в коммерческие проекты необходимо применять технологию бизнес-планирования с обязательным анализом возможностей сбыта и расчетом окупаемости вложений.

6. Целесообразно проводить независимую экспертизу каждой программы по двум направлениям: тактико-техническому (необходимость и возможность достижения поставленных целей) и финансовому (проверка обоснованности затрат для некоммерческих и окупаемости вложений для коммерческих проектов).

Перечисленные направления деятельности на первый взгляд касаются лишь ОПК. Однако такой вывод верен лишь отчасти. Если не реформировать систему управления ОПК, будет окончательно потерян его промышленный и интеллектуальный капитал, а следовательно, предельно сузятся возможности реиндустриализации.

³⁵ Постановлением Правительства РФ от 07 июня 2011 г. № 556 в ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России» были внесены изменения, которые скорректировали планы производства гражданской авиатехники в сторону уменьшения более чем в два раза.

Пространственные факторы индустриальных преобразований

Реиндустриализация экономики на основе общенациональной промышленной политики невозможна без активного государственного регулирования пространственных аспектов этого процесса, вне взаимоувязки задач, основных институтов и инструментов промышленной политики и политики регионального развития. Причем подключать регионы к процессу реиндустриализации предстоит в сложных условиях, вызванных не только внешними, но и внутренними факторами.

Так, в 2013 г. был отмечен дефицит бюджета в 77 регионах, тогда как в 2012 г. — в 67, а число регионов с отрицательными балансами составило соответственно 77 из 83 (93% всех субъектов Федерации). И если в 2013 г. сумма консолидированного долга субъектов Федерации равнялась 1,7 трлн руб., то в 2014 г., по словам министра финансов А.Г. Силуанова, объем их долга вырос на 20%, превысив 2 трлн руб.³⁶

Повышение роли субрегионального уровня управления

Реальное продвижение по пути реиндустриализации экономики невозможно без активного участия субъектов Федерации, но решение этой задачи затрудняется целым рядом обстоятельств. В их числе сохраняющийся высокий уровень социально-экономической дифференциации регионов; недостаточно четкая конкретизация полномочий субфедерального звена управления по широкому кругу вопросов, так или иначе затрагивающих промышленно-инновационное развитие территорий. И, конечно, отсутствие необходимого объема экономических ресурсов и стимулов проведения собственной активной промышленно-инновационной политики.

Решение перечисленных задач требует *децентрализации системы государственного территориального управления*. Однако значение оптимизации отношений по линии центр — регионы по-прежнему недооценено. Отсутствие реальных перспектив повышения роли субъектов Федерации негативно сказывается на развитии всей страны: «Еще контрастнее выглядит необходимость неразрывной связи между назревшей экономической децентрализацией и укреплением роли федерального центра, скрепляющего страну в единое целое»³⁷.

За почти четвертьвековой период экономических реформ вопрос о необходимости сокращения межрегиональных социально-экономических разрывов (позитивное экономическое выравнивание) ставился неоднократно. Готовились концепции региональной политики, принимались программы, однако реальных подвижек в решении задачи так и не про-

³⁶ См.: URL: <http://council.gov.ru/press-center/news/50933/>. По расчетам, проведенным в первой половине 2014 г., в 2012 г. 10 регионов имели нисходящий тренд развития (в 2010 г. — 10), 48 регионов не имели выраженного тренда, т.е. стагнировали (в 2010 г. — 45), 22 региона (в 2010 г. — 25) имели восходящий тренд развития (см.: Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Тренды развития российских регионов // Экономика региона. 2014. № 3. С. 14).

³⁷ Выступление Е.М. Примакова на заседании «Меркурий-клуба» 13 января 2015 г. / URL: <http://www.tpprf.ru/ru/news/v-tsentre-mezhdunarodnoy-torgovli-moskvy-sostoitsya-zasedanie-merkuriy-kluba-i61924/>.

изошло. Преодолеть межрегиональные разрывы не удалось ни методами государственной инвестиционной политики, ни методами политики текущего финансового выравнивания.

Не являются исчерпывающим инструментом управления процессом реиндустриализации на региональном уровне и государственные программы регионального развития³⁸, т.к. не вполне ясен ни сам выбор регионов — бенефициаров этих программ, ни то, насколько эти программы реализуют именно цели промышленно-инновационного возрождения соответствующих групп регионов.

Все это предопределяет необходимость перехода к новым принципам формирования государственной региональной политики и ее более тесного взаимодействия с промышленной политикой, учитывающей наличие в России различных по уровню социально-экономического развития типов региональных экономик. Распределение полномочий и ресурсов, определяющих роль регионов как субъектов промышленной политики, должно в рамках общего тренда децентрализации строиться на селективном подходе, поскольку каждый тип субъектов Федерации нуждается в специфических формах взаимодействия с федеральным центром по кругу исполняемых полномочий и распределению экономических ресурсов, выделяемых на цели реиндустриализации национальной экономики. К сожалению, недавно принятый Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»³⁹ строится на гипотезе «универсализма» российских регионов как объектов и субъектов национальной промышленной политики. Такое упрощение пространственной картины отечественной экономики не может не сказаться негативно на ее итоговой результативности.

