

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р) 30-1
А 471

Рецензенты:

д.ф.-м.н. Н.П. Дементьев, д.э.н. А.В. Евсеенко, д.э.н. Г.М. Мкртчян

А 471 **Алексеев А.В.** Приоритеты государственной политики создания инновационной экономики в РФ. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 424 с.

ISBN 978-5-89665-294-6

В монографии рассматривается инновационный потенциал российской экономики и обосновывается система приоритетов государственной политики по созданию инновационной экономики в РФ. Анализируется сущность инновационной экономики, роль и место государства в ее создании. На основе анализа современного состояния российского производственного потенциала выявляется потребность в инвестициях, необходимых для модернизации российской экономики, рассматриваются их финансовые источники, обосновываются основные направления преобразования российской институциональной системы.

Монография представляет интерес для научных работников, занимающихся анализом и моделированием экономических процессов, а также для преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов.

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р) 30-1

ISBN 978-5-89665-294-6

© Алексеев А.В., 2015 г.
© ИЭОПП СО РАН, 2015 г.

Раздел II

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И МИРОВОГО ОПЫТА РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Глава 3

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

3.1. Постановка целей развития национальной экономики

Ключевые цели национальной экономики

Как российское государство отвечает на вызовы новой экономики? В какой степени методы управления национальной экономикой адекватны требованиям времени? Рассмотрим организацию постановки целей национального развития, методов достижения этих целей и их эффективность в РФ.

Российской экономике, унаследовавшей многие традиции административно-командной системы советского периода, близка культура составления долгосрочных планов развития, формулирования стратегических задач, на решение которых направляются серьезные ресурсы. Менее известно, что и другие страны активно используют подобные инструменты для выработки и реализации своих национальных стратегий развития. Рассмотрим, как организован процесс постановки и реализации долгосрочных национальных целей на примере США.

Сразу отметим: прямое сопоставление здесь не вполне корректно. В России ежегодное Послание Президента Федеральному Собранию – емкий, концентрированный документ, формулирующий основные задачи национального развития на политическом уровне. Американская традиция иная. Экономический доклад

Президента США Конгрессу [Economic..., 2011] (далее – Доклад) – это примерно 300-страничный текст, публикуемый ежегодно (обычно в феврале), две трети которого составляет сам Доклад, а одна треть – статистические данные.

Российским аналогом американского доклада Президента, не по общественно-политическому статусу, а по экономической сути, является «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» (далее – Концепция) и приложение к ней – «Основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020–2030 годов», подготовленная Министерством экономического развития РФ и опубликованная в августе 2008 г. Американский Доклад разрабатывался с учетом мирового финансово-экономического кризиса, а российская Концепция – нет, что еще более затрудняет сравнение. Поэтому в дальнейшем будем концентрироваться не столько на абсолютных значениях показателей, сколько на внутренней логике их формирования и достижения.

Стратегической целью, согласно Концепции, является «достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, с привлекательным образом жизни, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015–2020 гг. Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему ВВП (по паритету покупательной способности)» [Концепция, 2008, с. 10].

В настоящее время Россия занимает 6-е место в мире по объему ВВП по паритету покупательной способности (ППС). Ближайший наш конкурент – Германия (ее, видимо, и предполагается обогнать). Совсем немного от РФ отстают Великобритания, Бразилия и Франция [CIA... (эл. ист. инф.)].

Американская формулировка основной цели национального развития ярче: «Мы должны быть лучшими в мире в области инноваций, образования, и мы должны сделать Америку лучшим местом для ведения бизнеса на земле» [Economic..., 2011, с. 4]. Американцы никого не догоняют, они просто хотят быть лучшими среди всех.

Задачи, которые необходимо решить для достижения сформулированных целей, разработчиками Концепции и Доклада структурированы по-разному.

В Концепции их шесть:

- 1) высокие стандарты благосостояния человека;
- 2) социальное благополучие и согласие;
- 3) экономика лидерства и инноваций;
- 4) сбалансированное пространственное развитие;
- 5) экономика, конкурентоспособная на мировом уровне;
- 6) институты экономической свободы и справедливости.

В Докладе – три:

- 1) инновационная деятельность;
- 2) образование;
- 3) ведение бизнеса.

Структура и иерархия задач свидетельствуют о существенно разных подходах российского Правительства и американской Администрации к формированию экономической политики. В России во главу угла ставится строительство социального государства (сначала благосостояние и социальное благополучие, потом все остальное), в США – эффективной экономики. Позиция, представленная в Концепции, – сумеем поддержать социальный мир и достичь определенного уровня материального благополучия, создадим и эффективную экономику. Позиция Доклада – если будет эффективная экономика, социальный мир и материальное благополучие приложатся. Причины и следствия в документах, таким образом, представлены по-разному. Какая из предложенных моделей более эффективна с точки зрения достижения заявленных целей – вопрос открытый.

Критерии успешности решения поставленных задач прописаны с большей или меньшей четкостью как в Концепции, так и в Докладе. (В Докладе, правда, формулировки более амбициозны.)

В Концепции, критерий реализации задачи № 1 (народное благосостояние) – повышение ВВП на душу населения (по ППС) с 42% в 2007 г. от среднего уровня по странам-членам Организации экономического сотрудничества и развития до 70% этого уровня в 2020 г. Зато задачи № 2 (социальное благополучие и согласие), № 4 (сбалансированное пространственное развитие) и № 5 (экономика, конкурентоспособная на мировом уровне) численно не верифицированы, поэтому оценить успешность их выполнения будет весьма затруднительно. Критерии успешности решения задачи № 3 (экономика лидерства и инноваций) хотя

фактически представлены в части, относящейся к задаче № 6 (институты экономической свободы и справедливости), легко проверяемы и вполне прозрачны.

Критерии успешности решения поставленных задач в Докладе:

♦ в области инновационной деятельности – выведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ на уровень, характерный для периода космической гонки. Основные приоритеты здесь – биотех, информационные технологии и экологически чистая энергетика;

♦ в образовании – к концу нынешнего десятилетия США вновь должны стать страной с самой высокой в современном мире долей лиц с высшим образованием;

♦ в области ведения бизнеса – с одной стороны, предстоит модернизировать существующую инфраструктуру, в частности, предоставить доступ в течение ближайших 25 лет к высокоскоростному железнодорожному транспорту 80% американцев, с другой – провести ревизию системы государственного регулирования бизнеса и в тех случаях, где будут выявлены ненужные ограничения по его ведению, исправить ситуацию.

Таким образом, логика решения стоящих перед двумя государствами задач разная. Однако основные различия – в методах решения. Рассмотрим их более подробно.

Методы решения поставленных задач

Подход к выбору методов, обеспечивающих достижение поставленных целей, используемый в Концепции, заметно отличен от подхода Доклада. Это различие определяется разными парадигмами, лежащими в основе обоих документов. Неявная, но жестко выдерживаемая установка Доклада – Администрация США берет на себя и отвечает только по тем обязательствам, которые находятся в зоне ее прямой компетенции.

Концепция основана на другом принципе: государство в России отвечает за все, поэтому в ней отражены едва ли не все аспекты социально-экономической жизни общества. Такой подход полностью соответствует основной установке Концепции – в России строится социальное государство, что не может не отразиться на качестве разрабатываемой стратегии. Действительно, даже американское государство, обладая куда большими ресурсами, ограничивается сравнительно узким кругом задач.

Эффективный контроль всех основных сфер деятельности при достаточно ограниченных ресурсах, очевидно, непростая задача. В Концепции она решается вполне традиционно. Так, огромное количество бесспорно правильных целей представлены не в терминах результата, а в терминах процесса (улучшить, способствовать, укрепить, содействовать и т.п.). Эти цели-пожелания в большинстве своем бессубъектны: неясно, кто будет отвечать, если они не будут достигнуты. Они редко численно верифицированы: даже если задача провалена, спросить не с кого и не за что: ведь «способствовали, разрабатывали...».

Строго говоря, именно здесь особенно наглядно проявляются как сходство, так и различия в российском и американском подходах. В американском Докладе задачи, находящиеся вне компетенции Администрации, не ставятся, а те, что ставятся, почти всегда численно верифицируются (в рамках американской экономической культуры не принято давать общие пожелания, исполнение которых невозможно проверить). В российской Концепции цели, достижение которых Правительство реально контролировать не может, представлены в формате «благих» пожеланий, а те, которые контролирует, – в точно измеряемых показателях. Например, «Ввод автомобильных дорог увеличится по сравнению с уровнем последних лет в 2–4 раза, с 2,4 тыс. км в год до 5–10 тыс. км в год в 2015–2020 годы. Это позволит расширить сеть автомобильных дорог с твердым покрытием на 14–16%» [Концепция..., 2008, с. 120].

Другая проблема – неясно, как большинство целей Концепции связаны между собой. Какие задачи выполняются последовательно, какие параллельно, каков, наконец, бюджет решения каждой задачи. Посыл Концепции – соответствующую задачу должны решать все заинтересованные лица, но если она по каким-либо причинам решена не будет – ответственных не найти. Ситуация – немыслимая с точки зрения стандартов проектного менеджмента.

Разработчики Концепции в «размывании» ответственности за плановые результаты пошли еще дальше. Приложение к Концепции – «Основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020–2030 годов» [Основные параметры..., 2008] – разработано по принципу сценарного подхода (инерционный, энергосырьевой, инновационный). При этом многие плановые показатели представлены не в абсолютных значениях, а в процентах к ВВП. Например: «По инерционному сценарию затраты на исследования и разработки до 2020 года

сохранятся на уровне 1% ВВП... Во втором фрагментарном энергосырьевом сценарии расходы на НИОКР повысятся до 1,9–2% ВВП... По инновационному сценарию внутренние затраты на исследования и разработки в 2020 году достигнут 2,5–3% ВВП» [Там же, с. 103–104]. При этом сам уровень ВВП (2020 г. к 2007 г.) также произведен от сценария [Концепция..., 2008, с. 39]:

Инерционный	Энергосырьевой	Инновационный
1,8 раза	2,0 раза	2,3 раза

Таким образом, уровень расходов на НИОКР ожидается в весьма широком диапазоне. Сам по себе подход не вызывает возражений. Но в контексте разработки стратегии развития страны на долгосрочную перспективу возникают вопросы, на которые нет четких ответов в немалом по объему тексте.

Действительно, лучший сценарий развития – инновационный. При реализации энергосырьевого и, тем более, инерционного результаты социально-экономического развития явно хуже, что плохо соответствует основной цели Концепции. Казалось бы, на основе анализа первых двух сценариев следует взять курс на реализацию инновационного сценария. Но в Концепции все три сценария... равноправны. Авторы, очевидно, сами не уверены, что инновационный сценарий осуществим [Суслов, 2010].

В тексте есть попытки прояснить ситуацию, но поскольку ее природа плохо соотносится с амбициозными (в хорошем смысле) целями Концепции, вопрос остается без внятного ответа. Действительно, ссылка на неблагоприятные внешние факторы смотрится не очень выигрышно на фоне утверждения о том, что Россия – великая мировая держава. Если Россия не сможет реализовать инновационный сценарий развития по причине неблагоприятной мировой конъюнктуры – какая же она тогда великая?

Второе объяснение еще более неприятно. Авторы сами не очень верят в инновационный сценарий с учетом реалий современной России. Поэтому рассматривают все три – какой-нибудь сбудется. Но тщательное обоснование того, что результаты будут либо плохие, либо средние, либо хорошие, смотрится несколько странно.

Американский подход к стратегическому планированию иной. Администрация не пытается управлять экономикой «по всему фронту», а выделяет направления «главного удара» и на них концентрирует все находящиеся в распоряжении ресурсы. Рассмотрим подробнее, как это представлено в Докладе Б. Обамы.

Сопоставление двух программных документов – российской Концепции и американского Доклада – демонстрирует много общего, но и немалые особенности в подходах к национальному стратегическому проектированию. И в РФ, и в США строится экономика, отвечающая современным вызовам. Эта экономика может быть только инновационной. Любая альтернатива инновационности – быстрое выдавливание национальной экономики в маргинальную зону глобальной экономики вначале с косвенным, а потом и явным управлением из глобального ядра.

При этом методы построения инновационной экономики в общем известны. В том же Докладе они представлены достаточно полно. Проблема – в наличии политической воли к их применению. Американцы всей мощью государства формируют свою экономику под инновационные стандарты. В РФ же скорее не самая передовая экономика пока формирует государство под реализацию спокойного, комфортного для нее инерционного сценария. За постсоветские годы вообще произошла своеобразная инверсия: советские пятилетние планы превратились скорее в прогноз, а американские прогнозы – скорее в план. Эту ситуацию необходимо переломить.

Активная позиция Президента РФ по созданию инновационной экономики дает основания ожидать, что в следующем варианте Концепции (предыдущий подготовлен еще до кризиса) национальные цели будут прописаны четче, задачи по их достижению станут более структурированными, ответственные за реализацию задач – более явными, а бюджет – достаточным, чтобы решить поставленные задачи в срок с оговоренным качеством. Все, что для этого требуется – политическая воля.

3.2. Основные принципы стратегического экономического планирования в США

Поддержка инноваций

В основе подхода к организации регулирования инновационной деятельности нынешней Администрации Белого дома лежит следующий тезис. Бизнес, функционирующий в конкурентной рыночной среде, имеет множество стимулов для внедрения инноваций. Тем не менее фундаментальным фактом является то, что реальный общественный эффект от инновации зачастую оказыва-

ется существенно больше того, который получает ее инициатор. Так, разработчики лазера не предполагали, да и не могли предположить, что лазеры станут активно применяться в медицине, промышленности, принтерах, сканерах, DVD-проигрывателях. Правда, оговаривается в Докладе, этот эффект действует лишь тогда, когда инновация возникает в благоприятной для ее становления и распространения рыночной среде. Если институциональная среда конкретной экономики не способствует тому, чтобы другие предприниматели прилагали все силы к выявлению новых возможностей по повышению своей конкурентоспособности, в частности, через поиск новых областей использования тех или иных инноваций, инновационный процесс обречен.

Авторы Доклада подчеркивают, что перекладывать все затраты и риски по внедрению инноваций на бизнес, не говоря уже о финансировании фундаментальных исследований, неправильно. Инновации нужны не только бизнесу, но и обществу. Поэтому в их создании должны участвовать все. В рамках такого подхода к управлению инновационным процессом понятен курс на устойчивый рост затрат американского бюджета по статье «Наука, космос и технологии». В США эти затраты растут примерно на 2 млрд долл. в год и составляли в 2010 г. 29,4 млрд долл. [Economic..., 2011, с. 284].

В РФ финансирование науки из средств федерального бюджета в 2008 г., напомним, составило 162,115 млрд руб. [Россия..., 2010, с. 383] (6,5 млрд долл. по среднегодовому курсу ЦБ РФ 2008 г., или 9 млрд долл. по паритету покупательной способности). При этом доля государственного сектора в финансировании затрат на исследования и разработки в РФ примерно вдвое выше [Россия..., 2004, с. 297], чем в США. Правда, что касается абсолютных цифр, стоит помнить, что в РФ и населения в 2,2 раза меньше.

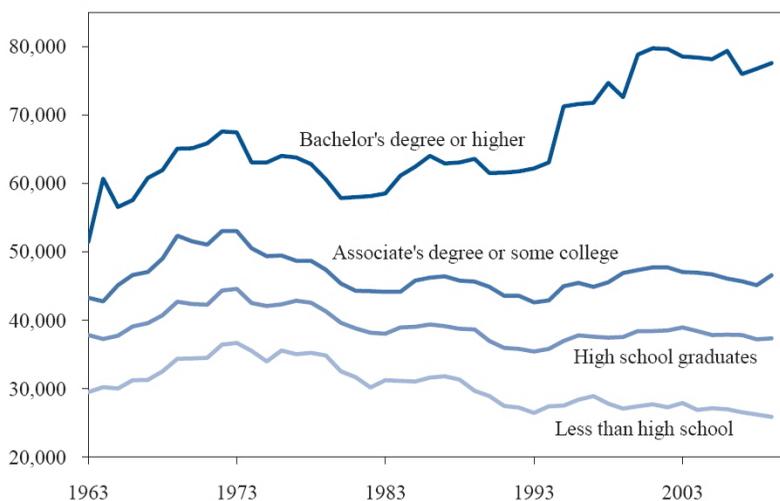
В Докладе сделан упор на поддержку государством развития экологически чистых технологий, в первую очередь в области энергетики, которые, как предполагается, станут теми локомотивами, которые потянут за собой целый поезд инноваций.

Государственная политика в области национального образования

**Образование и уровень жизни населения.* Значимость образования в современном обществе не вызывает сомнений. Поэтому в Докладе лишь подчеркивается, что из 30 наиболее динамично

развивающихся видов деятельности в экономике США 14 видов требуют образованности не ниже, а, желательно, выше бакалаврского уровня, а еще для 7 видов требуется не просто среднее, а как минимум среднеспециальное образование. При этом отмечается, что несмотря на определенный прогресс в начальном и среднем образовании за последние десятилетия, его уровень остается низким, особенно в области математики.

Со свойственным американцам прагматизмом подчеркивается, что именно образование, начиная с бакалаврского уровня, обеспечивает относительно высокий и растущий уровень жизни, в то время как образованность на уровне средней школы скорее гарантирует будущее снижение доходов. Иные добакалаврские форматы образования в лучшем случае дают надежду на относительно стабильный доход без явно выраженной тенденции к его повышению (рис. 3.1).



Bachelor's degree or higher – Высшее образование (бакалавриат и выше)
 Associate's degree or some college – Колледж
 High school graduates – Среднее образование
 Less than high school – Неполное среднее образование

Рис. 3.1. Средние доходы в США по образовательным группам в 1963–2003 гг. (тыс. долл. 2009 г.)

Источник: [Economic..., 2011, с. 71].

Данные, представленные на рисунке, заставляют ставить вопрос шире. Дело не в том, что хорошее образование является гарантией получения высокого дохода в будущем, а в том, что адекватное образование вообще становится условием участия как отдельного американца, так и нации в целом в тех выгодах, которые несет современный технический прогресс. Осознание этого факта заставляет Президента США формулировать задачу в области образования следующим образом: к 2020 г. в США высшее образование должны иметь не 40% выпускников школ, как сейчас, а 60%. Иными словами, в ближайшие десять лет высшее образование должны дополнительно получить еще 8 млн молодых людей.