Мы полагаем, что государственная региональная политика должна быть не только вариативной, но и наделяющей субъекты Федерации полномочиями и экономическими ресурсами, необходимыми и достаточными для активизации их участия в развитии экономики страны. Особенно важен такой подход в условиях реиндустриализации, когда необходимо не только усиление адресности распределения ресурсов, направляемых на цели промышленного развития экономики территорий, но и конкретизация зон ответственности федеральных, региональных и муниципальных уровней управления в решении данной задачи.

Однако практическое использование такового гибкого пространственного подхода предельно затрудняется прежде всего крайне сложной и неповоротливой системой полномочий, которыми федеральный законодатель наделил российские регионы. Данную систему формируют три группы полномочий.

³⁸ «Региональная политика и федеративные отношения», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации».

³⁹ В соответствии со ст. 23 закон вступает в силу по истечении 180 дней после дня официального опубликования.

Первая. Полномочия по предметам ведения субъектов Федерации⁴⁰.

Вторая. Полномочия по предметам ведения Российской Федерации⁴¹.

Третья. Полномочия по предметам совместного ведения⁴². Данная разновидность полномочий подразделяется на следующие разновидности: собственные полномочия субъектов Федерации⁴³; делегированные полномочия субъектов Федерации⁴⁴; добровольные полномочия субъектов Федерации⁴⁵; добровольно-обязательные полномочия⁴⁶; субделегированные полномочия⁴⁷.

Тот факт, что субъекты Федерации наделены множеством собственных⁴⁸ и значительным числом делегированных полномочий, *создает видимость*, что они способны осуществлять практически любые полномочия, включая и вопросы промышленного развития территорий. Однако в реальной жизни у большинства регионов нет для этого достаточных финансовых ресурсов⁴⁹.

⁴⁰ Реализуются самостоятельно органами государственной власти субъектов РФ, за счет средств их бюджетов и определяются конституцией (уставом), законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ, а также федеральными законами.

⁴¹ Определяются федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Число этих полномочий значительно, хотя в федеральных законах они специально не определяются как разновидность полномочий субъектов РФ. Особый порядок их финансирования в отраслевом законодательстве также не всегда закреплён.

⁴² Определяются Конституцией, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, законодательством субъектов Федерации.

⁴³ Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, указанные в п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ. Осуществляются органами власти субъектов РФ самостоятельно за счет средств региональных бюджетов. По данным вопросам органы власти субъекта РФ имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

⁴⁴ Полномочия Российской Федерации по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ, которые передаются для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами. Финансовое обеспечение осуществления делегированных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

⁴⁵ Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере совместного ведения, не переданные им в порядке делегирования, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта РФ. Осуществление данных полномочий является правом субъектов РФ, а не их обязанностью.

⁴⁶ Составить их перечень невозможно, т.к. они нигде четко законодательно не определены. Данные полномочия возникли как результат правового регулирования, содержащегося в ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ, а также в решениях Конституционного Суда РФ.

⁴⁷ Это полномочия Российской Федерации по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения, делегированные регионам вместе с закреплением права субъектов РФ делегировать указанные полномочия муниципалитетам, в различных сферах общественных отношений.

⁴⁸ По данным бывшего Минрегиона России, с 2013 по 2014 г. количество собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ выросло в 1,8 раза (с 55 до 101), а количество делегированных полномочий более чем в 9 раз (с 11 до 100). Один из результатов этого то, что дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013 г. превысил 640 млрд руб., став почти в 2 раза больше, чем на пике кризиса в 2009 г.

⁴⁹ Большинство субъектов Федерации и муниципалитетов могут выполнить свою роль в социально-экономическом развитии России в реализации планов, намеченных в предвыборных статьях Президента, включая увеличение зарплат врачей, учителей, работников культуры, лишь тогда, когда достигнут финансовой достаточности, «однако Правительство решило переложить решение этой задачи на плечи субъектов Федерации не только без адекватного финансирования из федерального бюджета, но и без учета реальных возможностей преобладающего большинства регионов» (выступление академика РАН Е.М. Примакова).

При этом к разряду собственных полномочий субъектов Федерации Федеральным законом № 184-ФЗ практически не отнесены те, которые должны быть задействованы в процессе реиндустриализации, за исключением нескольких полномочий общего плана⁵⁰. Ключевые полномочия из сферы реиндустриализации, согласно Конституции и принимаемому в соответствии с ней федеральному законодательству, по-прежнему принадлежат Российской Федерации. Столь сложная правовая конструкция делает проблематичной организацию эффективного взаимодействия центра и регионов при решении любых социально-экономических проблем, включая и задачу реиндустриализации национальной экономики.