Такой подход вряд ли найдет понимание у той части российского общества, которая считает, что «высшего образования в РФ и так слишком много, хорошо бы его уменьшить в пользу среднеспециального». Американцы склонны видеть эту проблему с другого ракурса: если у вас есть высшее образование – есть шанс воспользоваться выгодами современного технологического прогресса, нет – вы остаетесь в маргинальной зоне. А это уже угроза развитию всего общества. Люди, «обойденные» результатами технического прогресса, начинают бороться не за то, чтобы включиться в систему распределения, порождаемого этим прогрессом, а против самого прогресса. Известно, чем заканчивают общества, вставшие на такой путь.

**Средняя школа.* Решению поставленной задачи плохо способствует современная средняя школа Америки. Так, каждый пятый поступивший после ее завершения в вуз американец был вынужден проходить так называемый «восстановительный» курс, компенсирующий провалы в школьном образовании. Поэтому проблема реформы среднего образования в США стоит ничуть не менее остро, чем в РФ.

Вектор реформ там, правда, несколько иной. В рамках федеральной программы «Гонка вверх» каждому штату предоставляется возможность разработать собственную программу повышения качества образования. Программы проходят конкурсный отбор и, в зависимости от результатов, получают гранты. Выигрывают не только штаты-победители: стандарты образования, признанные лучшими, распространяются и в штатах, испытывающих проблемы в области школьного образования.

Второе направление школьной реформы – предоставление выпускникам слабых школ необходимых ресурсов для того, чтобы

они все же смогли получить высшее образование. Бюджет этой программы – 3,5 млрд долл., участвуют в ней более 700 школ.

Большое внимание уделяется и переподготовке школьных учителей. В ближайшие 10 лет предполагается повысить квалификацию 100 тыс. учителей. Только на 2012 г. на эти цели было выделено 100 млн долл.

**Высшая школа.* Ситуация в высшей школе США традиционно лучше, чем в средней. Из 20 лучших университетов мира 15 – американские. С 1960 г. более 60% всех исследований, удостоенных Нобелевской премии, было проведено в США, преимущественно в университетах.

Вместе с тем, чтобы сделать высшее образование еще более доступным, в США расширяются программы грантовой поддержки студентов. Так, только бюджет программы Pell Grant составляет 40 млрд долл., что позволило в 2008–2009 гг. получить эти гранты почти 8 млн студентов, причем величина гранта устойчиво растет.

Получение образования стимулируется и в рамках налогового законодательства. Каждая американская семья имеет право на вычет до 2,5 тыс. долл. расходов на образование из своего налогооблагаемого дохода.

**Программы переобучения на производстве.* На эти программы выделяется примерно 4 млрд долл. В том числе 0,5 млрд – на переобучение и трудоустройство; 1,5 млрд – на переобучение работников, потерявших рабочие места; 0,75 млрд долл. на программу грантовой поддержки по получению новой квалификации в таких быстрорастущих областях экономики, как медицинское обслуживание и экологически чистая энергетика.

Поддержка бизнеса

Создание благоприятных условий для ведения бизнеса в американской экономической политике трактуется шире, чем простая адаптация общественных и экономических институтов к меняющимся условиям. Во главу угла ставится, с одной стороны, формулирование и достижение долгосрочных масштабных целей, а с другой, прохождение государством своей части пути в плане создания материальных условий для реализации этих целей. Поддержание благоприятной институциональной среды для успешного развития бизнеса также остается важной задачей, но она не подменяет первые две.

**Энергетика.* Важнейшая задача на ближайшие десятилетия – переход к чистой энергетике. Высокая зависимость экономики страны от плохо предсказуемого, волатильного нефтяного рынка (половина потребляемой нефти в стране – импортная), накладываемая на неприемлемо высокий уровень загрязнения окружающей среды, возникающий при использовании этой нефти, ставит задачу ухода от нефтяной зависимости. Важно отметить, что в самом переходе к чистой энергетике американцы видят не столько затраты, которые негативно отразятся на уровне жизни, сколько огромные возможности по разработке, внедрению и продаже по всему миру инновационных технологий, которые, как считается, и являются самой сутью американской экономической модели¹.

О том, что данный курс не является простым набором благих пожеланий, свидетельствует выделение 90 млрд долл. на инвестиции и налоговую поддержку по созданию источников для производства экологически чистой энергии и снижения углеводородной зависимости.

К 2030 г. предполагается уже 80% электроэнергии получать из экологически чистых источников, трактуемых в Докладе весьма широко. Это не только энергия солнца, ветра, биомассы или геотермальная энергия земли, но и ядерная энергетика, природный газ и даже уголь, правда, с определенными ограничениями. Если стоимость электроэнергии, полученной с использованием экологически чистых технологий, превышает рыночную стоимость 1 кВт·ч электроэнергии, Правительство США компенсирует разницу. Через предоставление налоговых льгот поощряется модернизация зданий, позволяющая на 20% и более снизить их энергопотребление.

**Транспорт.* Четверть потребляемой энергии в США приходится на транспорт. Поэтому переход к экологически чистым технологиям здесь особенно актуален. Проблему предполагается решать через последовательное ужесточение норм выброса CO₂, снижение расхода топлива в автомобильном транспорте и развитие электромобилей, их к 2015 г. в американском автопарке должно быть не менее 1 млн. Для создания инфраструктуры, позволяющей комфортно пользоваться электромобилями, выделяется 200 млн долл.

Предполагается активно развивать альтернативу автомобильному транспорту – железнодорожный. В ближайшие 6 лет будет

¹ Эта проблема, впрочем, активно обсуждается и в России (см. [Григорьев, Крюков, 2009, с. 22–37]).

выделено 53 млрд долл. на реализацию программы обеспечения к 2035 г. доступа к высокоскоростному железнодорожному транспорту 80% населения США.

**Малый бизнес.* В Докладе немного говорится о крупном бизнесе Америки. Считается, что он достаточно силен, чтобы и без активной поддержки государства решать свои задачи. Яркое исключение здесь – поддержка экспорта. Ставится задача удвоить американский экспорт к 2014 г. Администрация обещает использовать весь имеющийся у нее политический ресурс, чтобы снять барьеры для экспорта американских товаров по всему миру.

Поддержке малого бизнеса в Докладе уделено гораздо больше внимания. Малый бизнес (по американской классификации, это компании с численностью занятых до 500 человек) создает более половины ВВП США и миллионы рабочих мест (из каждых трех вновь создаваемых рабочих мест в США два приходятся на малый бизнес). Таким образом, ситуация в малом бизнесе определяет не только экономическую динамику, но имеет и еще большее социальное значение.

Поддержка малого бизнеса в США осуществляется по двум основным направлениям: снижение налогового бремени и облегчение доступа к капиталу.

По первому направлению Президенту Обаме уже есть чем «отчитаться»: с момента вступления в должность он 17 раз снижал налоги для малого бизнеса. Следует отметить, что налоговая политика в области малого бизнеса в США носит не столько фискальный, сколько стимулирующий характер. Это и освобождение малого предпринимателя от социальных выплат с первых 106,8 тыс. долл. заработной платы для квалифицированных работников, и налоговое освобождение в размере 1000 долл. за каждого нового работника, который проработает не менее года, и льготы в области амортизационной политики (значительная часть приобретаемого оборудования может быть самортизирована в течение первого года эксплуатации). Высокотехнологичные малые предприятия получили значимые льготы по налогу на прибыль при осуществлении инвестиционных программ¹.

¹ С сожалением приходится признать, что в России стратегии в области налогового регулирования малого бизнеса совсем иные. Яркий пример – существенное повышение (а не снижение как у американцев) ставки страховых отчислений для бизнеса в целом, а для малого бизнеса, в силу расширения числа плательщиков, – в особенности.

В части облегчения малому бизнесу доступа к кредитным ресурсам в США осуществляется программа государственных гарантий на займы малого бизнеса и снижения затрат по их сопровождению. Так, с февраля 2009 г. по декабрь 2010 г. были прогарантированы займы на общую сумму 42 млрд долл. для 82 тыс. предприятий малого бизнеса. В будущем данную программу предполагается расширить.

Таким образом, можно выделить следующие основные принципы американского стратегического экономического планирования:

- выявление главных факторов, определяющих современное экономическое развитие:

- 1) система технологий;
- 2) люди, способные этими технологиями управлять;
- 3) благоприятные условия для ведения бизнеса: инфраструктура и система институтов;

- концентрация на том, чтобы эти «три кита», определяющие современную экономическую реальность, соответствовали самым высоким мировым стандартам (в том числе за счет масштабного бюджетного финансирования, при котором интересы модернизации явно доминируют над абстрактно привлекательным стремлением к бездефицитному бюджету);

- наличием четких количественных индикаторов, позволяющих однозначно оценивать успешность/неуспешность экономической политики соответствующей администрации.

3.3. Приоритеты стратегии инновационного развития в Российской Федерации

Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года: цели и задачи

В конце 2011 г. распоряжением Правительства Российской Федерации принята *«Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»* (далее Стратегия). Событие ожидалось давно. Предыдущий сопоставимый по значимости документ *«Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»* (далее Концепция) был разработан еще до кризиса, принят в августе 2008 г. и, очевидно, не полностью отражает

посткризисные реалии. Принятая Концепция не отменялась, но определенное уточнение курса, которым идет страна, назрело.

Стратегия – не просто очередной документ, подготовленный в аппарате Правительства, это отражение видения исполнительной властью путей построения инновационной экономики в РФ [Суслов В.И., 2011, с. 14–15]. Можно ли построить инновационную экономику на основе положений Стратегии? Адекватны ли подходы, представленные в Стратегии, вызовам времени? По нашему мнению – не вполне. Попытаемся обосновать данное утверждение.

**Цели Стратегии.* Стратегия призвана реализовать цель Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Можно спорить, существуют ли альтернативные пути достижения поставленной в Концепции цели, но сколько-нибудь серьезных работ, обосновывающих эту возможность вне инновационного пути развития нет. В этом смысле противоречия между главной целью Концепции и целью Стратегии, как средства реализации цели Концепции, нет. Вопрос в том, гарантируют ли средства, предложенные в Стратегии, достижение ее цели?

И здесь первый вопрос к разработчикам Стратегии: каковы методы достижения поставленной цели? В документе ответ на этот вопрос представлен одиннадцатью неиерархизированными показателями. Показатели, основанные на сравнении российских достижений с мировым уровнем, вполне объективны – если что-то пойдет не так, «нарисовать» подходящую цифру к отчетному периоду здесь не удастся. И это сильная сторона Стратегии. Часть (меньшая) показателей потенциально более уязвима: стоит «немного» изменить методику их расчета – и выйти на плановый результат не составит труда. Таким образом, в случае, если часть из представленных показателей будет выполнена и перевыполнена, а часть не выполнена, невозможно оценить: успешно реализована Стратегия или нет. Еще сложнее понять – соответствуют ли полученные результаты произведенным затратам.

Ситуация осложняется и тем, что часть показателей имеют результирующий, а часть – затратный характер. Предположим, цель «увеличение доли экспорта российских высокотехнологичных товаров в общем мировом объеме экспорта высокотехнологичных товаров до 2 процентов к 2020 году (в 2008 году – 0,25 процента)» не достигнута, зато цели «увеличение количества

патентов, ежегодно регистрируемых российскими физическими и юридическими лицами в патентных ведомствах Европейского союза, Соединенных Штатов Америки и Японии, до 2,5–3 тыс. патентов к 2020 году (в 2009 году – 63 патента)» и «увеличение доли средств, получаемых за счет выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в структуре средств, поступающих в ведущие российские университеты за счет всех источников финансирования, до 25 процентов» будут реализованы уже в 2018 г. Успешно реализована Стратегия или нет? Если неуспешно, то в какой степени?

Сформулировать цель в виде единого показателя, достижение/недостижение которого однозначно определяет успешность/неуспешность реализации Стратегии, непросто. Но дело, по-видимому, не в том, что разработчики Стратегии этого сделать не могут. Цель – это ведь желаемое, прошедшее тест на возможность достижения. То, что авторы Стратегии хотят, чтобы в России была создана инновационная экономика, сомнений не вызывает. Есть ли для этого возможности? Конечно, закона природы, запрещающего такую экономику в РФ, нет, но серьезные препятствия существуют. В чем они, по мнению, авторов Стратегии?

**Внешние условия реализации Стратегии.* Лейтмотив раздела «Состояние инновационной сферы» – для создания инновационной экономики в РФ уже сделано немало. «Заложены основы национальной инновационной системы, предприняты меры по развитию сектора исследований и разработок, формированию инновационной инфраструктуры, а также по модернизации экономики на основе технологических инноваций», «Созданы основные элементы системы институтов развития в сфере инноваций», «Значительные усилия направлены на стимулирование исследовательской деятельности и инновационного развития в высшем образовании», «Проведена значительная работа по совершенствованию правового режима инновационной деятельности» и т.д.

Однако «в целом не удалось переломить ряд значимых для инновационного развития негативных тенденций, существенно ускорить процесс интеграции российской инновационной системы в мировую систему и кардинально повысить инновационную активность и эффективность работы компаний, в том числе государственных, а также создать конкурентную среду, стимулирующую использование инноваций», «государственные сред-

ства, выделяемые на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в большинстве секторов экономики расходуются недостаточно эффективно».

Почему? Авторы дают ответ: «общие экономические условия для инноваций вплоть до принятия в 2008 году Концепции были недостаточно благоприятными. Более высокий приоритет имело поддержание макроэкономической стабильности, усиление социальной защиты и развитие отраслей социальной сферы, а также модернизация инфраструктуры. При этом недостаточно эффективными оказались ... создание благоприятного инвестиционного климата и борьба с коррупцией, политика в сфере технического регулирования, таможенное регулирование и администрирование, а также политика в сфере развития конкуренции».

Следует ли из этого, что разработчики Стратегии видят основу для достижения ее целей в изменении (читай, снижении) представленных приоритетов, концентрации на создании благоприятного инвестиционного климата, борьбе с коррупцией, совершенствования технического и таможенного регулирования и администрирования, а также развитию конкуренции? Ответ здесь, как любили говорить в советский период, ассиметричный. В Стратегии весьма подробно представлены затраты, на которые предстоит пойти для достижения поставленных целей, а также различные технические детали. Зато «политические» решения по преобразованию вертикали власти, которые как раз и определяют проблемы с инвестиционным климатом, коррупцией, фискальной нагрузкой на бизнес и характером конкуренции, остаются в тени.

Можно спорить, уверены ли разработчики в том, что при реализации Стратегии удастся решить проблемы, не решаемые уже не одно десятилетие, или преобразование вертикали власти – это не их компетенция, итог один: обтекаемая формулировка цели Стратегии. Действительно, что-нибудь из заявленного наверняка будет достигнуто.

**Задачи Стратегии.* Задач, которые необходимо решить для достижения целей Стратегии меньше, чем самих целей. Это немного странно: обычно, чтобы достичь одной цели требуется решение нескольких задач, а не наоборот.

То, что представленные в Стратегии задачи действительно необходимо решать, сомнений не вызывает. Вопрос в другом: достаточно ли решения этих задач для достижения целей Страте-

гии? Поле для содержательной дискуссии здесь велико, но даже формальная логика подсказывает, что здесь что-то не так. Действительно, выше уже приводилось объяснение разработчиков Стратегии причин низкой инновационной активности в России. Казалось бы, в задачах Стратегии должны найти отражение и проблема «не тех» приоритетов, и создание благоприятного инвестиционного климата, и борьба с коррупцией и др. Но эти задачи в явном виде не формулируются.

Ниже, уже в развитии тезисов о задачах, подлежащих решению, правда, сказано, что «Государство должно обеспечить формирование благоприятного инновационного климата». Эта задача ставится давно. Почему ситуация изменится с принятием Стратегии, не объясняется. Да и сама формулировка косвенно свидетельствует о том, что авторы Стратегии слабо верят в эффективность деятельности государства в этом вопросе.

В разделе «Основные задачи Стратегии» проявляется, а в дальнейшем усиливается ориентация на процесс в решении стоящих задач. Такой подход хорош для будущей отчетности ответственных исполнителей. Действительно, развивали, повышали, внедряли, обеспечивали, активизировали... Что стало результатом этого развития, внедрения, обеспечения – остается неясным.

Казалось бы, стандартная формулировка одной из задач Стратегии: «развитие кадрового потенциала в сфере науки, образования, технологий и инноваций»? Сомнений в актуальности задачи нет. Но что является результатом этого развития? В разделе «Целевые индикаторы реализации Стратегии...» едва ли не единственный показатель, позволяющий оценить, насколько успешно выполнена эта задача, – «отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в образовании к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате по экономике страны в целом» (за 10 лет предполагается поднять с сегодняшних 66% до 100%). Но данный индикатор характеризует состояние дел только в образовании и то, скорее, со стороны затрат, а не результатов. Остальные индикаторы имеют еще более косвенное отношение к обсуждаемой формулировке задачи Стратегии.

Речь не идет о том, что индикатор некорректен. Относительное повышение заработной платы в образовании – действительно актуальная задача. Но гарантирует ли ее решение «развитие кадрового потенциала в сфере науки, образования, технологий и инноваций»? Не противоречит, но и не гарантирует.

Интересно отметить, разработчики Стратегии и Доклада Президента США Конгрессу (документа, задачи которого во многом перекликаются с задачами Стратегии), подходят к этой проблеме с разных сторон. Если в Стратегии обсуждается вопрос о необходимости повышения заработной платы в системе образования, то в Докладе отмечается: в 2010 г. реальные доходы работников, имеющих степень бакалавра и выше, примерно вдвое превышали реальные доходы лиц, имеющих среднее образование (в 1980 г. это превышение составляло только 45%). При этом реальные доходы людей, не имеющих высшего образования, в настоящее время даже ниже, чем в 1970 г. [Economic..., 2012]. Посыл доклада американскому обществу очевиден: не позаботьтесь о своем высшем образовании – на высокий уровень жизни не рассчитывайте. Принципиальное различие подходов в Стратегии и Докладе: в США развитие кадрового потенциала в сфере науки, образования обеспечивается скорее институциональными факторами при определенной финансовой поддержке со стороны государства, в РФ – скорее финансовой поддержкой государства при противоречивом воздействии институциональных факторов.

Индикаторы успешности решения второй задачи Стратегии «повышение инновационной активности бизнеса и ускорение появления новых инновационных компаний» не вызывают принципиальных возражений. Действительно, если «доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме экспорта товаров, работ, услуг организаций промышленного производства» (один из целевых индикаторов) за 10 лет возрастет, как ожидается, примерно втрое (до 15%), задача выполнена.