Примерно та же картина распределения полномочий прослеживается и в Федеральном законе «О промышленной политике в Российской Федерации», где субъектам Федерации в сфере промышленной политики (ст. 7) отведена, учитывая размеры дефицита региональных бюджетов, *роль наблюдателя*:

«...1) принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих меры стимулирования промышленной деятельности, осуществляемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

2) в целях создания и внедрения результатов интеллектуальной деятельности для производства промышленной продукции выступают государственными заказчиками научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ либо предоставляют субсидии в целях возмещения расходов на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

3) содействие развитию межрегионального сотрудничества субъектов промышленной деятельности;

4) формирование инфраструктуры поддержки субъектов промышленной деятельности в субъектах Российской Федерации и обеспечение ее деятельности;

5) методическое обеспечение органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию промышленности на территориях муниципальных образований...».

Этих полномочий регионам явно недостаточно. Требуется ряд дополнительных решений, направленных на *активизацию участия субъектов Федерации в реиндустриализации российской экономики*.

1. Субъекты Федерации необходимо обеспечить ресурсами, достаточными для осуществления их полномочий в сфере промышленной политики⁵¹. Объем полномочий и ресурсов регионов должен коррелировать с задачами, установленными федеральными законами «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и «О промышленной политике

⁵⁰ Заключение внешнеэкономических соглашений субъекта РФ (п. 32 ч. 2 ст. 26.3); установление, изменение и отмена региональных налогов и сборов; установление налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах (п. 33) и привлечение субъектом РФ заемных средств; обслуживание и погашение внутренних и внешних долгов субъекта (п. 34).

⁵¹ Это обеспечение должно иметь гибкий, стимулирующий характер. Для одних регионов это будут преимущественно трансферты из федерального бюджета, для других — дополнительные налоги (или их доли) и/или участие в соответствующих государственных программах.

в Российской Федерации». Их также должно быть достаточно для реализации проектов создания территорий опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР).

2. Следует создать систему реально работающих механизмов проведения политики реиндустриализации. Один из таких механизмов — установление фиксированной ставки на пополнение федерального бюджета для субъектов Федерации. Собранные в регионах сверх этой ставки средства перераспределяются в бюджеты регионов. Внедрение такой схемы создаст стимул для социально-экономического развития регионов. Причем указанная ставка должна быть дифференцированной.

3. Необходимо решить ряд вопросов, связанных с корректировкой порядка регулирования компетенционной сферы, предполагающей:

- переход к единой схеме составления законодательных актов, регулирующих полномочия субъектов Федерации;
- строгую идентификацию каждого полномочия в отраслевых законах⁵²;
- преимущественно императивный характер наделения полномочиями субъектов правоотношений.

4. Предоставление субъектам Федерации большей финансовой свободы подразумевает необходимость более жесткого контроля за расходами региональных и местных бюджетов, пресечения коррупционной практики на местах. Дополнительный механизм контроля — создание работающего рейтинга эффективности глав регионов и его внедрение в процесс принятия кадровых решений.

Правительство РФ уже инициировало процесс децентрализации полномочий. В Государственную Думу внесен проект федерального закона⁵³, по-новому регулирующего порядок передачи полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Федерации. В Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вносится норма о закреплении полномочий Президента РФ и Правительства РФ по принятию актов о передаче полномочий Российской Федерации, реализуемых федеральными органами исполнительной власти, для осуществления органами исполнительной власти субъектов Федерации. Законопроектом предусматривается также отказ от необходимости согласования федеральными органами исполнительной власти структуры органов исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющих федеральные полномочия, и кандидатур на должности руководителей этих органов. При этом руководители федеральных органов

⁵² Для собственных полномочий необходимо указание на соответствующий подпункт п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, для делегированных полномочий — четкое указание на федеральный бюджет как на источник финансирования осуществления данного типа полномочий.

⁵³ Законопроект № 495129-6 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о порядке передачи полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации) внесен Правительством РФ и принят в первом чтении 11 июня 2014 г., окончательное принятие закона планируется в течение весенней сессии 2015 г.

исполнительной власти наделяются правом, во-первых, вносить высшим должностным лицам субъектов Федерации представления об освобождении от должности их заместителей или руководителей региональных органов исполнительной власти, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях систематического неисполнения и (или) ненадлежащего их исполнения; во-вторых, обращаться в Правительство с предложением об инициировании отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Федерации за ненадлежащее исполнение обязанностей по осуществлению переданных полномочий.

Нововведения позволяют оперативно принимать управленческие решения по передаче полномочий на региональный уровень, а также предоставят регионам больше свободы в определении структуры и кадрового состава собственных органов власти при сохранении контроля за этими процессами со стороны федеральных органов.