Обращение к статистическим данным, правда, разочаровывает целевым уровнем индикатора. Действительно, доля высокотехнологичной продукции в общем экспорте промышленной продукции РФ (показатель, близкий к обсуждаемому) в 2008 г. составляла 7%. Российские 15% в 2020 г. примерно соответствуют уровню Германии и Швеции 2008 г. Более того, еще в 2003 г. российский показатель равнялся 18% [World Development Report..., 2011 (эл. ист инф.)]. Таким образом, целевая установка Стратегии – лишь восстановить в рассматриваемом смысле к 2020 г. позиции России начала двухтысячных годов. В действительности же, проблема даже не столько в доле высокотехнологичного экспорта в экспорте промышленной продукции, сколько, как рассматривалось выше, в его масштабах. При этом ника-

ких явных абсолютных целевых показателей в Стратегии, отражающих эту проблему, нет.

Двойственное чувство вызывают и индикаторы третьей задачи Стратегии – «максимально широкое внедрение в деятельность органов государственного управления современных инновационных технологий». Действительно, «доля федеральных государственных услуг, которые население может получить в электронном виде, в общем количестве таких услуг» 100% – исчерпывающий показатель. Но население, строго говоря, интересуется не упаковкой этих услуг (электронная или бумажная), а издержки, прежде всего временные, связанные с их получением. При этом сколько времени потребуется для получения стандартной госуслуги в 2020 г. – секунды или недели – так и остается неясным.

Подобные вопросы возникают и при обращении к другим задачам Стратегии.

Основные принципы реализации Стратегии инновационного развития РФ до 2020 года

Авторы Стратегии представили принципы ее реализации. Принцип – уже достаточно абстрактная категория. Нельзя сказать, что авторы Стратегии ставят задачу эту категорию конкретизировать. Возникают большие сомнения, что сформулированные принципы адекватны задачам, поставленным в Стратегии.

Первый по порядку изложения принцип: «выявление проблем и путей их решения с использованием набора инновационных инструментов в сферах, характеризующихся недостаточной предпринимательской активностью». Если сфера характеризуется низкой предпринимательской активностью, вряд ли эту проблему можно решить «набором инновационных инструментов». Если бизнес не идет (не может войти) в рыночную нишу, контролируемую естественными монополиями или структурами, афилированными с местной властью, как ему в этом могут помочь «инновационные инструменты» – совершенно непонятно.

Второй принцип «тесное взаимодействие государства, бизнеса и науки как при определении приоритетных направлений технологического развития, так и в процессе их реализации» также малопродуктивен: все взаимодействуют, но кто отвечает за реализацию «приоритетных направлений»? Из формулировки следует, что все и отвечают, т.е. никто.

Третий принцип «создание стимулов и условий для технологической модернизации на основе повышения эффективности компаний с использованием комплекса мер тарифного, таможенного, налогового и антимонопольного регулирования» по-своему показателен. В его основе, приходится извиняться за тавтологию, лежит принцип консенсуса – решение задачи на принципе добровольной договоренности заинтересованных сторон. Но если до сих пор договориться не удавалось (см. причины низкой инновационной активности), почему удастся это сделать в будущем? На основе принципа консенсуса скорее всего и не удастся. Так, действующая налоговая система подавляет инновационную активность бизнеса [Алексеев, 2008], а провоз нового препарата через российскую таможенную – нечто сродни подвигу разведчика.

Необходимо существенно изменить налоговое и таможенное законодательство. Что это значит? Это признание отказа от части реальных сегодняшних налоговых и таможенных поступлений в пользу не очень определенного будущего. Ожидать, что оба ведомства откажутся от денег добровольно – несерьезно. Для этого нужна политическая воля, способная реализовывать национальные приоритеты.

В случае, когда такая воля есть, «стимулы и условия для технологической модернизации» получают конкретное, измеряемое и проверяемое наполнение. Так, в Докладе Президента США Конгрессу задача стимулирования инновационной активности малого бизнеса решается системой мер, неотъемлемыми элементами которой являются, в частности, освобождение от выплаты налога по социальному обеспечению (social security tax, 6,2% от начисленной заработной платы) до 106800 долл. на каждого квалифицированного работника для вновь созданного рабочего места [Economic..., 2011, с. 150]. Малый бизнес стимулируется к созданию технически сложных инновационных производств не только в части льготного налогообложения при привлечении дополнительных высококвалифицированных работников, но и со стороны создания таких мест. Так, если инвестиции имеют ключевое значение для развития данного бизнеса, в течение ближайших пяти лет он освобождается от налога на прирост капитала. Данная налоговая льгота относится по меньшей мере к одному миллиону компаний. В будущем эту льготу предполагается сделать постоянной.

Если бы авторы Стратегии не ограничились фиксацией известного положения, что для успешной модернизации требуется

создание соответствующих стимулов, а предложили конкретную их систему, Стратегия бы только выиграла.

Принцип «обеспечение инвестиционной и кадровой привлекательности инновационной активности» сам по себе неплох, но его реальная ценность зависит от возможностей ведомств, ответственных за реализацию Стратегии. Если предусмотрен, например, целевой фонд, из которого будут производиться дополнительные выплаты высококвалифицированным кадрам, участвующим в инновационной деятельности, предоставлены соответствующие налоговые льготы для этих кадров или предполагаются иные реальные меры стимуляционного характера, принцип актуален, нет – тогда не более чем общие, хотя и правильные слова. Наверняка авторы Стратегии исходят из того, что какие-то подобные меры будут осуществляться, но реальных наработок, судя по тексту документа, пока нет.

Принцип «прозрачность расходования средств на поддержку инновационной деятельности» полезен, но вторичен. Даже сто-процентная прозрачность не гарантирует эффективность расходования средств.

Принцип «ориентация при оценке эффективности организаций науки и образования, инновационного бизнеса и инфраструктуры инноваций на международные стандарты» правильный, но обоюдоострый. Если регулировать деятельность научных организаций законами типа 94-ФЗ, т.е. давать им возможность приобретать необходимые материальные средства, реагенты и т.п. по заведомо усложненным процедурам фактически не чаще, чем раз в полгода, но при этом оценивать их деятельность по международным стандартам, то пользы от такого принципа будет меньше, чем вреда.

Принцип «стимулирование конкуренции как ключевой мотивации для инновационного поведения (в том числе в секторе исследований и разработок)» откровенно лукав. Если бизнес видит перспективную нишу, его не надо стимулировать. Если же ниша находится в зоне влияния естественной или неестественной монополии, войти в нее невозможно. Соответственно, любая форма стимулирования здесь совершенно бесполезна. Принцип был бы гораздо более ценен, если бы декларировал защиту от монополий и гарантию свободного входа инновационного бизнеса на новый рынок.

Наконец, проблема последнего принципа «координация и взаимоувязка бюджетного, налогового, внешнеэкономического и

других направлений социально-экономической политики как необходимое условие решения ключевых задач инновационного развития» та же, что и в третьем – не прописаны приоритеты. Так, если «ключевая задача инновационного развития» требует, например, повышения нормы накопления или снижения налогового бремени, а «социально-экономическая политика», напротив, снижения нормы (повышения налогов), скорее всего, все останется как есть. То есть не будут решены задачи ни инновационного, ни социального развития.

Варианты инновационного развития РФ

**Место инновационной политики в социально-экономической политике.* Выше говорилось о невнятности приоритетов в реализации инновационной политики. В разделе «Место инновационной политики в социально-экономической политике» дан ответ на этот вопрос. Инновационная политика наряду с бюджетной, налоговой, технической, конкурентной и иными политиками трактуется как равноправный элемент социально-экономической политики. С методологической точки зрения это вопрос спорный. Если Россия хочет выйти на «передовые позиции в глобальной экономической конкуренции», а сделать это вне инновационного пути развития невозможно, то инновационная политика как минимум должна быть «первой среди равных».

Упомянутые политики должны разрабатываться под инновационную политику, а не просто параллельно ей. Формат согласования политик ведет к воспроизводству сложившегося типа социально-экономического развития, а именно он в первых разделах Стратегии справедливо критикуется.

В Стратегии представлены три возможных варианта инновационного развития: инерционный, догоняющий и вариант достижения лидерства в ведущих научно-технических секторах. В их интерпретации хорошо просматривается идеология, лежащая в основе Стратегии. Первый вариант, понятно, не вызывает интереса у авторов Стратегии, второй и третий являются основой для ее реализации. Вместе с тем факторы роста в рассматриваемых вариантах существенно различны.

В *инерционном* варианте это «меры по развитию институтов, формированию благоприятного делового климата, а также меры организационного содействия, не требующие значительных рас-

ходов». Авторы не просто негативно относятся к этому сценарию, они вообще считают его «неприемлемым».

Вариант *догоняющего развития* и локальной технологической конкурентоспособности ориентирован на перевооружение экономики на основе импортных технологий, а также на локальное стимулирование развития российских разработок. Ни о каком развитии институтов и улучшении делового климата речи нет, т.е. рыночные силы при реализации данного варианта всерьез не рассматриваются. Драйвер роста другой: «спрос на отечественные технологии создается не только потребностями обеспечения интересов национальной безопасности и обороны, но и развитием энергосырьевого сектора». То есть предполагается, с одной стороны, значимый рост оборонных расходов, а с другой, «выстраивание» сырьевых монополий, чтобы они обеспечили приток валюты под «максимальное использование доступных на мировом рынке технологий, которые закупаются либо привлекаются в страну вместе с иностранным капиталом».

В варианте *достижения лидерства* в ведущих научно-технических секторах и фундаментальных исследованиях роль государства достигает своего апогея. «Он характеризуется существенными усилиями государства по модернизации сектора исследований и разработок, концентрацией усилий на наиболее перспективных научно-технологических направлениях, ... является более затратным, поскольку предполагает масштабное государственное финансирование научных исследований и разработок прежде всего фундаментального характера, содействие скорейшей коммерциализации результатов научных исследований и разработок, активный поиск и формирование новых рынков, ниш и сегментов в рамках существующих рынков и, наконец, поддержку выхода на них российских компаний».

Общий вывод: «Для России в современных условиях оптимальным является вариант развития с элементами лидерства в некоторых сегментах экономики, в которых имеются (или могут быть быстро созданы) конкурентные преимущества, но с реализацией догоняющего варианта в большинстве секторов экономики».

Успех инновационной политики, таким образом, определяется активностью государства в ключевых для экономики точках роста. Оспаривать этот тезис бессмысленно. Опыт всех развитых стран однозначно свидетельствует – без самого активного вмешательства государства инновационную экономику не построить. Проблема в

том, что это условие необходимое, но недостаточное. Для того чтобы «дождь» государственных расходов привел к хорошему «урожаю» инноваций, необходима соответствующая «почва». А с «почвой», как отмечают сами разработчики Стратегии, не все в порядке.

Таким образом, краеугольный камень Стратегии – масштабное финансирование программ инновационного развития из государственного бюджета. Предполагается, что финансовый поток просто накроет сверху те преграды, которые препятствуют созданию новой экономики России. Поэтому планировать сколько-нибудь системные меры по защите прав собственности, борьбе с коррупцией, монополизацией, жестким налогообложением, административными барьерами особой необходимости нет, вполне достаточно дать сигнал обществу, что эти проблемы известны, авторы Стратегии про них помнят.

Ориентация на серьезное государственное финансирование инновационных программ объясняет и обсужденный выше высокий статус инновационной политики. Действительно, о каком сокращении налогового бремени или облегчении таможенного режима можно говорить в условиях ожидаемых увеличений государственных расходов? Будет почти чудо, если они не ужесточатся.

После того как главное сказано, в тексте Стратегии конкретизируются уже рассмотренные положения. Так, подробно описывается, кто именно и как будет реализовывать инновационную политику: «Непосредственная реализация Стратегии будет осуществляться федеральными органами исполнительной власти в рамках их компетенции». Работа предстоит большая. Текст пестрит терминами «создание условий», «координация», «регулирование», «развитие», «расширение», «организация» и др. Результат: «Формирование механизмов координации деятельности всех заинтересованных сторон в области поддержки инноваций позволит максимально эффективно использовать потенциал государства, бизнес-сообщества и организаций гражданского общества в этой сфере».

Возможно, «потенциал» и будет использоваться «максимально эффективно», но приведет ли это к созданию инновационной экономики – с уверенностью утверждать трудно.

Краеугольные камни Стратегии инновационного развития страны

**Образование.* В Стратегии большое внимание уделено образованию. Это справедливо – без качественного образования со-

здать инновационную экономику невозможно. Повышать качество образования предполагается по двум основным направлениям – через ужесточение администрирования образовательного процесса и внедрения квазирыночной оценки конкурентоспособности образовательных учреждений.

Ужесточение регулятивной составляющей образовательного процесса работники образования ощущают уже давно. В ближайшие годы эти тенденции только усилятся. Стратегия не предполагает введение рыночной оценки качества работы образовательных учреждений. Для среднего образования такая оценка в принципе неприемлема, для специального и высшего как минимум спорна. Однако оценка нужна. Государственное администрирование, сколь бы жестким оно ни было, все же решает другую задачу – допуск/не допуск образовательного учреждения на рынок.

Подходы могут быть разные. Например, качество преподавания в вузах можно оценивать по среднему баллу ЕГЭ зачисленных на первый курс. Рынок в лице выпускников средней школы считает, что обучение в таком-то вузе «стоит» такое-то количество баллов, а в таком-то – такое-то. Рейтинг вузов при таком подходе формируется автоматически. Вузы оказываются заинтересованными в сильных выпускниках, а привлечь их можно только предлагая качественное образование. Государство же вольно решать, как оно будет поддерживать сильные вузы и какие действия предпримет по отношению к слабым.

Однако авторы Стратегии не ищут легких путей. Рейтинги вузов предполагается формировать по более сложным и менее понятным принципам: «...будут созданы регулярно обновляемые отраслевые рейтинги вузов, факультетов, институтов, ведущих обучение по соответствующим специальностям и образовательным программам, исходя из международной публикационной и патентной активности профессорско-преподавательского состава и других принятых в международной практике критериев». В основе рейтинга – международная публикационная и патентная активность.

Публикационная активность – хороший показатель, если он информационный, а не отчетный. Как только он становится отчетным, он сразу начинает провоцировать спрос на публикации для отчета. Предложение, чем-то напоминающее ленд-лизровский принцип второй мировой войны: плати и вези, не заставляет себя ждать. Плати – и печатай. Вреда от таких публикаций нет, но и оценивать качество работы преподавателей на подобных резуль-

татах довольно странно: кто проплатил наибольшее количество публикаций – тот и самый умный.

Решение проблемы известно. При составлении рейтинга достаточно учитывать публикации только в авторитетных в научном сообществе источниках. Этот список по каждому направлению науки небольшой. Но подобные ограничения не близки разработчикам Стратегии. Авторитетные научные журналы – это хорошо, но где здесь место государству, выдающему или, напротив, не выдающему соответствующий гриф?

Показатель патентной активности «подделать» сложнее. Но и это не панацея. Патентовать можно изобретения как имеющие рыночную перспективу, так и не имеющие. Как только показатель становится отчетным, патентовать начинают все подряд. Такая стратегия улучшает отчетность, но не только не ускоряет, а скорее (за счет переориентации на имитационную деятельность) замедляет движение к инновационной экономике.

Про «другие принятые в международной практике критерии» сказать ничего нельзя – неясно, что именно имеется в виду.

Похоже, основной резерв в повышении качества отечественного образования авторы Стратегии видят в усилении присутствия в нем государства, реализующегося в ужесточении администрирования. Материальной стороне вопроса даже чисто текстуально внимания уделено гораздо меньше. Сказано, что «Проводимые преобразования позволят к 2020 году довести средний уровень заработной платы в секторе образования (включая педагогических работников и обеспечивающий персонал) до среднего уровня заработной платы в экономике». При этом «Повышение квалификации учителей должно сопровождаться доведением к 2013 году их средней заработной платы до средней по экономике в соответствующем регионе с последующим ее поддержанием на уровне не ниже достигнутого». Преподавателям вузов, таким образом, на скорое повышение своих доходов рассчитывать не стоит.

В общем, подход к сфере образования в Стратегии ясен: требования ужесточаем сегодня и существенно, а доходы завтра и умеренно. Эффективность такого подхода сомнительна. Творческие люди при подобных ограничениях скорее пойдут в другие отрасли народного хозяйства, менее творческие – сосредоточатся на отчетности. Что дает авторам Стратегии основания ожидать, что ситуация в отечественном образовании улучшится по существу – не ясно.

**Инновационный бизнес.* При знакомстве с разделом возникает ощущение deja-вю. В очередной раз представлены проблемы, препятствующие созданию в РФ инновационной экономики. Более подробно, чем ранее, рассмотрены меры, которые необходимо предпринять для решения этих проблем. Раздел подтверждает впечатление, что авторы Стратегии хорошо понимают причины пробоксовывания инноваций в РФ. Но их позиция по решению сформулированных проблем от этого не меняется: «стратегическое» направление решено дать, а контрольные точки, позволяющие проверить, насколько это направление реально выполнено – нет.

В результате в тексте много положений типа «совершенствование налоговых условий для ведения инновационной деятельности, предусматривающее стимулирование расходов компаний на технологическую модернизацию». Отечественные инноваторы хорошо знакомы с «совершенствованием налоговых условий» по-русски [Пенухина и др., 2012]. До «совершенствования» – это всегда цветочки, а вот после – уже ягодки.

Последующая детализация представленных положений ясности не прибавляет. Так, например, приводится безусловно правильный тезис о «предоставлении дополнительных льгот по обязательным страховым взносам малому и среднему инновационному бизнесу, а также резидентам технико-внедренческих особых экономических зон и технопарков». Но в каком размере будут предоставлены эти льготы, когда, и кто вообще попадет под категорию инновационного бизнеса – ни слова.

В разделе немного цифр, но они скорее запутывают, чем проясняют ситуацию. Как, например, отнестись к следующему постулату: «оптимизация механизма администрирования расходов на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы, учитываемых при исчислении налога на прибыль организаций с коэффициентом 1,5». Оптимизация механизма ... с коэффициентом 1,5. Что это значит?

О некоторых потенциально чрезвычайно действенных мерах по ускорению технического прогресса сказано скороговоркой: «Наиболее значимыми инструментами содействия инновациям в этих секторах станут меры по совершенствованию отраслевого регулирования и сокращению барьеров для распространения новых технологий, привлечению иностранных инвестиций, развитию технического регулирования, института стандартизации, разработке новых и пересмотру действующих стандартов...».