Усиление роли муниципального уровня управления в реиндустриализации

Формально Федеральный закон № 488-ФЗ утверждает позиции муниципального звена управления в рамках политики промышленного развития, а значит, и в реиндустриализации. Однако на деле это позиционирование выглядит очень слабым и неконкретным. В ст. 8 Закона «Полномочия органов местного самоуправления в сфере промышленной политики» говорится лишь, что «органы местного самоуправления вправе осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности на территориях муниципальных образований в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений».

По сути, такая формулировка — законодательная «пустышка». Ничего конкретно не сказано о роли муниципального звена управления в проведении промышленной политики. Да и в чисто правовом смысле никаких принципиальных новаций здесь нет. В соответствии с действующим законодательством (Закон № 131-ФЗ 2003 г. в его современной редакции, ст.ст. 14.1, 15.1, 16.1) органы местного самоуправления и так вправе осуществлять любые, специально не запрещенные полномочия за счет собственных доходов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации)⁵⁴.

Такой упрощенный подход не является случайным. Он — результат нормативно-правовой базы в рассматриваемой области, следовательно, преодолеть его можно, только пойдя по пути совершенствования всей

⁵⁴ Таким образом, по сравнению с Законом № 131-ФЗ, Закон № 488-ФЗ вводит дополнительные ограничения на источники финансирования промышленной политики муниципалитетов — из этих источников исключаются средства, полученные местными бюджетами за счет переданных им дополнительных нормативов налоговых отчислений. На наш взгляд, это ошибочное решение, т.к. данные дополнительные нормативы могут играть важную роль в стимулировании усилий муниципалитетов по промышленному развитию территорий.

системы российского местного самоуправления. В частности, необходима разработка Государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации (далее — Стратегии). Авторы доклада полагают, что эта Стратегия должна лечь в основу разработки *полной новой редакции* Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Разработчики Стратегии должны исходить из необходимости широкого, заинтересованного участия муниципалитетов в процессе «новой индустриализации». Это, в частности, потребует перехода к более гибкой и многообразной системе институтов местного самоуправления с учетом специфики уровня экономического (в т.ч. промышленного) развития отдельных территорий⁵⁵. А это потребует разработки и утверждения федеральным законодательством нескольких дополнительных моделей организации местного самоуправления. Речь идет о моделях, которые могли бы в основном определяться на федеральном уровне, но корректироваться субъектами Федерации с учетом местных условий, но в границах, зафиксированных федеральным законодательством.

Так, для повышения роли муниципального звена управления в обеспечении процесса реиндустриализации экономики целесообразно выделить *группу промышленно-инновационных муниципальных образований*, переведя их на особые принципы организации местного самоуправления и формирования местных бюджетов. Речь идет о муниципалитетах, способных принести прямой вклад в процесс реиндустриализации, непосредственно участвуя в поддержке модернизации производства⁵⁶, и по отношению к которым меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически и социально значимый эффект. В эту группу должны попасть муниципалитеты, где располагаются:

- федеральные наукограды;
- федеральные и региональные особые экономические зоны;
- промышленные парки и индустриальные округа;
- прочие территории с особым статусом ведения экономической деятельности.

Региональные наукограды, закрепившие за собой этот статус субфедеральными правовыми актами, могут попасть в круг промышленно-инновационных муниципальных образований на основе критериев, установленных Правительством РФ⁵⁷. Это потребует изменения системы финансирования наукоградов и их взаимодействия с органами местного самоуправления.

⁵⁵ На начальном этапе муниципальной реформы число муниципалитетов увеличилось почти в 5 раз, что противоречит современной мировой практике муниципального развития. При этом федеральный законодатель изначально пошел по пути полной универсализации допустимых видов муниципальных образований на территории страны, несмотря на пространственное многообразие страны и общества.

⁵⁶ Пункт 4 ст. 16.2 Федерального закона от 23 августа 1995 г. «О науке и государственной научно-технической политике» указывает, что предусмотренная Законом поддержка инновационной деятельности может осуществляться также и органами местного самоуправления.

⁵⁷ Концептуально эти критерии могут быть близкими к установленным законом для федеральных наукоградов (см.: Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» в редакции от 27 декабря 2009 г.) и могут устанавливаться только на определенное время.

Важным остается и принцип гибкого регулирования полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения. Введение в Закон № 131-ФЗ ст.ст. 14.1, 15.1 и 16.1 говорит о том, что регулирование полномочий органов местного самоуправления сместилось с принципа «разрешено только, что разрешено» к принципу «разрешено все, что не запрещено». Собственно, это отражено и в ст. 8 Закона № 488-ФЗ.

Формально такой метод регулирования полномочий повышает статус органов местного самоуправления. Фактически же эта ситуация лишь увеличивает пропасть между финансово обеспеченными муниципалитетами (по разным оценкам, их 2–5% от общего числа), способными выполнять (финансировать) определенный круг добровольных полномочий (включая определенные меры политики промышленного развития территорий), и слабо финансово обеспеченными муниципалитетами, которые не в состоянии выполнять даже собственные обязательные полномочия социального характера.