Казалось бы, политика технических стандартов – один из самых действенных рычагов в руках государства по усилению инновационной активности в стране. Достаточно известить бизнес, что, например, с 2015 г. жилые здания с характеристиками по теплосбережению ниже такого-то уровня допускаться к эксплуатации не будут, а с 2020 г. эти нормы будут ужесточены до такого-то уровня. В этом случае мощный мотиватор по разработке и применению новых материалов в строительстве появляется автоматически.

Стратегия не отрицает возможности использования подобных рычагов, но и не делает на них ставку.

**Эффективная наука.* Наука – один из наименее управляемых объектов в Стратегии. Так, с совершенствованием образования авторам Стратегии все ясно: достаточно министерству образования регламентировать здесь по возможности все процедуры – и проблема будет решена. С наукой – не так. «Учитывая специфику научной деятельности, проведение таких оценок [уровня и качества научных проектов и организаций – А.А.] будет в максимальной степени опираться на силы самого научного сообщества».

Однако за свободу придется заплатить. Так, если в сфере образования предполагается относительно значимое, хотя и не быстрое, увеличение заработной платы (с 0,67 от среднемесячной номинальной заработной платы по экономике в 2010 г. до 0,9–1 в 2020 г.), то в науке ситуация иная. В Стратегии сказано, что средняя заработная плата в сфере исследований и разработок уже заметно превышает среднюю по экономике (примерно на 20%), поэтому и ее относительный рост к 2020 г. будет скромнее (до 1,3 по отношению к средней по экономике).

Но главное даже не в абсолютном уровне, а в источнике его достижения: «На первом этапе реализации Стратегии основным фактором повышения оплаты труда станет привлечение дополнительных средств от реструктуризации сети организаций и подразделений, на втором – рост негосударственного финансирования исследований и разработок». В части развития материальной базы науки финансовые ограничения менее жестки: «В период реализации Стратегии предполагается увеличить оснащенность труда в науке примерно в 2–2,5 раза».

Научное сообщество едва ли полностью одобрит такой подход, но у авторов Стратегии есть своя логика: эффективность ис-

пользования средств в науке действительно невелика. Так, например, общие расходы на НИОКР в РФ выше, чем в Италии, Бразилии, Тайване, Швеции и многих других странах [Global..., 2013, с. 5]. Тем не менее Швеция, тратя на НИОКР почти вдвое меньше, чем Россия, в своем экспорте долю высокотехнологичной продукции имеет более чем вдвое большую. Винить российскую науку в низкой доле высокотехнологичной продукции в экспорте некорректно, но предмет для обсуждения здесь есть.

Не имея возможности, в силу исторически сложившейся системы отношений между Академией наук и государством, жестко регламентировать научную деятельность, разработчики Стратегии сосредоточились на изменении основы этих отношений в будущем. Важным направлением реализации Стратегии считается «продолжение развития сети национальных исследовательских университетов, которые должны стать ядром нового интегрированного научно-образовательного комплекса, обеспечивающего подготовку кадров и выполнение значительной доли фундаментальных и прикладных исследований». Действительно, как государство будет строить отношения с высшей школой, в Стратегии представлено очень подробно.

Авторы Стратегии подчеркивают: «Стабильный рост государственных вложений в поддержку научных исследований в последнее 10-летие не сопровождался увеличением их результативности». Однако, как повысить результативность этих вложений они, по-видимому, и сами не знают. Приведен, конечно, дежурный тезис о том, что «Основными критериями эффективного использования средств станут публикация результатов исследований в высокорейтинговых российских и зарубежных научных журналах, а также получение патентов и (или) иные формы подтверждения научной значимости полученных результатов». Однако само по себе большое количество научных публикаций едва ли может служить основанием направления на исследования и разработки более 1% ВВП. Других же более убедительных показателей повышения эффективности научной деятельности в Стратегии не представлено.

**Инновационное государство.* Инновационная экономика создается усилиями государства и бизнеса. Естественно ожидать, что в разделе будут представлены: программа модификации государства и действующих институтов под потребности создания

новой экономики и обязательства, которые государство берет на себя, чтобы мотивировать бизнес к решению задач инновационного развития.

В разделе немало (и правильно) сказано про создание электронного правительства. Но еще в самом начале Стратегии авторы говорили о том, что проблема построения инновационной экономики в РФ – в отсутствии благоприятного инвестиционного климата, коррупции, неадекватной политики в сфере технического и таможенного регулирования, а также в сфере развития конкуренции. Эти проблемы не решаются созданием электронного правительства. Проблематика же создания благоприятного инвестиционного климата и борьба с коррупцией представлена настолько в общих чертах, что понять, даже приблизительно, что здесь будет реально сделано, из текста Стратегии крайне затруднительно. Отметим, что в научной литературе эти вопросы обсуждаются не первый год. Представлены и конструктивные предложения по решению отмеченных проблем [Барсукова, Леденева, 2014].

Похоже, ничего сколько-нибудь серьезного предпринимать и не предполагается. «Совершенствование налогового законодательства Российской Федерации будет направлено на сохранение действующих налоговых льгот и преференций в отношении инновационно активных организаций. Дальнейшее совершенствование налоговой системы в целях стимулирования инноваций будет обеспечено на основе анализа эффективности применения таких налоговых льгот и преференций». В переводе на обычный язык – новых налоговых льгот не предоставлять, а сохранять ли уже имеющиеся – надо еще посмотреть.

Авторы отдают отчет, что государство ответственно за создание и поддержание инфраструктуры, адекватной потребностям инновационной экономики. Но если в разделе «Образование» едва не по пунктам прописано, какие и в каком количестве будут предъявляться требования к образовательным учреждениям, то в части «отражения приоритетов инновационного развития в составе стратегий и государственных программ развития соответствующих секторов экономики и социальной сферы» конкретности меньше. «Концепции инновационного развития соответствующих секторов» еще только будут разрабатываться, а поскольку их пока нет, то и говорить о конкретных измеримых результатах рано.

В целом для Стратегии характерен уход от острых вопросов российской экономической реальности, курс на усиление присутствия государства во всех сферах хозяйственной деятельности без четкого определения ответственности за результаты этого присутствия.

В Стратегии лишь просматриваются элементы проектного подхода, который предполагает четкое формулирование цели, выявление задач, которые необходимо решить для достижения поставленной цели, разработку сетевого графика и диаграммы Ганта, визуализирующих процесс достижения цели проекта, определения бюджетов, сроков и исполнителей каждой задачи.

В Стратегии предложены, с одной стороны, не самые сильные решения сложных задач, стоящих перед экономикой РФ, а с другой, – неубедительные механизмы их реализации. Таким образом, если инновационная экономика в России и будет построена, то произойдет это не благодаря Стратегии инновационного развития РФ до 2020 г., хотя и не вопреки ей.

3.4. Государственные программы как инструмент создания инновационной экономики

Основные принципы программного управления экономикой

Российская Федерация прошла непростой путь от фактически ручного управления при решении острых, но частных текущих вопросов в отдельных отраслях экономики на более или менее проблемных территориях в 90-х годах прошлого века к программному подходу в управлении в настоящее время. Государственная программа – это «система мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности» [Портал... (эл. ист. инф.)].

В основе программного подхода – достижение поставленных целей в рамках увязанного по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекса научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических,

организационно-хозяйственных и других мероприятий. Методологически программный подход предполагает постановку целей, разработку и выбор стратегий их достижения, создание организационно-управленческой системы по реализации стратегий развития.

Методология программного подхода разработана еще в прошлом веке, однако переход к управлению российской экономикой на новых принципах произошел сравнительно недавно. В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Концепция..., 2008] и приложения к ней «Основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020–2030 годов» была сформулирована стратегическая цель национального развития, а в «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» [<http://www.economy...> (эл. ист. инф.)] сформулирована установка: «Федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» [Распоряжение..., 2001].

В научном сообществе данный подход принципиально не оспаривается. Правда, подчеркивается, что «чтобы приоритеты были реализованы, требуется сконцентрировать административные трудовые ресурсы, инвестиции и другие средства на их выполнение с использованием программно-целевого подхода. В противном случае они останутся только на бумаге» [Фальцман, 2014, с. 180].

Оговоримся, не стоит преувеличивать значение рассматриваемых программ и оценивать ситуацию в терминах: «есть программы – будет в РФ инновационная экономика, нет – не будет». Тем не менее «Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных ... инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти» [<http://www.programs...> (эл. ист. инф.)].

Таким образом, государственные программы не просто рядовые документы, подготовленные в аппарате Правительства, это отражение видения исполнительной властью путей построения инновационной экономики в РФ.

Пять направлений развития экономики

В рамках перехода на программный принцип управления разработаны 42 программы, из них 39 утверждены Правительством РФ и 3 находятся в разработке. Программы сгруппированы по пяти основным направлениям [<http://www.gosprogrammy...> (эл. ист. инф.)]:

1. Новое качество жизни.
2. Инновационное развитие и модернизация экономики.
3. Эффективное государство.
4. Сбалансированное региональное развитие.
5. Обеспечение национальной безопасности.

Направления равноправны. Это соответствует ведомственной логике, когда каждый вице-премьер или министр отчитывается за свое направление, но плохо согласуется с методологией программного подхода [Федеральные целевые программы... (эл. ист. инф.)]. Действительно, выйти на новое качество жизни при заданном уровне национальной безопасности можно только в результате инновационной модернизации экономики и повышении эффективности государственного управления. Разработчики программ этого не отрицают, но и выстраивания четких причинно-следственных иерархических связей между направлениями избегают.

Возможно, неполное соответствие представленной совокупности программ методологии программного управления объясняется какими-то политическими или социальными причинами. Фактическая же иерархизация целей может достигаться за счет тщательно проработанной системы контрольных показателей для каждой из программ и точной настройки планов-графиков их реализации. Так ли это?

Не ставя задачу дать исчерпывающий ответ на этот вопрос, воспользуемся подходом разработчиков Индекса глобальной конкурентоспособности, в котором хорошо проработана методология достижения лидерства в конкурентоспособности национальных экономик [The Global...2012–2013...(эл. ист. инф.)]. (Напомним, «занятие передовых позиций в глобальной экономической конкуренции» – одна из основных целей Концепции долгосрочного экономического развития РФ на период до 2020 г.)

Согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Report), для того, чтобы выйти на желаемые показатели конкурентоспособности, необходимо создать эф-

эффективно функционирующий рынок товаров и услуг и технологически развитую промышленность. В свою очередь, рынок не будет эффективно функционировать без качественных институтов, а высокотехнологичной промышленности не бывает без соответствующей инфраструктуры и организации подготовки кадров. Качественные институты – это независимый суд (по этому показателю Россия находится на 122-м месте в мире), эффективная защита прав собственности (133-е место), качество государственного регулирования экономики (130-е место), прозрачность процедур государственного управления (124-е место) [The Global... 2012–2013... (эл. ист. инф.)] и т.д.

В пяти программах направления «Эффективное государство» если об этих проблемах и говорится, то в крайне общем виде, не позволяющем даже приблизительно оценить прогресс по указанным показателям.

Можно (и нужно) повышать технологический уровень промышленности, что предусмотрено соответствующей госпрограммой, но без серьезной модернизации инфраструктуры (качество дорог – 136-е место, качество авиатранспортной инфраструктуры – 104-е место, качество электроснабжения – 840-е место и т.д.) вряд ли удастся вывести отечественную промышленность в мировые лидеры.

Вместе с тем госпрограммой «Развитие транспортной системы» каких-либо прорывов в решении инфраструктурных проблем не предусматривается. Так, предполагается и дальше развивать дорожную сеть, но масштабы планируемых мер вызывают серьезные сомнения, что удастся существенно продвинуться с занимаемого сегодня 136-го места в мире по рассматриваемому показателю. Например, в 2014 г. планируется построить и реконструировать 566 км автомобильных дорог федерального значения, в 2020 г. – 1345 км [<http://programs.gov.ru> ... 2ВВ (эл. ист. инф.)]. Общая же протяженность дорог с твердым покрытием в РФ, напомним, составляет 928 тыс. км [<https://www.cia...rs.html> (эл. ист. инф.)]. Создать современную инновационную промышленность на основе отсталой инфраструктуры не получится [Алексеев, Кузнецова, 2013].

Даже поверхностный взгляд на систему связей между пятью направлениями развития ставит скорее вопросы, чем дает ответы по качеству планирования достижения целей соответствующих программ.

Программа «Экономическое развитие и инновационная экономика»

Не ставя задачи провести полноценный анализ всех 42 программ, остановимся на Государственной программе № 15 «Экономическое развитие и инновационная экономика» [<http://www.gosprogrammy...> (эл. ист. инф.)] (направление «Инновационное развитие и модернизация экономики»).

На первый взгляд, именно эта программа закладывает основу успешной реализации других программ и направлений. Действительно, едва ли можно рассчитывать на серьезные продвижения и в качестве жизни, и в региональном развитии, и обеспечении национальной безопасности без создания инновационной экономики, на что и нацелена программа. Однако место программы среди других программ (всего программ 17) рассматриваемого направления настораживает – все программы равноправны.

Начнем с цели программы. Она сформулирована следующим образом: «Создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса; повышение инновационной активности бизнеса; повышение эффективности государственного управления» [<http://programs.gov.ru> ... A98 (эл. ист. инф.)]. Бросается в глаза некоторое несоответствие названия программы и ее цели: если в названии говорится об инновационной экономике, то в целях программы – только о повышении инновационной активности бизнеса. Последнее – необходимое условие создания инновационной экономики, но явно недостаточное. Приходится предположить, что разработчики программы либо не хотят брать на себя ответственность по созданию инновационной экономики, либо считают, что срок действия программы (до 2020 г.) недостаточен для решения данной задачи.

Как бы то ни было, и заявленная формулировка цели предполагает серьезную работу. Разберемся, что имеется в виду под звонкой формулировкой «создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса». Программа строится на принципах проектного подхода, предполагающего количественную верификацию качественной цели. Количественным индикатором успешности достижения цели выбрана доля численности работников, занятых на микро-, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей в общей численности занятого населения. Отметим скорее социальную, а

не экономическую направленность показателя. Речь не идет о повышении вклада малого и среднего бизнеса в ВВП или изменения структуры ВВП как результата развития предпринимательства. Задача – создать новые рабочие места, тем самым снизить напряженность на рынке труда. Да и масштабы не впечатляют: за восемь лет долю занятых здесь планируется повысить всего на 3 п.п. Предложенный индикатор не противоречит задачам экономического развития, но к созданию инновационной экономики прямого отношения все же не имеет.

Рассмотрим второй компонент цели Программы: «повышение инновационной активности бизнеса». Целевой индикатор здесь – повышение доли организаций, осуществляющих инновации в их общем числе. На первый взгляд задача вполне достойная: увеличение доли с 9,2% в 2012 г. до 25% в 2020 г. Однако чувство гордости за намеченные рубежи быстро исчезает, если задаться вопросом: 25% это много или мало? Действительно, как было показано выше, удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в Португалии еще в 2006 г. равнялся 41%, а в 2011 г. превысил 50%. В ФРГ таких предприятий и вовсе больше 60%. Остальные развитые страны также уже давным-давно достигли того уровня, к которому Россия только стремится выйти к 2020 г. Таким образом, не оспаривая значимость индикатора, отметим, что говорить о создании инновационной экономики в России к 2020 г. явно преждевременно. В формулировке целей программы об этом и не говорится.

Наконец, третий компонент цели Программы – повышение эффективности государственного управления. Показателей достижения этой цели больше:

- позиция (место) России в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» (Doing Business);
- уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг;
- уровень доступности официальной статистической информации.

В таблице 1 Сведений о показателях (индикаторах) Государственной программы сказано, что в 2012 г. Россия занимала 120-е место из 185 стран, в 2013 г. – 100-е. В 2014 г. предполагается выйти на 80-е место, в 2015 г. – 50-е, 2016 г. – на 40-е, в 2017 г. –

на 30-е, в 2018 г. – на 20-е. В 2019–2020 г. предполагается остановиться на достигнутом.

Здесь первый вопрос к Программе. Если 120-я позиция в 2012 г. в точности совпадает с данными рейтинга, то с 2013 г. данные начинают расходиться. По данным Doing Business в 2013 г. Россия занимала не 100-е, а 112-е место [Doing..., 2013, с. 3]. В 2014 г. не 80-е, а 92-место [Doing..., 2014, с. 3]. Т.е. программа по существу еще не началась, а отставание по целевому индикатору уже заметное. Но настораживает не это. Плановое 80-е место в 2014 г. (а план, как видим, уже не выполнен) это прямой регресс по отношению к 2006 г. (79-е место) [Доклад... (эл. ист. инф.)]. Пока не удастся вернуться на позиции, которые уже были у РФ восемь лет назад без всяких государственных программ.

Второй вопрос: «Почему индикатором хода выполнения программы выбран рейтинг, представляемый Doing Business, а не какой-нибудь другой, например, уже упоминавшийся индекс глобальной конкурентоспособности GCI (The Global Competitiveness Report)?». Последний известен специалистам ничуть не меньше, чем первый, причем один из значимых элементов его расчета – инновационный потенциал экономики – явно ближе по духу сути анализируемой программы, чем просто удобство ведения бизнеса, оцениваемое рейтингом Doing Business.

При более внимательном рассмотрении методик расчета обоих рейтингов становится понятным, что выбор в пользу Doing Business не случаен. Действительно, индекс глобальной конкурентоспособности рассчитывается по 111 показателям, охватывающим все сферы деятельности современного общества: от качества защиты прав собственности до доступности научных сотрудников и инженеров для национальных компаний.

Эмпирическая база Doing Business скромнее – всего 11 показателей, характеризующих условия запуска и функционирования предприятий малого и среднего бизнеса. Отметим, что большая часть индикаторов, используемых при расчете рейтинга Doing Business, также учитывается при расчете Индекса глобальной конкурентоспособности, но не только для малого и среднего бизнеса, но и для крупного. Принципиальное различие двух рейтингов – в охвате экономики. Индекс глобальной конкурентоспособности рассчитывается на данных по всей национальной экономике, а Doing Business только для одного территориального образования (для России это Москва). Очевидно, что выйти на целевые индикаторы

Doing Business кратко проще, чем на аналогичные показатели индекса глобальной конкурентоспособности. Они и выбраны.

Но проще – не значит лучше. Действительно, улучшить условия для создания и функционирования малого и среднего бизнеса в Москве – задача важная, но совершенно несопоставимая по сложности с задачей создания инновационной экономики в России в целом. В программе же предлагается оценивать успешность решения второй задачи (создания инновационной экономики) по индикатору первой, что, мягко говоря, странно. В скобках отметим, что если по индикатору Doing Business в РФ наблюдается прогресс, хотя и не столь быстрый как запланировано, то с индексом глобальной конкурентоспособности ситуация иная. Позиции России здесь лучше, чем в Doing Business – 67-е место в мире (правда, из 144 стран, а не из 185 стран как в Doing Business), зато динамика хуже: в последние три года Россия только сдавала свои позиции [The Global... 2012–2013..., с. 304 (эл. ист. инф.)].

Показатель уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг оставляет ощущение некоторого лукавства. Так, в 2012–2013 гг. рассматриваемый показатель составил 70%. К 2018 г. его планируется довести до 90%. При этом представители российского бизнеса считают, что главный фактор, препятствующий их эффективной деятельности – коррупция (значение фактора – 20,5% из 100%). Следующий по значимости фактор – неэффективная государственная бюрократия (11,9%). Третий – доступ к финансированию (10%). Снижение значимости этих факторов – явный признак роста эффективности государственного управления. А ведь государство в значительной степени ответственно и за развитие инфраструктуры, и за подготовку кадров для инновационной экономики, наконец, за создание стимулов к инновационной деятельности. Но результативность программы оценивается по показателю, который позволяет понять, насколько граждане удовлетворены организацией выдачи им пособий или получения, например, загранпаспорта. Таким образом, и этот показатель имеет весьма отдаленное отношение к реальным проблемам создания инновационной экономики.

Последний показатель – уровень доступности официальной статистической информации – и вовсе представляется излишним. В 2012 г. его достижение уже оценено в 100%. Возможно, разработчики Программы считают нужным подчеркнуть, что в будущем ситуация здесь не ухудшится.

Десять подпрограмм Программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»

Для достижения целей Программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» и решения поставленных задач предусмотрена реализация десяти подпрограмм:

- «Формирование благоприятной инвестиционной среды»;
- «Развитие малого и среднего предпринимательства»;
- «Создание благоприятных условий для развития рынка недвижимости»;
- «Совершенствование государственного и муниципального управления»;
- «Стимулирование инноваций»;
- «Повышение эффективности функционирования естественных монополий и иных регулируемых организаций и развитие стимулирующего регулирования»;
- «Кадры для инновационной экономики»;
- «Совершенствование системы государственного стратегического управления»;
- «Формирование официальной статистической информации»;
- «Создание и развитие инновационного центра "Сколково"».

Приведет ли достижение целей этих подпрограмм к реализации целей программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»? «Дипломатичный» ответ на этот вопрос – не в большей степени, чем цели самой программы к созданию инновационной экономики.

В описаниях подпрограмм сказано много хороших и правильных слов о том, что требуется сделать для инновационного развития и модернизации экономики, но оцениваться они будут не по словам, а по отчетным индикаторам. Рассмотрим их подробнее.

◆ Подпрограмма «Формирование благоприятной инвестиционной среды».

Подпрограмма направлена на создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса (цель 1 программы Экономическое развитие и инновационная экономика, индикатор успешности: доля численности работников, занятых на

микро-, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей в общей численности занятого населения).

В подпрограмме тринадцать индикаторов, но интересны они не тем, что входит в это несчастливое число, а тем, чего там нет. Казалось бы, благоприятный предпринимательский климат предполагает дешевую и быструю регистрацию и получение всех разрешительных документов для запускаемого бизнеса, быстрое и дешевое подключение к производственной инфраструктуре, умеренное налогообложение и качественное его администрирование, доступ к финансированию и др. Однако показателей, отражающих изменения в этих условиях ведения бизнеса, в подпрограмме нет.

Наиболее емкий использующийся здесь показатель – объем прямых иностранных инвестиций в российскую экономику. Он предполагает как минимум утроение прямых иностранных инвестиций за восемь лет. Это хороший темп. Но здесь возникает давно известный экономистам вопрос: «как считать?». Если обратиться к данным Росстата, то с 2005 по 2012 год прямые иностранные инвестиции увеличились в 1,4 раза (с 13,1 млрд долл. до 18,7 млрд долл. [Россия..., 2013, с. 481–483], соответственно). Однако в подпрограмме оценка объема прямых иностранных инвестиций в российскую экономику иная – 46,7 млрд долл. Эта цифра в точности равна сумме собственно прямых инвестиций и величины торговых кредитов («прочие иностранные инвестиции» в терминах Росстата). Если же отнести сумму прямых иностранных инвестиций и торговых кредитов 2012 г. к аналогичной величине 2005 г., то рост составит уже 2,4 раза, что, с учетом восьмилетнего горизонта подпрограммы, а не семилетнего в приведенном расчете, близко к заявленному в подпрограмме целевому индикатору. В общем, если немного «поиграть» с различными статьями реального денежного потока, то выйти на желаемую цифру не составит труда.

Есть и еще одно обстоятельство. Российские инвестиции в добывающую и обрабатывающую промышленность распределены примерно поровну. Доля же иностранных инвестиций в отечественную обрабатывающую промышленность существенно выше. Причина, очевидно, не в том, что иностранные инвесторы верят в российскую обрабатывающую промышленность больше, чем отечественные, а в том, что к самым привлекательным объектам в добыче углеводородного сырья их просто не пускают [The Russia..., 2011, с. 47].

В целевом индикаторе подпрограммы эти тонкости не оговариваются. Стоит лишь немного ослабить контроль на входе иностранных инвестиций в добывающую промышленность, и выйти на плановый показатель подпрограммы не составит никакого труда. Проблема лишь в том, что к созданию инновационной экономики это будет иметь лишь косвенное, а, возможно, и никакого отношения.

Хорошим целевым индикатором подпрограммы, казалось бы, должен стать объем инвестиций в основной капитал. Однако используется гораздо более слабый показатель – объем инвестиций резидентов особых экономических зон. В 2012 г. доля этих инвестиций в совокупном объеме инвестиций в российскую экономику составила 0,5%. Несмотря на планируемый рост показателя (при этом, очевидно, в текущих, а не постоянных ценах) и в 2020 г. значение этих инвестиций для экономики будет не слишком велико.

Есть показатель «количество рабочих мест, созданных резидентами особых экономических зон». Но его целевой ориентир на фоне поставленной Президентом задачи создания 25 миллионов новых высокоэффективных рабочих мест – капля в море.

Остальные показатели имеют скорее не экономическую, а бюрократическую природу. Например, рост показателя «доля заключений об оценке регулирующего воздействия с количественными оценками», конечно, имеет какой-то смысл, но всерьез оценивать на его основании успешность решения задачи формирования благоприятной инвестиционной среды странно.

♦ Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства».

Индикаторов всего три. Ориентированы они на создание новых рабочих мест в секторе малого и среднего предпринимательства без выраженного приоритета как по отраслям промышленности, так и сферы услуг. При этом если в 2013–2014 гг. предусмотрен рост количества создаваемых рабочих мест, то в 2015 г. уже наблюдается стабилизация, а с 2016 г. рабочих мест предполагается создавать даже меньше, чем в период, предшествующий старту подпрограммы. Взятие разработчиками подпрограммы на себя обязательств по созданию новых рабочих мест можно только приветствовать, но если это и способствует созданию инновационной экономики, то весьма опосредованно.

♦ Подпрограмма «Стимулирование инноваций».

Индикаторов формально пять, но в действительности их только два (остальные три активируются только в случае наличия дополнительного финансирования, а будет оно или нет, не ясно). Первый из них в точности дублирует показатель более высокого уровня (программы в целом), что методологически спорно. Второй – количество вновь созданных малых инновационных предприятий при поддержке Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере – явно недостаточен для оценки качества решения столь непростой для России проблемы, как стимулирование инноваций. Но дело даже не в этом. Подпрограмма *«Стимулирование инноваций»* предполагает последовательное сокращение (!) создания таких предприятий в своем базовом варианте, что никак не соотносится с ее заявленной миссией.

Анализ подпрограмм можно продолжить, но принципиально нового знания это не принесет. В заключение отметим следующее. В используемой системе индикаторов смешаны понятия плана и прогноза. Так, за выполнение индикатора Подпрограммы 5 «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса» Программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года» «рост объемов промышленного производства в оборонно-промышленном комплексе» с руководителя соответствующей федеральной структуры спрашивать можно, а за индикатор «индекс роста объемов производства» этой же Программы – нет. Даже если ответственным за выполнение последнего показателя назначить Президента страны, у него все равно не будет достаточных ресурсов, чтобы отвечать за его выполнение¹. Следствием подмены прогнозными показателями плановых стало то, что ответственность руководителей подпрограмм заметно размылась: спрашивать за то, за что руководитель реально не отвечает – бесполезно, а за то, за что отвечает – невозможно («ответственный» индикатор подменен «безответственным»).

Ни в целях программ, ни в задачах, которые предстоит решить, ни в последовательности действий, которые необходимо предпринять, чтобы достичь соответствующих целей не прослеживается жесткой, направленной на достижение главной цели

¹ Хотя бы потому, что российская экономика – уже давно элемент глобальной экономики, которая не подотчетна ни одному правительству.

проекта логики. Нельзя сказать, что разработчики программ этой логики не видят. В текстах программ много правильных слов о том, что происходит в российской экономике и что требуется сделать, чтобы изменить ситуацию в лучшую сторону. Но эта «правильность» не трансформируется в ответственность за конкретные изменения. Предлагаемые индикаторы достижения целей либо лукавы, либо формальны (и потому заведомо легко выполнимы), либо так «рассыпаны» по разным программам и подпрограммам, что ответственных за их выполнение все равно не найти. Предложенные программы являются скорее набором разрозненных действий, а не единым проектом создания инновационной экономики в РФ.

В Правительстве это, похоже, понимают. Так Аналитический центр при Правительстве РФ регулярно проводит внешнюю оценку хода реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, в рамках которой просит экспертов оценить совокупность заявленных показателей с точки зрения достаточности для измерения достижимости целей.

Сбалансированное региональное развитие

Здесь шесть программ: две общего характера и четыре – по конкретным регионам. Сразу отметим, что логика структурирования комплекса программ ясна не до конца. Казалось бы, должна быть одна общая программа, по сути концепция, на принципах которой разрабатываются программы развития отдельных регионов и комплекс региональных программ развития. Но концептуальных программ целых две, а региональных всего четыре. Конечно, необходимость в программах развития Калининградской области, Дальнего Востока и Байкальского региона, Кавказского федерального округа и Арктической зоны не вызывает сомнения, но в РФ есть еще немало регионов, которые также нуждаются в развитии [Кулешов, 2014].

Рассмотрим общие для регионального блока программы:

- 1) «Региональная политика и федеративные отношения»;
- 2) «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».

Цель первой программы: «обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации» [Государственная

программа 33..., с. 2]. Второй: «обеспечение равных условий для устойчивого исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и повышения качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами» [Государственная программа 36..., с. 2].

Таким образом, собственно за региональное развитие отвечает программа «Региональная политика и федеративные отношения». Программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» ориентирована на повышение качества исполнения государственных обязательств перед гражданами РФ.

Программа «Региональная политика и федеративные отношения»

Для эффективного исполнения обязательств требуется создание соответствующей материальной основы [Новоселов, 2011]. Остановимся подробнее на том, как предполагается решать эту проблему в рамках первой программы.

В формулировке цели программы обращает на себя внимание термин «сбалансированное развитие». Не «ускоренное», не «динамичное», ни даже «инновационное», а именно «сбалансированное». Но термин «сбалансированное» неоднозначен. Под сбалансированностью можно понимать и воспроизводство ранее сложившейся несбалансированности, и стремление привести сложившуюся несбалансированность в рамках различных регионов к сбалансированности. Более того, в последнем случае можно идти к балансу со стороны доведения слаборазвитых регионов до уровня высокоразвитых, а можно и к низведению высокоразвитых до уровня низкоразвитых. Понятно, что последний вариант никто всерьез не рассматривает, но ясно и то, что при принятом императиве достижения сбалансированности в смысле равенства, реализация второго варианта существенно проще первого.

В программе явно имеется в виду сбалансированность второго типа. «Российские регионы значительно отличаются по уровню социально-экономического развития» [Государственная программа 33..., с. 7]. В программе констатируется необходимость сосредоточиться на «уменьшении разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее разви-

тыми и отстающими регионами» [Там же, с. 12], «принять меры, направленные на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [Там же, с. 7].

Здесь не уйти от вопроса: «А нам действительно требуется сбалансированное развитие?» [Коломак, 2013]. Ведь в пользу несбалансированного развития можно найти не меньше аргументов. Так, можно не без оснований утверждать, что сейчас нам как раз требуется несбалансированное [Кин, 2009], в частности опережающее развитие, например, арктической зоны [Кулешов и др., 2013]. Или опережающее развитие одних регионов по отношению к другим не противоречит принципу сбалансированного развития, лежащего в основе Программы?

Внятного ответа на этот вопрос в программе нет. При желании ее основные положения можно толковать по-разному. Но невнятность текста, желание разработчиков оставить себе поле для маневра, возможно, хороший прием в дипломатии, но не в программном документе. Исполнителям Программы не видны ее реальные приоритеты, не ясно, что же на самом деле скрывается под «гладкими» формулировками. Итог известен: программа, не успев начаться, превращается в очередной документ для отчета о проделанной работе соответствующего ведомства, но никак не руководством для заинтересованных лиц к активным действиям.

Сомнения в управленческой силе представленного инструментария усиливаются при обращении к показателям ожидаемых результатов реализации программы. Так, основной целевой индикатор Программы сформулирован как: «Сокращение дифференциации соотношения темпов роста показателей экономического развития (реальные располагаемые денежные доходы населения, объем инвестиций в основной капитал, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации) по 10 субъектам Российской Федерации с наибольшим значением и 10 субъектам Российской Федерации с наименьшим значением показателей с 1,35 до 1,1» [Государственная программа 33..., с. 5].

Выбор целевого индикатора в формате «все в кучу» (и доходы, и инвестиции, и налоги) странен. Такой подход не бесспорен для федеративного государства с более или менее сбалансированно развитыми регионами. Но еще менее он объясним для России, где требуется опережающее развитие не самых развитых восточных регионов, причем как по экономическим, так и по политическим соображениям.

Действительно, курс на выравнивание денежных доходов населения в южных и северных регионах страны требует хоть какой-то аргументации, которой в программе нет. Не меньше вопросов вызывает и ориентация программы на выравнивание инвестиций в регионах, находящихся на разной стадии развития [Клисторин, 2011]. То, что инвестиционную активность необходимо усиливать и там и там, сомнения не вызывает, но почему ее нужно выравнивать?

Еще большее недоумение вызывает задача уравнивания налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета РФ [Клисторин, 2013]. На период действия Программы стоит задача развить и, тем самым, выбить основания у «мирового сообщества» для разговоров, а, впоследствии, возможно, и действий по мягкому или жесткому отторжению у России ее восточных и арктических территорий. Сколько-нибудь значимое налоговое наполнение бюджета, которое, безусловно, возникнет как следствие освоения этих территорий, дело более отдаленного будущего. Толком не вложившись в развитие северных и восточных регионов, требовать от них равного по отношению к центральным и южным районам страны налогового вклада, означает, что ни о каком реальном развитии здесь речь не идет. Таким образом, основной целевой индикатор Программы ориентирует ее участников на достижение скорее каких-то бухгалтерских, а не стратегических целей.

Остальные целевые показатели Программы имеют скорее социально-политическую, а не экономическую направленность и напрямую не задают стимулы для интенсивного экономического развития отдельных регионов.

Как формулировка Программы, так и ее основной целевой индикатор несут в себе некоторую двусмысленность: по своему пафосу Программа ориентирована на то, чтобы все регионы России стали высокоразвитыми, а по внутренней логике – чтобы они были более или менее едины, прежде всего в социально-экономическом смысле. При кажущемся сходстве указанных подходов, внутренне они существенно различны [Суспицын, 2014]. Поднять слаборазвитые регионы до уровня высокоразвитых – сложная задача, обратная же – опустить высокоразвитые регионы до уровня слаборазвитых – существенно более проста в реализации. В главном оценочном показателе успешности реализации Программы, таким образом, заложена мощная мина: уравнивать

всех в бедности гораздо проще, чем поднять бедных до уровня богатых. Есть риск, что когда с ответственных за реализацию Программы начнут спрашивать за исполнение показателя «сокращение дифференциации», они выйдут на требуемые параметры, но на низком, а не на высоком, как изначально, очевидно, задумывалось, уровне.

Рассмотрим задачи, которые предполагается решить, чтобы достичь заявленной в Программе цели. Задачи сформулированы достаточно четко [Государственная программа 33..., с. 5]:

- стимулирование органов государственной власти к наращиванию собственного экономического потенциала;
- совершенствование федеративных отношений, укрепление российской нации;
- стимулирование переселения соотечественников в РФ, решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения.

Достаточно ли решить эти задачи, чтобы реализовать цель программы? Ответ зависит от трактовки понимания цели. Если понимать ее как достижение равенства в условной бедности, то – да. Если как «равенства в богатстве» – вряд ли.

Действительно, развитие региона определяется тремя группами факторов: финансовыми, кадровыми и институциональными [Селиверстов, 2013]. С 2013 по 2020 год (8 лет) на реализацию Программы предполагается выделить 155 млрд руб. (примерно по 20 млрд в год). С учетом того, что инвестиции в основной капитал в РФ в 2013 г. составили 13,3 трлн руб., Программа явно не претендует на реализацию каких-либо значимых инвестиционных проектов, выравнивающих технологический базис российских регионов.

Таким образом, создание материальной основы для успешного развития российских регионов в рамках Программы не предполагается. Это обстоятельство только усиливает значимость отражения в Программе оставшихся двух факторов.

Однако переоценивать заложенный в Программе потенциал кадрового роста в регионах не стоит. Основные усилия здесь направлены на повышение качества кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Задача, безусловно, важная, но непосредственно на сбалансированное развитие регионов не влияющая.

Отдельная подпрограмма в кадровом блоке – «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Задача тоже важная, но скорее в гуманитарном и политическом, чем в экономическом смысле. Так, в подпрограмме речь идет даже не о переселенцах, а о «количестве выданных свидетельств участника» подпрограммы (примерно по 30 тыс. в год), что на фоне 144 млн населения России не делает погоды ни на российском рынке труда, ни в региональном развитии.