Таким образом, неопределенность исполнения полномочий по вопросам местного значения, в т.ч. связанных с формированием условий промышленного развития территорий, преимущественно происходит из-за ограниченности экономического обеспечения этих полномочий. В этой связи ключевое значение приобретает *принцип экономизации реформирования местного самоуправления* (преодоления дисбаланса между полномочиями муниципалитетов и имеющимися ресурсами).

Хотя в ходе муниципальной реформы количество местных бюджетов существенно возросло, их совокупная доля в консолидированном бюджете страны и в консолидированных бюджетах субъектов Федерации сократилась. Недавние поправки к налоговому законодательству, направленные на обеспечение дополнительных поступлений в местные бюджеты, несоизмеримы с затратами, необходимыми для обеспечения сбалансированности расходных обязательств и финансовых ресурсов местных бюджетов (по разным оценкам, несбалансированность достигает 1,5–2 трлн руб.)⁵⁸. Местные же налоги (играющие в мировой практике роль наиболее важного рычага экономического регулирования на местах) по своей значимости ничтожны и в чисто фискальном, и в регулятивном отношении⁵⁹.

Следовательно, решающее значение приобретает обеспеченность органов местного самоуправления экономическими ресурсами. Между тем способность местных бюджетов финансировать полномочия органов

⁵⁸ Оценка председателя Всероссийского совета местного самоуправления В. Тимченко (см.: РФ сегодня. 2013. № 3. С. 16).

⁵⁹ В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления вправе *устанавливать* местные налоги. Однако на практике это положение не действует, т.к. органы местного самоуправления в России могут лишь *вводить* местные налоги, установленные федеральным законодателем (Налоговым кодексом РФ). По данным за 2012 г., доля двух местных налогов в доходах местных бюджетов России составила всего 15%, причем основная масса этих доходов формируется за счет земельного налога. В начале — середине 1990-х гг. существовало около 20 местных налогов. Конечно, такое количество местных налогов неудобно для населения, но и современная практика (два действующих местных налога целиком закреплены за поселениями; у муниципальных районов своих налогов нет) не соответствует нуждам и социально-экономическим реалиям российских муниципалитетов. Названная ограниченность полномочий в полной мере касается и прав муниципального звена управления в сфере налогового администрирования.

муниципального управления (в т.ч. связанные с обеспечением промышленного развития территорий) поставлена в полную зависимость от передачи им налоговых долей и/или прямой финансовой помощи.

По данным мониторинга Минфина России, в 2013 г. дотационность свыше 70% имели 49,7% местных бюджетов (в т.ч. более половины бюджетов муниципальных районов и сельских поселений). Бездотационными были только 1,3% муниципальных образований. Гарантированные доходы местных бюджетов столь незначительны, что в разряд дотационных попадают даже столицы субъектов Федерации. А бюджеты большинства крупных городов на 25–35% и более зависят от дотаций субъектов Федерации⁶⁰.

В этой связи в ходе совершенствования налогово-бюджетной компоненты муниципального уровня промышленной политики мы предлагаем, во-первых, радикально пересмотреть подходы к формированию местных бюджетов, расширив состав их гарантированных доходных источников и в максимальной степени привязав их к расширению реального сектора экономики территорий⁶¹.

Во-вторых, существенно расширить круг возможных местных налогов.

В-третьих, расширить права органов муниципального управления по регулированию всех вопросов их введения и взимания.

Решая эти задачи, необходимо признать то, что *полностью преодолеть дотационность части местных бюджетов невозможно*. Но ориентация на обеспечение их самодостаточности (при наличии адекватной экономической базы) должна стать правилом, ориентирующим муниципалитеты на понижение степени дотационности их бюджетов. Для этого, в частности, мы предлагаем выделить муниципалитеты, способные участвовать в поддержке развития промышленности, а также те, по отношению к которым меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически и социально значимый эффект. Для этой группы важное значение (с позиции стимулирования их активного участия в реиндустриализации) могла бы иметь передача им определенного норматива от НДС⁶².

В качестве стимула развития и поддержки хозяйственной деятельности на муниципальных территориях предлагается использовать передачу в доходную часть их бюджетов 100% налоговых доходов от малого и среднего бизнеса (как использующего специальные налоговые режимы, так и действующего в обычных условиях налогообложения). Кроме того, если федеральный законодатель намерен удерживать за собой исключительное право на установление местных налогов, он должен предложить органам местного самоуправления более широкий набор налоговых инструментов, чтобы существовала возможность выбора на местах тех из них, которые в наибольшей мере соответствуют условиям конкретных субъектов Федерации и муниципалитетов.

⁶⁰ В Екатеринбурге и Новосибирске примерно треть бюджетных расходов покрывается областными дотациями, а в Самаре областной бюджет покрывает более 40% расходов городского бюджета. Обеспеченность жителей этих городов муниципальными бюджетными расходами в год составляет 300–700 долларов против 3–5 тыс. долларов в Лондоне, Париже или Москве и около 8 тыс. долларов в Нью-Йорке / URL: <http://izvestia.ru/news/541863#ixzz2fJMCW8zH>.

⁶¹ Речь идет о налоговых долях, гарантированно передаваемых в местные бюджеты в соответствии с действующим бюджетным законодательством, например, НДС.

⁶² Такая практика имеет место в ряде стран (например, в ФРГ).

**Торгово-экономические позиции промышленности
после вхождения России в ВТО**

Необходимость вступления России во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО) была обусловлена значительной потенциальной ролью этой организации в системе международных экономических отношений. Выполнение обязательств перед ВТО предполагает существенную торговую и инвестиционную либерализацию экономической политики, что должно привести к притоку иностранных инвестиций. Однако это вступление *сопряжено со значительными рисками*, поскольку, несмотря на то, что Россия и находится на 5-м месте среди крупнейших экономик мира, треть ее экономики – сырьевые отрасли.

**Конкурентные преимущества России
и риски ее участия в ВТО**

Перспективы развития внешней торговли во многом зависят от реализации конкурентных преимуществ промышленного комплекса России. К ним помимо сырьевых ресурсов относятся достаточно высокий уровень квалифицированной рабочей силы при ее сравнительно низкой дешевизне, а также наличие уникальных передовых разработок и технологий в ряде секторов экономики, преимущественно связанных с ОПК.

Однако использование этих преимуществ сдерживается:

- неразвитостью финансовой и организационной инфраструктур внешнеторгового сотрудничества;
- трудностями адаптации к условиям массового производства на основе конкурентных технологий, сосредоточенных в ОПК и предназначенных для малосерийного или единичного производства;
- низкой эффективностью производства и чрезвычайно высокой долей материальных затрат в промышленности⁶³.

Остановимся в этой связи на рисках вступления России в ВТО, которые, по мнению авторов, могут угрожать «новой индустриализации».

Сфера услуг. Российская Федерация обязалась выполнить специальные требования по 11 отраслям и по 116 подотраслям в сфере услуг (40% ВВП), часть из которых, как было показано ранее, оказывает непосредственное воздействие на перспективы реиндустриализации.

Так, в банковском секторе иностранные банки могут учреждать филиалы и владеть пакетом акций (порог иностранного участия был увеличен до 50%, за исключением иностранных инвестиций приватизированным банкам, в которых возможна большая доля).

⁶³ Между тем, как отмечалось еще до вступления России в ВТО, в соответствии с Соглашением ВТО по торговым аспектам инвестиционных мер, ей будет запрещено введение определенных ограничений на предприятиях, действующих в стране, в т.ч. с иностранными инвестициями (см.: UNCTAD. World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies. Paris, 2012. P. 58.).

Однако даже если создание филиалов международных банков будет разрешено в будущем, они должны быть зарегистрированы как российские юридические лица, иметь свой собственный капитал и контролироваться Банком России.

В страховании доля иностранного капитала расширена до 100% в страховых компаниях, не занимающихся страхованием жизни, и до 50% — на рынке страхования жизни (по сравнению с 15% ранее). В торговле фирмам со 100%-ным иностранным капиталом разрешено участвовать в обоих сегментах торговли — оптовом и розничном. В бизнес-услугах Россия взяла на себя обязательство предоставления доступа на рынок для широкого круга профессий. Иностранным компаниям было разрешено работать в качестве 100%-ного иностранного юридического лица.

В дистрибьюторских услугах компаниям со 100%-ным иностранным капиталом было разрешено участвовать в оптовой, розничной торговле и франчайзинговой деятельности, а также в услугах экспресс-доставки, в т.ч. распространении лекарственных средств.

Производственный сектор. Большинство отраслей промышленности были широко открыты для иностранных инвесторов и ранее. Поэтому присоединение к ВТО не могло иметь какого-либо существенного эффекта для привлечения прямых иностранных инвестиций (далее — ПИИ). Но и ожидать их существенного роста не следовало, поскольку все прибыльные ниши ими были уже освоены.

Сокращение ограничений на импорт и ликвидация связанных с торговлей инвестиционных мер в таких отраслях, как автомобилестроение, *могут уменьшить стимулы развития полноценной отрасли*, формируя производственные процессы по сборке иностранных марок, для которых не обязательны высокие технологии, производство автомобильного оборудования и иных смежных производств. Тем не менее, со временем свободный импорт может помочь улучшить экономические условия производства и повысить привлекательность экономики. Еще сложнее ситуация в пищевой промышленности, где не только значительна концентрация иностранной собственности, но и достаточно высок уровень монополизации. Почти все крупные товаросбытовые компании имеют значительный компонент иностранной собственности. Это та отрасль, которая должна постепенно и полностью перейти под контроль отечественных предприятий, причем средних и мелких. Только в этом случае у нас появится рынок в этой сфере, а продукты питания будут качественными.