Институциональная составляющая Программы потенциально сильнее. «Потенциально» потому, что хотя в тексте Программы сказано много правильных слов о планируемых изменениях в законах и иных законодательных актах РФ «в целях оптимизации механизмов и условий делегирования полномочий РФ органам государственной власти субъектов РФ» [Селиверстов, 2013, с. 15], так и остается неясным, в чем именно они будут заключаться, и почему эти решения приведут к ожидаемому сбалансированному развитию.

Несколько необычно в Программе представлены риски реализации Программы. Ими считаются [Селиверстов, 2013, с. 21–22]:

◇ ведомственный подход при совершенствовании разграничения полномочий;

◇ отсутствие системного подхода при перераспределении полномочий между уровнями власти;

◇ недостаточное материально-техническое и финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;

◇ отсутствие надлежащего кадрового обеспечения для реализации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе при обеспечении квалифицированными кадрами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Согласно теории риск-менеджмента это не риски, это их причины – вполне определенные (не вероятностные) факты, которые порождают неопределенность. Эти причины могут вызвать (а могут и не вызвать) вероятностное событие – риск, например, выход на заданные параметры целевых индикаторов. Если же риск реализовался, то у него могут быть последствия, а могут и не быть. Например, не достижение цели программы либо по качеству реализации цели, либо не выдерживание сроков, либо выход за рамки утвержденного бюджета.

Здесь важно определиться, на какую часть связки «причина риска – риск – последствия риска» следует направить усилия по сокращению влияния риска. Если реагировать на последствия риска, придется менять команду, реализующую программу, сдвигать сроки, выделять дополнительные деньги. Если на сам риск – изыскивать дополнительные человеческие и финансовые ресурсы для выхода на соответствующие целевые показатели. Если на причину риска, следует вначале разобраться с ведомственным подходом, правильно определить полномочия, усилить кадровый состав исполнителей программы и т.п.

В Программе апелляция к причинам риска решена весьма изящно: «Управление указанными рисками планируется осуществлять в рамках деятельности Правительственной комиссии по проведению административной реформы» [Селиверстов, 2013, с. 22]. То есть если что-то пойдет не так – все вопросы к Правительственной комиссии, а не к ответственным за реализацию Программы.

Подпрограммы Программы «Региональная политика и федеративные отношения»

Вернемся к задачам, решение которых позволит достичь цели Программы «Региональная политика и федеративные отношения». Они представлены в формате трех подпрограмм:

1) «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием». Бюджет на 2013–2020 гг. – 94,7 млрд руб.;

2) «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России». Бюджет на 2013–2020 гг. – 38 млрд руб.;

3) «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Бюджет на 2013–2020 гг. – 22 млрд руб.

Уже по бюджетам подпрограмм видно, что основное внимание уделено первой подпрограмме. Именно она (судя по бюджету более чем на 60%) реализует цель Программы.

К задачам подпрограммы относится совершенствование законодательства, механизмов делегирования полномочий между уровнями публичной власти, повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование

правовых и организационных основ местного самоуправления, повышение квалификации на уровне местного самоуправления, повышение обеспеченности расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований налоговыми и неналоговыми доходами, диверсификация и развитие экономики монопрофильных муниципальных образований, оказание государственной поддержки при строительстве и реконструкции объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры региональной и муниципальной собственности.

Задачи, как видим, имеют в основном институциональный характер и направлены на улучшение правил игры в сфере государственного регулирования экономической ситуацией в регионах. Собственно экономических задач только две: диверсификация и развитие монопрофильных городов и господдержка развития инфраструктуры.

В рамках подпрограммы предполагается создание от 200 тыс. рабочих мест в монопрофильных муниципальных образованиях в 2014 г. до 420 тыс. в 2018 г. Поскольку бюджет явно недостаточен для решения этой задачи, средства, очевидно, предполагается привлекать за рамками Программы. На господдержку развития инфраструктуры в 2013 г. предполагалось направить немногим более 2 млрд руб., а в 2014 г. уже менее 1,5 млрд руб. С учетом того, что только на стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала направляется по 11 млрд руб. в год, и эта величина не имеет тенденции к снижению, развитие региональной инфраструктуры также явно не входит в приоритеты подпрограммы.

Будут ли выполнены институциональные задачи подпрограммы? Дипломатичный ответ – могут быть выполнены. Выше уже отмечалось, что целевые показатели подпрограммы имеют скорее социально-политическую, а не экономическую направленность и напрямую не задают стимулы для интенсивного экономического развития отдельных регионов.

Действительно, улучшение показателя «Удовлетворенность населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг» не противоречит основной цели программы (обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации), но связано с заявленной целью явно не напрямую. Увеличение «доли муниципальных образований, в которых созда-

ны и функционируют органы территориального общественного самоуправления» (кстати, всего до 35% в 2020 г.) тоже хорошее дело, но при чем здесь «сбалансированное развитие субъектов Российской Федерации»? Рассмотрение целевых показателей можно продолжить, но нового знания это не принесет.

Целевые показатели по остальным двум подпрограммам еще дальше от цели программы. Так, «доля граждан Российской Федерации, считающих себя россиянами или причисляющих себя к российской нации» – интересный показатель, но опять же весьма далекий от предмета сбалансированного регионального развития. Не многим ближе и показатель «количество заявлений, принятых от соотечественников, желающих участвовать в подпрограмме по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Таким образом, Программа сконфигурирована весьма характерным образом. В тексте много говорится о необходимости «совершенствования системы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [Государственная программа 33..., с. 13], «актуализации федеральных и региональных документов государственного стратегического планирования в части реализации задач государственной национальной политики» [Там же, с. 17], «поддержки деятельности институтов гражданского общества» [Там же, с. 18] и т.п. Однако понять, что именно будет сделано, почему, как и в какой степени это будет способствовать сбалансированному развитию субъектов Российской Федерации, без дополнительных разъяснений авторов Программы понять невозможно.

Программа также интересна не только тем, что в ней есть (Программа изложена почти на 300 страницах), но и тем, чего в ней нет. В тексте программы даже не упоминаются такие понятия, как бизнес, частный капитал. Предпринимательская деятельность упомянута 12 раз, причем в 11(!) случаях в словосочетании «при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности». Термин «инвестор» используется только дважды, причем сначала в контексте «уход инвестора» [Там же, с. 53] и, много позже, «привлечение инвестора» [Там же, с. 242]. Как будто и нет в России ни рыночных отношений, ни крупных, ни мелких частных предпринимателей, с которыми государственным органам приходится взаимодействовать. При этом тезис, что невозможно добить-

ся не то что сбалансированного, а вообще какого-либо регионального развития без самого активного участия в этом процессе предпринимательского сообщества, едва ли нуждается в доказательстве.

Анализ программного формата работы Правительства показывает: принятые программы нуждаются в доработке [Кулешов, 2012]. К этому выводу приходят и аудиторы Счетной палаты РФ: «цели многих госпрограмм неконкретны; недостаточно согласованы цели и задачи госпрограмм; в ряде случаев показатели госпрограмм не увязаны ни с одним из мероприятий; в качестве показателей используются не интегрированные комплексные показатели, а легко достижимые – привычные ведомственные; во многих госпрограммах отсутствуют конкретные мероприятия для выполнения задач госпрограмм, не обеспечена взаимосвязь мероприятий госпрограмм, а также их межотраслевая взаимоувязка; некоторые программы не решают стратегических задач вследствие того, что носят аналитический характер и не обеспечены финансовыми ресурсами; объемы ресурсного обеспечения госпрограмм в отдельных случаях не соответствуют федеральному бюджету на 2014 г. и плановый период 2015 г. и 2016 г.; отсутствует во всех госпрограммах современная система управления рисками» [Голикова... (эл. ист. инф.)]. Основное направление – более строгое следование методологии программного подхода. В первую очередь это:

- жесткое выстраивание вертикальной логики проекта создания инновационной экономики в РФ (цель – задачи – виды деятельности с соответствующей иерархизацией разработанных программ и планом-графиком их реализации);
- уточнение системы объективно-проверяемых индикаторов для каждого уровня вертикальной логики;
- выделение ресурсов (как финансовых, так и организационно-правовых), достаточных для выхода на целевые ориентиры соответствующего уровня.

Программный метод обладает немалым управленческим потенциалом. Пока этот потенциал используется не полностью [Маршалова, Новоселов, 2012]. Необходимо настроить работу так, чтобы инновационная экономика строилась благодаря, а не параллельно рассмотренному комплексу государственных программ.

Глава 4

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

4.1. Качество институтов как фактор привлечения инвестиций

Становление современной институциональной системы российского общества

Не ставя задачи рассмотреть все элементы современной институциональной системы, остановимся на тех из них, которые, по нашему мнению, в решающей степени определяют прогресс/регресс исследуемой триады «технологии – кадры – институты».

Российское общество плохо усвоило урок, преподанный историей распада Советского Союза. В течение, по крайней мере, десятилетия ни о какой внутренней сбалансированности в развитии технологической системы, подготовке кадров и институциональной системы говорить не приходилось.

Первое десятилетие после распада СССР характеризовалось почти полной потерей внимания не только к развитию, но и к простому воспроизводству технологической базы общества (данная проблема будет подробно рассмотрена ниже).

Еще большие изменения произошли в третьей группе факторов – институциональной системе российского общества. Революционное, практически одномоментное разрушение действующей многие десятилетия институциональной системы сопровождалось ее заменой новой, «рыночной» системой, которая вводилась «явочным» порядком, ломающим культурные нормы и без того дезориентированного общества в первые годы реформ.

После распада Советского Союза, отказа от плановой системы, т.е. разрушения комплекса институтов, действовавшего в течение длительного времени, новые институты создавались под задачу скрепить, стабилизировать распадающийся постсоветский социум. Нельзя не признать, что главная задача того периода – консолидация постсоветского общества – была выполнена. А для решения другой задачи – развития – в значительной степени сти-

хийно формирующаяся институциональная система и не предусматривалась. Соответственно, не была заложена и основа для институтов развития.

Для понимания природы современной российской институциональной системы важно учитывать исторический контекст, в котором она формировалась. Помимо фактически революционного слома привычных норм экономического поведения и неизбежной при этом дезориентации общества, формирование новой институциональной системы происходило в сложном для России внешнеэкономическом окружении. Внутренних ресурсов, позволяющих относительно безболезненно пережить период кризисного спада, не было, возможности привлечения внешних займов к началу 90-х годов прошлого века были почти исчерпаны.

Единственным источником, позволяющим обеспечить если и не развитие экономики, то хотя бы поддержание ее на минимально работоспособном уровне, мог бы стать экспорт. Распадающаяся российская экономика не могла предложить на внешних рынках в сколько-нибудь значимых масштабах продукцию своей обрабатывающей промышленности. По сути, единственным источником получения валютных ресурсов оставался экспорт продукции добывающей промышленности.

Однако в период создания нового российского государства мировые цены на природные ресурсы были низки, что, как считается, и стало катализатором распада советской экономики. Поэтому формирование новой институциональной системы происходило в условиях крайне жестких финансовых ограничений. Повышение мировых цен на энергоресурсы неожиданно сняло внешнее давление на адаптацию институциональной системы к новым реалиям, а внутреннее оказалось для решения этой задачи слишком слабым. Российское общество, с трудом выдержавшее институционально-культурный шок первой половины 1990-х годов, с готовностью приняло резкое торможение институциональных реформ, «окукливание», мягко говоря, «сырых» институтов, сформировавшихся на изломе общественно-политической системы, знаменитую «стабильность» первой половины 2000-х.

Существенно увеличившиеся рентные поступления, компенсирующие доходы, выпадающие из-за деградации отечественной производственной системы, не создают дополнительных стиму-

лов развития институциональной системы. Российские институты оказались в ловушке высокой сырьевой конъюнктуры.

Следует подчеркнуть: проблема не в наличии природных ресурсов, а в социальной незрелости общества, распоряжающегося этими богатствами. Возможность (которая вовсе не является необходимостью) использовать природные ресурсы как финансовый компенсатор неумения и нежелания принимать решения, требующиеся для динамичного развития экономики, разрушает сами основы развития российского общества. Эрозия базовых факторов развития проявляется в продолжающемся нарастании иждивенческих настроений: «Зачем тратить деньги на науку, промышленность, образование? Никакого проку от этого все равно нет. Потребляем в основном импортные товары. А те отечественные, которые еще остались, – это перевод наших ресурсов, которые лучше продать за границу, на вырученные деньги купить то, что надо. Выйдет больше и дешевле». «Когда мы будем делить наши деньги?» – современная норма экономического сознания в России.

Мировой финансовый капитал: возможности и угрозы для национальных экономик

Глобальный характер современной экономики обсуждается уже не первое десятилетие. Однако если раньше глобализация проявлялась скорее со стороны возможностей роста для национальных экономик, то теперь, очевидно, пришло время увидеть и оборотную сторону этого процесса [Рязанов, 2010]. В основе обоих проявлений глобальности лежит мировой характер рынка капитала. Капитал стал с легкостью приходить в национальную экономику из любой точки земного шара. И с той же легкостью уходить. Возможность прихода практически неограниченного капитала означает колоссальный потенциал для развития бизнеса, уход чреват не менее серьезными угрозами. Задача национальной экономической политики, таким образом, сводится к созданию условий для максимально полного использования возможностей, которые несет с собой дешевый мировой финансовый капитал, и принятию действенных мер по предотвращению угроз, связанных с его уходом. Задача трудная, но выполнимая.

Основная проблема здесь в том, что глобальный характер современного финансового капитала предопределяет возможность

возникновения глобального фондового пузыря. Остановимся на том, что делает его необходимостью. Мировая экономика глобальна скорее в финансовом, а не в институциональном смысле. То есть деньги везде «одинаковы», а возможности их инвестирования – разные. В ряде экономик одновременно выполняется условие «двойной эффективности»: эффективны и инвестиции (с точки зрения соотношения затрат и результатов), и права собственности на них. В ряде экономик выполняется либо одно из этих условий, либо ни одного. Между этими двумя полюсами неизбежно возникает разность потенциалов: деньги из одних экономик устойчиво и систематически утекают в другие. Только так собственники могут, как минимум, их сохранить и, как максимум, приумножить.

Инвесторы, обладающие капиталом, но не имеющие знаний, возможностей, желания создавать собственный бизнес, были всегда. В разных, зависящих от уровня развития финансового рынка формах они передавали свои деньги тем, кто умел превращать их в капитал, и ожидали соответствующего вознаграждения. В последние десятилетия это изначально национальное явление приобрело глобальный характер.

Действительно, возможности по эффективному инвестированию средств, например, в странах Персидского залива никак не соотносятся с масштабами средств, получаемых за продажу нефти. Деньги, полученные в Латинской Америке, конечно, можно вложить в национальную экономику, но многие инвесторы предпочтут не рисковать и выведут капитал за границу. Куда? Скорее всего, на фондовый рынок, рынок недвижимости, в американские государственные облигации – туда, где, как им представляется, без особого риска их можно не только сохранить, но и приумножить. Возникает следующая ситуация: значительная часть денег, вырученных странами, специализирующимися на добыче природных ресурсов, с неизбежностью возвращается в развитые страны, где это сырье потребляется. Эти деньги так и остаются всего лишь обязательствами предоставить товары и услуги в будущем.

Финансовые ресурсы, которые не находят приложения в странах своего происхождения, велики, но все же конечны. Их собственники, азартно играющие на мировых биржах, хорошо знакомы с теорией и практикой формирования фондовых пузырей. В какой-то момент они понимают, что риск игры на бирже

становится сопоставимым с другими рисками. Приток новых средств иссякает, рост фондовых рынков замедляется, у акционеров появляется желание зафиксировать прибыль. Что происходит дальше – известно: акции, которые были куплены за 100 долл., потом докуплены за 250 и за 500, «вдруг» падают в цене до 50 долл. Незадачливый инвестор может получить половину того, что он вложил в самом начале¹, одну пятую того, что вложил позже, и 10% того, что было вложено на пике. Обоснование случившемуся не заставит себя ждать: купили акцию за 100 долл.; если бы ее продали, когда она стоила 500, это был бы хороший бизнес. Инвестор «сам виноват». Придется начинать игру с начала.

Инвестиционные рынки разные, а время перелома тенденций на них одно. Это только подтверждает тезис, что современному массовому инвестору трудно найти столь любимую аналитиками тихую гавань, где капитал может спокойно переждать возмущения на рынке. Когда на фондовом рынке все хорошо – хорошо почти везде, когда плохо – плохо тоже везде. Справедливости ради следует отметить, что падение российского фондового рынка все же существенно глубже, чем американского (более чем вчетверо [<http://www.rts...> (эл. ист. инф.)] и вдвое соответственно). Таким образом, тихая гавань – американская экономика – обеспечивает существенно меньшее обесценение вложенного капитала, чем менее развитые рынки, но саму проблему обесценения не снимает.

Фондовый пузырь решает серьезную геополитическую задачу. Можно пытаться удерживать цену на нефть на уровне 12 долл. за баррель с риском получить эмбарго, дестабилизацию в мире, войны за справедливые цены и прочие «прелести периода империализма». А можно выстроить такую систему отношений, когда цены вообще вторичны, а первична способность экономики абсорбировать деньги и превращать их в капитал. В таком случае

¹ Так, абсолютная величина индекса Доу-Джонса в 2008 г. примерно равнялась его значению десятилетней давности и была вдвое ниже, чем в 2007 г. [<http://www.expert...> (эл. ист. инф.)]. Нетрудно представить чувства инвесторов, вкладывавшихся в фондовый рынок на протяжении последнего десятилетия и в результате сокративших свои активы. Похожая картина и на рынке американского жилья: более чем удвоение стоимости усредненного квадратного метра жилой площади за шесть лет с последующим резким снижением [<http://www.rusipoteka...> (эл. ист. инф.)].

деньги все равно вернутся в развитие экономики, профинансируют их дальнейший рост, а заодно и простимулируют текущий спрос на продукцию и услуги местных производителей.

Странам, по разным причинам не способным создать институциональные условия для эффективного приложения капитала в своих экономиках, остается только верить, что их светлое будущее будет обеспечено теми государствами, которые могут это сделать. Эти надежды иллюзорны: светлое будущее приходит к тем, кто вкладывается в свою, а не в чужую экономику, растит своего производителя, а не надеется, что их будут содержать чужие профессионалы.