Фармацевтика почти полностью контролируется иностранными компаниями. Эту ситуацию надо коренным образом изменить, здесь должны действовать отечественные производители (на 90–95%).

Такие отрасли, как черная и цветная металлургия, химическая промышленность, могут извлечь некоторую выгоду из вступления в ВТО и упростить доступ на зарубежные рынки, но только в долгосрочной перспективе. Российская химическая промышленность находится в предельно запущенном состоянии. Ее следует развивать, поскольку она критически пострадала за два предыдущих десятилетия. Нужны

новые заводы по глубокой переработке нефти и газа, качественному развитию полимерной отрасли и т.д. Металлургия отчасти конкурентоспособна на мировых рынках, но проблема в том, что потребности на внутреннем рынке предельно узки из-за слабых машиностроительных отраслей. Нужны новые высококачественные металлы, импортируемые в целой группе высокотехнологичных производств.

Однако неконкурентоспособное машиностроение может потерять потенциал развития, поскольку вступление в ВТО предполагает свертывание мер по его защите. С учетом этого *необходимо воспользоваться санкциями*, чтобы ускоренно развивать все базовые отрасли, в т.ч. сельскохозяйственное машиностроение, производства по переработке; отрасли легкой промышленности и т.д.

Первичный сектор. Ожидалось, что иностранные инвесторы будут активно участвовать в добыче нефти и газа (в связи с либерализацией рынков и отменой экспортных квот). Вступление в ВТО также могло привести к росту ПИИ в горнодобывающий сектор, но из-за санкций это не произошло и вряд ли произойдет в будущем. Сельское хозяйство, животноводство, переработка находятся в состоянии деградации. Все другие показатели, кроме количества зерна (100 млн т.), свидетельствуют о деградации аграрных и животноводческих отраслей. Для решения проблемы нужны не временные меры, а *государственные программы*, рассчитанные на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу.

Для снижения остроты проблемы мы предлагаем использовать введение режима санкций с тем, чтобы укрепить позиции отечественных сельхозпроизводителей. Первые шаги в этом направлении уже сделаны, но ими не следует ограничиваться. Нужна *государственная программа развития сельского хозяйства*, в т.ч. основанная на реиндустриализации сельскохозяйственного машиностроения и других отраслей.

Следует динамично развивать хозяйственно-торговые и инвестиционные программы в рамках ЕАЭС. Создать для этого ряд совместных рабочих групп по разработке конкретных предложений в целях разработки проектов, планов и программ развития в каждом из участников Союза. Специалистам также необходимо тщательно сравнивать положения Таможенного кодекса Таможенного союза (Россия, Беларусь, Казахстан), чтобы самим обнаружить возможные противоречия до того, как их обнаружит аппарат ВТО или страны, которые могут пострадать в результате соответствующих отступлений от принятых обязательств. Поскольку *санкции серьезно ослабили обязательства*, принятые как ВТО, так и Россией, при подписании соглашения о вступлении, этим следует воспользоваться в полной мере и в этой области.

Особенности внешнеэкономической деятельности российских компаний

Общий фон международных экономических отношений после мирового экономического кризиса 2008–2009-х гг. и рецессии 2011–2013-х гг. существенно изменился. Еще до украинско-российского кризиса и

введения санкций возрос фактор политических рисков, региональных военно-политических конфликтов и иных напряженностей, усилилась неустойчивость мировой экономики. Все это требует учета в выборе механизмов экономической политики. И прежде всего следует отказаться от «рыночных иллюзий» — без сильного государственного экономического регулирования России грозит обвальное отставание по всем параметрам развития⁶⁴.

В связи с санкциями усиливается давление на деловые круги по двум направлениям. С одной стороны, происходит укрепление позиций компаний и банков, действующих в негласных альянсах; с другой — ослабевают позиции не входящих в эти группы компаний и банков, а это практически 100% российских бизнес-структур.

Возникающие здесь проблемы достаточно очевидны: кредитная задолженность в 700 млрд долл. может усугубить ситуацию, если западные банки (в силу форс-мажора) потребуют ее досрочного погашения.

Существует еще одна проблема, на которую Правительство РФ практически не обращает внимания. Это отсутствие у отечественных предпринимателей опыта налаживания международных торгово-экономических и финансовых связей. Именно она во многом предопределила неадекватную оценку ими своего положения на мировом рынке, а именно то, что, как показали санкции, *они никогда никем не воспринимались как равные партнеры*.

Полагаем, что МИД России необходимо разработать для собственников предприятий и их высшего менеджмента брифинги (семинары) в области экономической дипломатии, а также использовать их для обучения в ведущих вузах по этой дисциплине и т.д.