Когда же «неожиданно» выясняется, что фондовый пузырь – это эффективная технология списания долгов, реформировать собственную экономику уже поздно. По-своему фондовый кризис даже политкорректен: когда пузырь лопается, все игроки страдают в равной степени. Факт, что материально-вещественная основа современной экономики (технологии и носители знаний о том, как они работают, – люди) остается в странах – реципиентах капитала, пребывает в тени. Эти люди переформатируют свои экономики по-новому и вновь поднимут их. А то обстоятельство, что в этих обновленных экономиках, возможно, не окажется компаний, в которые вкладывались нерезиденты, а те, что останутся, подешевеют в разы, – будет списано на кризис.

В экономической теории процессу накопления уделяется повышенное внимание. В течение долгого времени действовал императив: меньше потребление, соответственно, больше накопление сегодня – больше потребление завтра, и наоборот. В этом смысле протестантская этика с ее культом воздержания в потреблении и, по возможности, максимальным накоплением, вкладыванием в развитие собственного дела и создала основу современной экономики развитых стран.

Закон накопления продолжает действовать, но реализация его в последние десятилетия заметно трансформировалась. Действительно, зачем ограничивать собственное потребление, если желающих предоставить капитал более чем достаточно? Современный формат привлечения капитала даже не требует его обязательного возврата с процентами. Пока в мире есть страны, которые не могут в полной мере использовать имеющиеся у них финансовые ресурсы как капитал, за накопление развитым странам можно не беспокоиться – капитал придет сам.

Придет по разным причинам. Из стран Персидского залива – потому, что их экономики не могут эффективно освоить такой объем капитала. Из некоторых стран (например, России) – потому, что здесь считается необходимым иметь финансовую подушку безопасности на черный день. Из Китая – потому, что хотят поддержать низкий курс национальной валюты для обеспечения конкурентоспособности своего производителя и, значит, вынуждены накапливать иностранную валюту в резервах. Из стран с неустойчивыми политическими режимами – потому, что их элиты выводят капитал из своих стран, чтобы в случае смены власти не остаться ни с чем. Наконец, частные инвесторы со всего мира приходят со своим капиталом потому, что вложения в экономику развитых стран отвечают их представлениям об оптимальном соотношении выгоды/надежность.

Не удивительно, что в этих условиях склонность к сбережениям в развитых странах падает, что проявляется в снижении объема накоплений (рис. 4.1). В выигрыше все равно остается тот, кто больше потребляет, перераспределяя эффект от чужого накопления в свою пользу. Доступность, дешевизна привлечения капитала заставляют изменить традиционное отношение западного общества к этому вопросу. Зачем сберегать, вкладываться в будущее? Экономика перестала стимулировать частное накопление, зато активно поощряет потребление.

Этим, кстати, объясним тренд в пользу повышения социальной направленности западных государств, наблюдаемый в последние годы. Действительно, пытаться самостоятельно обеспечить себе спокойную старость, регулярно откладывая часть текущих доходов, становится слишком рискованной стратегией. Угроза, что за длительный период с этими накоплениями что-то произойдет, неприемлемо велика. «Рациональной» стратегией становится, с одной стороны, отказ от личного накопления, с другой – организация общественного давления на государство, чтобы оно, после того как работник выходит на пенсию, обеспечивало ему привычный стандарт потребления. Не можете защитить накопления – обеспечивайте потребление.

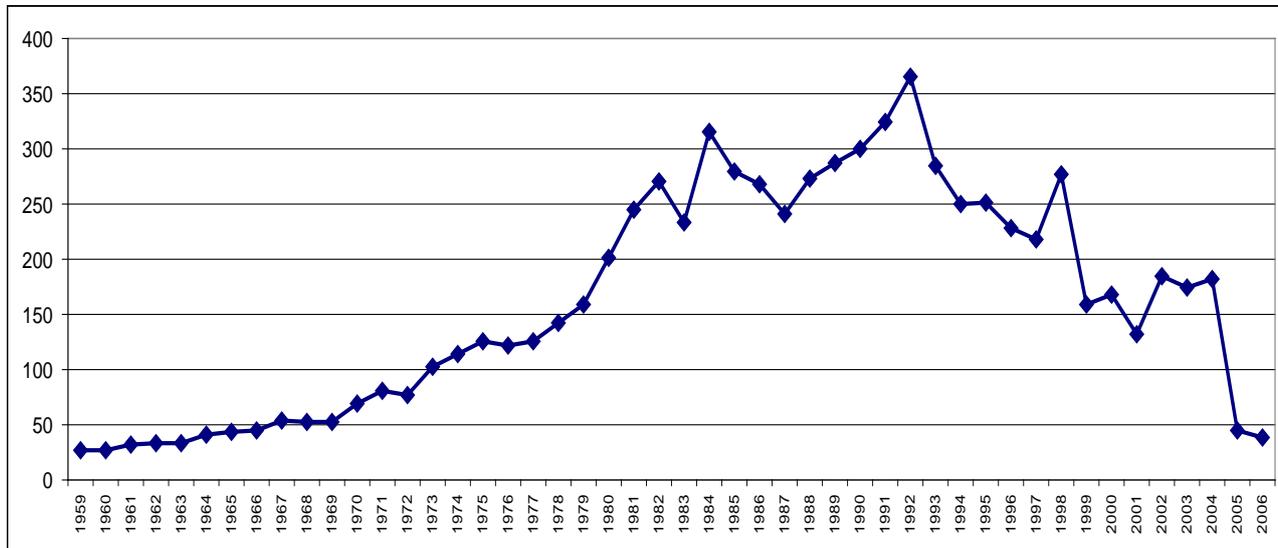


Рис. 4.1. Чистые накопления физических лиц в США,
млрд долл.

Источник: [Economic..., 2008, табл. В-32, с. 264].

Качество институтов как фактор стоимости привлекаемого капитала

Российский бизнес под инвестиционные программы развития привлек большие кредиты как в российских банках, так и непосредственно у западных контрагентов. Залогом послужили собственные активы. При невозможности выплаты кредита залог изымается в пользу кредитора. Поскольку банки также кредитуются за рубежом, невыплата кредита означает, что значительная часть российских активов (начиная с банковских) переходит в собственность зарубежных инвесторов по многократно заниженным ценам (величина залога обычно значительно больше кредита). Понятно, что российское правительство не может не реагировать на данную угрозу. Отсюда вынужденное перекредитование российского бизнеса за счет резервного фонда.

Популярный аргумент: снижение капитализации компании крайне нежелательно, так как это затрудняет, а то и вовсе делает невозможным получение ею кредитов, – не выдерживает критики. Когда фондовый рынок падает, «рыночная» оценка любой компании для целей ее кредитования теряет значение. Компания, конечно, может получить кредит и в этих условиях, но его величина и стоимость будут определяться уже другими факторами. В этом смысле абсолютный уровень падения вторичен, первично определение момента, когда достигнуто дно и когда начнется подъем.

Кризис 2008–2009 гг. показал, что западный капитал – не слишком надежный помощник в развитии отечественной экономики. Когда все хорошо, он охотно получает здесь прибыль. Как только ситуация напрягается, он уходит. Это значит, что российское государство все равно должно иметь финансовый резерв, эквивалентный уходящему западному капиталу. Налицо следующая схема: в периоды экономического подъема в РФ иностранный инвестор получает прибыль (российские резервы в это время сосредоточены в малоодоходных активах), а во время кризиса спокойно уходит, оставляя российским властям разбираться с возникшими проблемами самостоятельно. А разбираться приходится, потому что альтернатива перекредитованию – переход заметной части российской собственности иностранным кредиторам и массовые банкротства. Оба варианта неприемлемы ни по политическим, ни по экономическим соображениям.

Таким образом, иностранный капитал в России почти ничем не рискует. Гарантом возврата западных кредитов фактически выступает государство, хотя юридически таких обязательств оно не брало. Законен вопрос: «Зачем вообще позволять иностранному капиталу приходить в Россию, если прибыли получает зарубежный инвестор, а риски несет российское государство»? Не логичнее ли напрямую кредитовать российский бизнес из российского же резервного фонда?

Более того, подобная схема, задуманная как инструмент повышения надежности национальной финансовой системы, фактически выполняет противоположную задачу. Пока все хорошо, отечественный бизнес устойчиво развивается на рублевые кредиты. Тот факт, что в основе этого развития все равно лежит иностранный капитал, остается на периферии общественного сознания. Но как только финансовые ограничения ужесточаются, резидентам приходится приобретать валюту, потому что кредиты необходимо отдавать не в рублях, а именно в валюте. Рубль девальвируется, управляемость национальной финансовой системы резко падает, цена импортных товаров растет, и без того высокая фоновая инфляция получает очередной мощный импульс.

Следует ли из этого, что иностранный капитал не стоит пускать в Россию? Не следует [Андрюшин, Кузнецова, 2013]. Но сосредоточиться на том, чтобы приходящий иностранный капитал не только получал прибыль, но и нес риски, связанные с ее получением, необходимо. И добиться этого вполне возможно.

Структура иностранных инвестиций в России ясно свидетельствует, что иностранные инвесторы не готовы нести риски по организации собственного производства на российской территории, зато охотно кредитуют российскую банковскую систему. Так, в 1995 г. на прямые инвестиции приходилось более двух третей всех поступающих в Россию инвестиций, в 2013 г. – всего 15% [Российский статистический ежегодник..., 2006, с. 695; Россия..., 2014, с. 468]. Зарубежные инвесторы в максимальной степени стремятся переложить предпринимательские риски на российскую сторону, фокусируясь не столько на доходе (не слишком надежном, с их точки зрения), сколько на менее рискованных кредитных отношениях. Почему? По-видимому, по тем же причинам, по каким российские банки «не любят» финансировать отечественные инвестиционные проекты, особенно с длительными сроками окупаемости.

Если бы иностранные инвестиции были сосредоточены в прямых инвестициях хотя бы в том же соотношении, как в 1995 г., а не в кредитах, как сейчас, тяжесть мирового финансового кризиса распределялась бы среди российских и иностранных инвесторов гораздо равномернее. Счета на господдержку крупных компаний, расположенных на российской территории, выставлялись бы тогда не только российскому, но и другим правительствам. Обращаться к российскому резервному фонду за поддержкой несложно. Настоящее искусство – заставить заплатить другие правительства за выход из нашего кризиса.

Задача, таким образом, сводится к тому, чтобы создать иностранному инвестору стимулы осуществлять взносы именно в основной капитал российских предприятий, а не просто кредитовать российскую экономику. С этой задачей российское государство справляется плохо. Сформировать Резервный и Стабилизационный фонды оказалось гораздо проще. То есть прокредитовать чужие экономики с рассмотренными выше последствиями.

Аргумент: «что бы мы делали в кризисный период, если бы в предыдущие годы не сформировали столь серьезные золотовалютные резервы» – проигнорировать невозможно, но он акцентирует внимание на одной стороне проблемы. Российские объемы золотовалютных резервов в настоящее время сопоставимы с уровнем долговой нагрузки российской экономики перед зарубежными заемщиками. В этом смысле страновой дефолт пока не угрожает. Но вопрос: «почему нельзя изначально развивать собственную экономику за счет приходящей в нее иностранной валюты, а не резервировать ее, чтобы потом все равно использовать для погашения своих обязательств» – остается открытым.

Общий ответ известен. Российское правительство, во-первых, слабо верит в способность отечественного товаропроизводителя осуществлять эффективные вложения и предпочитает не рисковать деньгами налогоплательщиков. Во-вторых, де-факто оно считает, что ситуация в российской экономике в конечном счете определяется мировой ценой на нефть. В случае резкого падения цены нефти необходимо иметь подушку безопасности, которая сдмпфирует удар и даст какое-то время на адаптацию к новым условиям.

Итак, как показывает предшествующий анализ, пока в России не на словах, а на деле не будет взят курс на создание независимой (не ориентированной на экспорт природных ресурсов по не-

предсказуемым ценам), сильной, интегрированной в глобальный мир экономики, она, наряду с другими развивающимися странами, так и будет продолжать пытаться минимизировать свои риски, финансируя более развитые экономики. Проблема в том, что такая политика не снижает риски, а лишь переносит их на будущее с сильным мультипликатором. Альтернатива действующей экономической политики проста: создаем либо свою экономику, либо чужую. Если в ближайшие годы хотя бы половина усилий, которая тратилась на создание чужих экономик, будет направлена на создание собственной – это уже будет очень хороший результат.

4.2. Инновационный процесс и налоговая система России

Формирование налоговой системы РФ

Один из важнейших факторов, определяющий эффективность функционирования национальной экономики, – ее налоговая система.

Широко распространено мнение, что чем стабильнее налоговая система – тем лучше. Для стабильных, устойчиво развивающихся экономик это, возможно, и так. Проблема в том, что стабильных экономик немного и, по мере развития глобализационных процессов, становится все меньше. Поскольку экономики без налогов не бывает, а последняя находится в постоянном движении, ожидать, что налоговая система, как значимый элемент институциональной среды бизнеса, останется индифферентной к этим изменениям, едва ли оправданно. Действительно, налоговая система, настроенная на решение задач, актуальных в момент ее формирования, «по определению» не может быть эффективной в случае, если эти задачи меняются [Титов, Жигульский, 2014]. А они меняются. Поэтому полная стабильность институциональной среды в целом, и налоговой системы, в частности, едва ли возможна и, главное, вряд ли целесообразна [Сайфиева, 2012].

Отвечает ли существующая система налогов долгосрочным интересам развития страны? Какие направления ее совершенствования наиболее перспективны?

Становление российской налоговой системы – захватывающая история. Еще интереснее логика самого процесса, в полной

мере иллюстрирующая qwerty-эффект: однажды созданную (разумно или не очень) систему почти невозможно изменить в силу огромных материальных и институциональных издержек, с этим связанных (попробуйте поменять ширину железнодорожной колеи, даже если это и целесообразно с технической точки зрения).

К концу 1991 г. СССР в целом и отдельные его республики (в том числе и Россия) оказались на грани финансового коллапса. Контроль над оптовыми ценами был утрачен почти полностью, над розничными же хотя и сохранялся, но существенно ослабел. Оптовые и розничные цены все быстрее сближались, из-за чего таял налог с оборота – а это одна из важнейших статей доходов бюджета. Госбанк СССР оказался бессилён влиять на республиканские центральные банки, которые вопреки действующему союзному законодательству активно занялись кредитной эмиссией, чтобы хоть как-то попытаться закрыть все расширяющиеся бреши в республиканских бюджетах.

Нарастала экономическая война между республиками. Некоторые из них в одностороннем порядке начали повышать розничные цены и доходы своих граждан. Защищая таким образом внутренние рынки, власти одновременно подталкивали население к массовым закупкам потребительских товаров на более дешёвых рынках соседей. Быстрая коррозия базовых принципов построения союзного государства не могла не отразиться на всех сферах социально-экономической жизни России и, в первую очередь, на таком системообразующем элементе любого государства, как налоговое законодательство. Настала очередь радикальных решений. Оставалось понять, каких.

Распад Советского Союза дал мощный импульс экономическому сепаратизму, угроза целостности самой России быстро приобретала реальные очертания. Пытаясь обуздать плохо поддающуюся контролю центробежную тенденцию, Б.Н. Ельцин выдвинул памятный лозунг «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить». В области налогового законодательства лозунг выразился в том, что в конце 1993 г. региональным и местным органам власти указ Президента предоставил право вводить любые налоги на любых налогоплательщиков, с любых объектов и в любых размерах.

Местные власти воспользовались открывшимися возможностями, и скоро никто в России с уверенностью не мог сказать, сколько же в стране действует налогов. Заместитель министра

финансов Российской Федерации оценивал количество действующих на территории РФ налогов в 150 (в ряде регионов ввели до 25 дополнительных налогов, в некоторых – ограничились двумя-тремя сверх предусмотренных законом «Об основах налоговой системы в РФ»). В те годы количество нормативных актов, регулирующих вопросы налогообложения, приблизилось к 800.

Некоторые из огромного числа налогов при всей их экстравагантности были вполне безобидны, например налоги на содержание футбольных команд, некоторые – просто безнравственны, как налог на погребение. Были и довольно странные с экономической точки зрения, например налог на сокращение производства, и такие, что откровенно разрушали Россию как федеративное государство. К последним относились различные сборы, плата за ввоз той или иной продукции (в первую очередь продовольствия). Шагом на пути дезинтеграции России стали налоги на вывоз капитала за пределы своей республики, акцизы на поставку минерального сырья соседям.

Ситуация начала меняться лишь с распадом СССР, когда Российская Федерация «национализировала» Госбанк и Гознак СССР. Руководство страны почувствовало, что стало хозяином рублевой денежной системы и приступило к следующей задаче – финансовой стабилизации.

Правительство В.С. Черномырдина поставило во главу угла борьбу с инфляцией. Темпы инфляции сразу, уже в 1993 г. снизились почти втрое. При этом ситуация с налогами становилась нетерпимой, и это было очевидным. Налоговая система стала тормозом развития страны – выход виделся в создании Налогового кодекса.

В 1994 г. В.С. Черномырдин объявил конкурс на проект Налогового кодекса. В правительственном варианте кодекса предполагалось оставить 28 налогов, действующих на всей территории России, с четко определенным распределением средств между бюджетами всех уровней. При этом предполагалось, что представленный в проекте кодекса список налогов будет исчерпывающим.

При подготовке проекта Налогового кодекса ко второму чтению (1997 г.) Президент Б.Н. Ельцин поручил Правительству РФ отозвать проект на доработку. Депутаты Думы оказались в двусмысленном положении: они приняли в первом чтении правительственный вариант кодекса, а потом правительство само ини-

цировало его отзыв. По итогам обсуждения кодекс был возвращен «в первое чтение». И принято принципиальное решение: в феврале 1998 г. рассмотреть все альтернативные проекты Налогового кодекса, внесенные в порядке законодательной инициативы к 15 января.

Дума вернулась к обсуждению проектов Налогового кодекса в апреле 1998 г. Наряду с правительственным вариантом на обсуждение было внесено десять проектов. Они существенно различались между собой. Едва ли можно считать большой неожиданностью, что по результатам рейтингового голосования «победил» правительственно-думский вариант. И с большим отрывом. В первом чтении проект Налогового кодекса был принят. Выбор «основных направлений» развития российской налоговой системы сделан. И хотя принятое по итогам голосования постановление допускало внесение поправок, вплоть до концептуальных, формат налоговой системы России фактически был определен.