Можно предположить, что в среднесрочной перспективе внешнеторговый товарооборот с основными западными партнерами не сохранится на современном уровне. Уже снизился и будет еще снижаться импорт современного промышленного оборудования. Это существенно ограничивает возможность решения стратегической задачи реиндустриализации — роста масштабов производства отечественной промышленностью товаров с высокой добавленной стоимостью. В сложившейся ситуации возникает проблема не только поиска новых поставщиков такого оборудования. Не менее важно, чтобы экспортируемые технологии соответствовали задаче *промышленной политики, ориентирующейся не только на задачу реиндустриализации*.

Как уже отмечалось ранее, необходимо форсировать развитие отраслей и подотраслей современного высокотехнологичного машиностроения, химических производств, станкостроения и металлообработки. Одновременно необходимо решать задачу по производству широкого ассортимента товаров, включая текстильную, кожевенную, обувную и прочую промышленность, путем включения малого и

⁶⁴ Америка, по сути, отказалась от монетарной политики и взяла курс на поощрение деловой активности через усиление государственного воздействия. Отсюда уверенный рост американской экономики (2014 г.). Хуже обстоит дело в ЕС, здесь ситуация разнится в каждой из стран. Но в целом Европа вышла из Великой рецессии, и ожидается, что рост в 2015 г. составит около 2% (против 3–3,5% в Америке).

среднего предпринимательства в кооперационные связи со странами СНГ⁶⁵. Пока таких планов и программ нет.

Россия, судя по прогнозам, в 2015 г. потеряет до 4% ВВП. Это обусловлено главным образом ориентацией на сверхлиберальную экономическую и финансовую политику, частичной потерей контроля над экономическим процессом со стороны Правительства РФ. Сложившаяся ситуация — прямое следствие этой политики, а санкции лишь усилили ее негативное воздействие на социально-экономическую ситуацию.

Санкции Запада и правила ВТО

Цель торгово-экономических санкций Запада — *серьезно ослабить общие позиции России* (экономические, политические и международные). Учитывая это, необходимо исследовать три вопроса.

Первый. Насколько санкции против России противоречат правилам ВТО; каким соглашениям ГАТТ — ВТО, в каких частях и положениях (в т.ч. решениям конференций ВТО разных периодов, меморандумам, заявлениям и т.д.)?

Второй. Возможен ли выход России из ВТО, учитывая преобладание негативного влияния на российскую экономику? (Например, временное приостановление членства; подготовка исков к компаниям и странам, нарушающим правила ВТО в отношении России)⁶⁶.

Третий. Возможно ли использование факта введения санкций для мощного, динамичного развития промышленности и сельского хозяйства?

Ответ на эти вопросы необходимо получить в кратчайшие сроки, поскольку санкции будут неизбежно расширяться.

* * *

Авторы статьи постулировали идею о необходимости расширения роли государства в управлении экономикой. Но *не любого расширения и не любой ценой* (приватизация также осуществлялась при активном участии государства и под его непосредственным контролем).

Также мы исходили из того, что некорректно говорить о государстве вообще. Государство — это всегда система институтов (министерств и ведомств). Значит, когда мы пишем о необходимости изменения системы налогово-бюджетных отношений, то должны иметь в виду роль Министерства финансов. Когда пишем о субъекте организации денежно-кредитной политики, должны подразумевать

⁶⁵ С этой целью необходимо разработать и реализовать ряд программ через структуры СНГ. Особую тревогу вызывает то, что в Украине у нас имеются серьезные партнеры по производству двигателей для боевых вертолетов, подводных лодок, тяжелого энергетического оборудования; в самолетостроении. Украина, в отличие от России, сумела сохранить гражданское самолетостроение (весь класс АН).

⁶⁶ Не следует полагаться на сомнительные выводы разных организаций о благотворном влиянии снижения таможенных правил ЕС на экономику России и Казахстана.

полномочия и ответственность Центрального банка. В рекомендациях отечественных исследователей часто упускается это обстоятельство. *А оно имеет принципиальное значение*, поскольку главные причины низкой эффективности российской экономики, это:

- отсутствие системы контроля за реализацией принятых решений;
- неопределенность субъектов, ответственных за результаты этой реализации.

И справедливо это для всех уровней управления от министерств до цехов предприятий. Поэтому успех реиндустриализации определит не только качество подготовленных нормативно-правовых актов и промышленных программ. Он во многом зависит от способности исполнительной и законодательной ветвей власти, во-первых, выстроить вертикаль контроля за реализацией принятых решений.

Во-вторых, оперативно реагировать на изменение ситуации в форме совершенствования системы управления и контроля.

В-третьих, создать четкую и персонифицированную систему санкций к органам управления и субъектам хозяйствования, нерационально использующих государственные финансы на цели реиндустриализации.

Таким образом, мы предлагаем отказаться от иллюзии, что управление экономикой — это только регулирование макропроцессов, в т.ч. процентной ставки ЦБ. Первое и второе важны, но лишь как элементы системы государственного управления.