Стимулирующая функция налоговой системы традиционно остается в тени, казалось бы, ее главного предназначения – «цивилизованного отъема» денег у бизнеса для обеспечения функционирования общества как социального целого. В 90-е годы прошлого века, когда принимался Налоговый кодекс, фискальная функция налоговой системы носила безусловный характер. Никто, конечно, не отрицал значимости долгосрочного стимулирования бизнеса, но задачи физического выживания, предотвращения распада страны в условиях всеобщего налогового нигилизма и бартеризации экономики требовали немедленных жестких решений. Российское государство с данными задачами справилось.

Вопрос в том, что делать дальше? Продолжать «закручивать гайки», повышать налоговую дисциплину, собираемость налогов, или, не отрицая значимости задачи дальнейшего повышения качества налогового администрирования, в большей степени сосредоточиться на стимулирующем потенциале действующей налоговой системы? В известном смысле, это предмет политического выбора, осуществляемого главой исполнительной власти и депутатами Государственной думы. Пока такой подход не приобрел конкретных очертаний, федеральным органам исполнительной власти предписано руководствоваться «Основными направлениями налоговой политики в Российской Федерации на 2008–2010 гг.», одобренными на заседании правительства Российской Федерации (2 марта 2007 г.). В «Основных направлениях...» представ-

лена развернутая и вполне содержательная программа повышения качества администрирования существующих налогов.

По-видимому, четкое понимание стимулирующего / угнетающего потенциала каждого из основных действующих в РФ налогов поможет выработке более обоснованной налоговой политики, способствующей, а не противодействующей достижению целей экономического развития.

Налоговая система как институт стимулирования / дестимулирования инвестиционного процесса

У любой компании есть два основных источника развития: собственные финансовые ресурсы и заемные. Собственные состоят из амортизационных отчислений и чистой прибыли (валовой прибыли после налогообложения). Величина амортизационных отчислений зависит от проводимой государством амортизационной политики (через утверждаемые нормы амортизации), а величина чистой прибыли, соответственно, от нормы налогообложения прибыли, также регулируемой государством. Увеличение норм амортизационных отчислений и снижение налога на прибыль способствуют аккумуляции финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на развитие компании; снижение норм амортизации и увеличение налога на прибыль, соответственно, приводят к обратному результату.

Очевидны и фискальные результаты оперирования рассматриваемыми параметрами: чем больше денег остается в компании, тем, соответственно, меньше их поступает в бюджет, и наоборот. Теория утверждает, что чем больше ресурсов остается в компании, тем лучше условия для ее развития и, соответственно, деньги, «потерянные» для бюджета сегодня, вернутся завтра за счет расширения налогооблагаемой базы выросшей фирмы. Правда, финансовый анализ учит, что сегодняшние деньги дороже завтрашних, зато социальная действительность говорит, что каким бы светлым ни было будущее, жить все же надо сегодня. Это значит, что деньги нужны здесь и сейчас, поэтому принятие решений о снижении налоговой нагрузки для государства, ответственного за выполнение своих социальных обязательств, – процесс крайне болезненный. К тому же, если деньги остаются в компании, из этого не следует, что они обязательно будут направлены на разви-

тие. Чтобы это произошло, требуется соответствующая институциональная среда.

Действующая в РФ до 1 января 2009 г. ставка налога на прибыль – 24% (в США, например, 35%) – не представлялась чрезмерной и бизнесом принималась как «справедливая». Снижение ее до 20% вообще было воспринято как подарок со стороны государства, хотя и не без «ложки дегтя»: одновременно со снижением ставки налога на прибыль отменялись и инвестиционные льготы по нему.

Однако резервы в налоге на дивиденды, по форме самостоятельном, но фактически близком к налогу на прибыль, задействованы не были. Стимулирующая роль этого налога очевидна: чем меньше ставка налога на дивиденды, тем больше стимул к инвестициям в основной капитал, и наоборот.

На первый взгляд, ставка налога на дивиденды щадящая – 9%, что даже меньше ставки налога на доходы физических лиц. Правда, если вспомнить, что дивиденды выплачиваются из чистой прибыли (после налогообложения прибыли по ставке 20%), то повторное обложение чистой прибыли по ставке 9% выглядит уже не столь благостно. Приобретая акции какой-либо компании, инвестор понимает, что лично для него налогообложение дохода, получаемого компанией, осуществляется по ставке 27,2% (20% налог на прибыль, плюс 9% на прибыль после ее «первичного» налогообложения). При наличии инфляции, многочисленных российских рисков, снижении цены денег во времени потенциальный инвестор начинает задумываться: «А стоило ли вкладывать сегодняшние деньги в будущие доходы, в которых гарантировано только одно – высокое налогообложение?». Снижение ставки, очевидно, способствует положительному ответу на поставленный вопрос и, следовательно, повышает норму накопления. Увеличение ставки, напротив, способствует отказу от инвестиций и побуждает к увеличению текущего потребления. Впрочем, снижение налога на прибыль, хотя и косвенно, если и не повысило, то, во всяком случае, поддержало стимулы к осуществлению инвестиций.

В амортизационной политике резервов явно больше. «Идеальные» нормы амортизации должны совпадать с реальными сроками службы того или иного оборудования. Если нормы амортизации низкие – оборудование физически выводится из производства раньше, чем заканчивается его амортизационный период,

предприятие вынуждено либо продолжать держать его «на балансе», чтобы выбрать амортизационный период (что не всегда рационально, а то и просто невозможно), либо списывать с соответствующими налоговыми потерями. Если нормы слишком высокие и оборудование снимается с баланса, фактически продолжая работать, с точки зрения предприятия, это хорошо – инвестированные в оборудование деньги вернулись быстрее, чем наступил физический износ. Правда, относительно быстрый возврат инвестиций для предприятия происходит как раз потому, что уменьшается налогооблагаемая база предприятия (за счет увеличения доли амортизации в себестоимости). Меньше налоговая база – меньше поступления в бюджет финансовых средств, собираемых за счет налога на прибыль и налога на имущество. Не следует забывать, что после завершения ускоренного амортизационного периода, если оборудование продолжает эксплуатироваться, налоговая база резко расширяется (себестоимость продукции снижается на величину амортизации), соответственно, увеличивается и налог на прибыль, что в какой-то степени компенсирует бюджетные потери. Но при этой схеме предприятие получает «дорогие» сегодняшние деньги, бюджет же – «дешевые» завтрашние.

Следующая статья доходов бюджета – налог на доходы физических лиц. Ставка налога едина для всех доходных групп и, строго говоря, вполне умеренна – 13%. Стимулирующий потенциал налога прозрачен: если потребление и частное накопление предполагается увеличить, ставку надо снижать, и наоборот. Поскольку ставка налога невелика, возможности ее снижения весьма ограничены. Повышать же ее едва ли целесообразно по социальным причинам.

В обществе весьма популярна идея «паллиативного» решения: для низкодоходных групп налог снизить (а лучше – отменить); для групп со средними доходами – оставить как есть (можно и увеличить); для высокодоходных групп – увеличить, и соответственно. Основные доводы: социальная справедливость и экономическая целесообразность.

Аргументация сторонников «социальной справедливости» традиционна: то, что уборщица платит подоходный налог по той же ставке, что и топ-менеджер, несправедливо. Внимание акцентируется на ставке, а не на сумме налога. Действительно, уборщица, получая, положим, десять тысяч рублей, платит подоходный налог в размере 1,3 тыс. руб. Топ-менеджер, получая, ска-

жем, 100 тыс. руб., уплачивает подоходный налог уже в размере 13 тыс. руб., т.е. столько же, сколько 10 уборщиц. В указанном смысле никак нельзя сказать, что они платят одинаково, а их вклад в решение общегосударственных задач равноценен. Впрочем, человечество ищет социальную справедливость уже не первую тысячу лет, и едва ли она будет найдена именно в рамках российской налоговой системы.

Обоснования с апелляцией к экономической целесообразности повышения ставки подоходного налога у высокодоходных групп населения тоже вызывают серьезные сомнения. Понятно, что повышение ставки не может оказать стимулирующего воздействия на результативность их трудовой деятельности. Более того, неравенство в доходах в известной степени является платой за прогресс. За определенной гранью уменьшение дифференциации в доходах подавляет темпы экономического развития, а значит, ставит под удар саму основу повышения жизненного уровня низкодоходных групп населения. Чрезмерная дифференциация доходов – не меньшее зло: при достижении определенного уровня общество теряет социальную стабильность. Конфликты, являющиеся следствием этой ситуации, с большой вероятностью перечеркнут весь достигнутый ранее «прогресс».

Теоретически прогрессивная шкала подоходного налогообложения может способствовать нахождению баланса между двумя рассмотренными крайностями. Но в конкретных условиях современной России правильное в теории начинание едва ли позволит реализовать поставленные цели. Дифференциация в доходах наверняка не снизится, а приток средств в бюджет и пенсионный фонд уменьшится (из-за возврата к теневым схемам выплат и вполне легальной «оптимизации» налоговых выплат). В этом случае теневые финансовые потоки, «коррупциогенность» экономики получат мощнейший импульс. Лекарство будет заведомо хуже болезни.

Таким образом, повышение ставки подоходного налога (или введение прогрессивной шкалы налогообложения) в современных условиях не окажет стимулирующего воздействия на экономику, как не решит и фискальные задачи.

Несколько особняком стоят социальные страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, обязательное медицинское страхование и обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Страховые взносы выплачивает работодатель с суммы фонда оплаты труда предприятия в Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования по совокупной ставке 30%. При расчете выплаты взносов учитывается, что они исчисляются лишь с суммы оплаты труда конкретного сотрудника не более 624 тыс. руб. За все, что выше, – взносы не платятся.

Взносы не преследуют цели мобилизации финансовых средств для решения таких государственных задач, как обеспечение обороноспособности страны, содержание бюджетной сферы, создание социальной и бизнес-инфраструктуры. Они решают два класса задач: обеспечение функционирования пенсионной системы и здравоохранения.

Социальные взносы – налог сложный. С одной стороны, он «чувствителен» для бизнеса, с другой – его ставка явно недостаточна для решения тех задач, на которые он направлен. Действительно, 24,9% от начисленной заработной платы, идущие (в разных формах) на финансирование пенсионных выплат (при низкой российской заработной плате и неблагоприятной возрастной структуре населения) совершенно недостаточны для обеспечения приемлемого уровня пенсий. А 5,1% от начисленной заработной платы – это слишком мало для создания системы здравоохранения, адекватной современным потребностям.

В настоящее время дефицит пенсионного фонда (а по мере роста минимальных пенсий он имеет тенденцию к увеличению) погашается из бюджета. Это естественное решение для рентоориентированной экономики – фактическое признание того факта, что производительность труда в российской экономике недостаточна для поддержания приемлемого для современного российского общества уровня жизни как работников, так и пенсионеров. Поэтому уровень жизни пенсионеров поддерживается через перераспределение части рентных поступлений от экспорта углеводородов.

Проблема в том, что подобное признание плохо согласуется с желанием российского общества создать современную эффективную экономику, способную самостоятельно без рентных инъекций обеспечивать адекватный уровень жизни своих граждан. Отсюда и стремление ввести новую систему страховых выплат, заметно повышающую налоговую нагрузку на фонд оплаты труда, балансирующую доходы и расходы пенсионного фонда и обеспечивающую необходимый уровень финансирования медицинской сферы.

«Бюджетная» логика требует социальный налог повысить, а российская практика говорит о том, что проблема не в повышении ставки, а в том, что высокие ставки провоцируют уход бизнеса в тень. Абсолютная величина взимаемых при этом налогов растет незначительно (если растет), а криминогенность экономики заметно увеличивается. Лекарство в данном случае вновь оказывается хуже болезни. Высокие социальные налоги подавляют бизнес, где требуется квалифицированный дорогой труд. При этом они являются сильным стимулом к повышению производительности труда, что может провоцировать рост безработицы. Сочетание низкой инвестиционной активности, сопровождаемой созданием малого количества рабочих мест, и формального или неформального запрета на массовые увольнения ведет к консервации сложившегося уровня заработной платы и, следовательно, к стагнации спроса.

Налог на добавленную стоимость – самый сложный и противоречивый налог в российской налоговой системе. Он сложен в администрировании: о масштабах злоупотреблений при незаконном возврате НДС из бюджета ходят легенды (возврат налога для законопослушных компаний сложен). Наименьшее зло здесь – длительное кредитование бизнесом государства (возврат НДС занимает не один месяц); нередки случаи, когда он под разными предложениями не возмещается вовсе.

Вместе с тем у налога очень точное название – это действительно налог на добавленную стоимость. Больше добавленная стоимость – больше налог. Меньше добавленная стоимость – меньше налог. Таким образом, налог как минимум не поощряет производство товаров с высокой добавленной стоимостью, в действительности – подавляет. Почему-то широко распространено следующее «оправдание» налога – «налог оплачивается конечным потребителем, поэтому на бизнес он не может оказывать угнетающего действия». Это не более чем «фигура речи» – в конечном счете, все налоги оплачиваются потребителем, а те, что бизнесом, просто закладываются в ценах товара или услуги при их формировании.

НДС «заточен» под фискальную функцию. Если бизнес прибылен, облагается и та часть добавленной стоимости, которая идет на оплату труда, и прибыль (налог ведь на добавленную стоимость). Если рентабельность бизнеса едва позволяет ему сводить концы с концами, бюджет все равно особенно не пострадает: начисляется заработная плата, значит, начисляется и НДС.

«Изыюминка» НДС в том, что он экономически запрещает непроизводительную с точки зрения наполнения бюджета деятельность. В этом его принципиальное отличие от налога на прибыль. Последний, по сути, также являясь налогом на вновь созданную стоимость, облагает налогом только прибыль. Нет прибыли – нет налогообложения. Предмет же налогообложения НДС – не только прибыль, но и вся добавленная стоимость вне зависимости от того, приносит она прибыль или нет. Таким образом, НДС существенно более жесток. Строго говоря, ставка НДС задает уровень рентабельности бизнеса, ниже которого он становится экономически бессмысленным.

Рассмотрим условный пример. Предположим, есть четыре варианта бизнеса с разной структурой себестоимости, при этом себестоимость продукции одинакова (табл. 4.1). Первый, отчасти второй вариант вполне реальны, третий и четвертый – иллюстрация воздействия НДС и налога на прибыль на бизнес.

Производимая продукция может реализовываться по представленной себестоимости только при условии отсутствия НДС. Экономический смысл такой деятельности – сохранение рабочих мест. Однако стоит ввести НДС, и ситуация радикально изменится: бизнес станет убыточным. Чтобы вернуть его в исходное состояние, в первых двух вариантах требуется уменьшить заработную плату работникам и, соответственно, сократить страховые выплаты и величину подоходного налога.

Таблица 4.1

Структура себестоимости единицы продукции: условный пример

Показатель	Вариант			
	I	II	III	IV
ЗП с начислениями	149	350	–	–
ЗП чистая	100	234	–	–
ЗП с подоходным налогом	115	269	–	–
Страховые начисления	34	81	–	–
Подоходный налог	15	35	–	–
Материалы	100	–	–	350
Амортизация	100	–	350	–
Себестоимость	349	350	350	350

В варианте III (себестоимость определяется величиной начисленной амортизации) НДС также платить надо, но, строго говоря, он уже был зачтен при постановке основного средства на учет, поэтому необходимые для уплаты 53 тыс. руб. дополнительно изыскивать не требуется. Страховых выплат и поступлений в бюджет подоходного налога в данном случае нет, поэтому изъятие финансовых средств у бизнеса ограничивается величиной уплачиваемого НДС.

В варианте IV (себестоимость продукции определяется использованными материалами) ситуация еще проще: НДС к уплате равняется величине НДС к зачету, поэтому дополнительные средства для уплаты НДС также не требуются (табл. 4.2).

При предположении, что налогом облагается не вся добавленная стоимость, а только прибыль (НДС – 0%, налог на прибыль – 38%), бизнес в режиме бесприбыльного воспроизводства (цена равна себестоимости) существовать может. Изъятие финансовых средств в этом случае происходит в формате страховых выплат и направляемого в бюджетную систему подоходного налога.

При обратном предположении – налогом на добавленную стоимость облагается вся добавленная стоимость по ставке 38% (ставка НДС плюс ставка налога на прибыль), а прибыль облагается налогом по нулевой ставке – условия для ведения бизнеса ужесточаются. Чтобы продавать продукцию по исходной цене в 350 тыс. руб., фонд заработной платы необходимо существенно сократить. Уровень изъятия вновь созданной стоимости у предприятия заметно повышается.

На варианты III, IV увеличение ставки НДС влияния не оказывает.

В действующей налоговой системе точка безубыточности для рассматриваемого условного предприятия достигается при продаже продукции по цене 413 тыс. руб. Прибыль в данном случае равна нулю во всех рассматриваемых вариантах, но свои обязательства перед налоговой системой и Пенсионным фондом предприятие выполняет. Наибольшую налоговую нагрузку несет предприятие, работающее по варианту II, меньшую – по варианту I, еще меньшую – по варианту III, и, особенно, IV. В первом и во втором вариантах финансовые изъятия формируются за счет выплат в страховой фонд, подоходного налога (формально данный налог выплачивается работником, а не бизнесом, но здесь данный налог рассматривается как элемент формирования бюджетных доходов и кто организационно его уплачивает – не важно) и НДС. В третьем и четвертом варианте – только НДС.

Таблица 4.2

**Чистая прибыль и величина изъятия финансовых средств
при различных ставках НДС и налога на прибыль, руб.**

Ставка НДС и налога на прибыль	Чистая прибыль				Изъятие финансовых средств			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
	Цена единицы продукции – 350 тыс. руб.							
НДС 18%, налог на прибыль 20%	-53	-53	-53	-53	88	169	53	-
НДС 0%, налог на прибыль 38%	0	0	-	-	50	116	-	-
НДС 38%, налог на прибыль 0%	-96	-96	-96	-96	118	212	96	-
Цена единицы продукции – 413 тыс. руб.								
НДС 18%, налог на прибыль 20%	0	0	-	-	97	179	63	10
НДС 0%, налог на прибыль 38%	39	39	39	39	74	140	24	24
НДС 38%, налог на прибыль 0%	-50	-50	-51	-51	136	229	114	17
Цена единицы продукции – 1 000 тыс. руб.								
НДС 18%, налог на прибыль 20%	398	398	398	398	286	368	252	199
НДС 0%, налог на прибыль 38%	403	403	403	403	297	363	247	247
НДС 38%, налог на прибыль 0%	375	375	375	375	297	391	275	179
Цена единицы продукции – 10 000 тыс. руб.								
НДС 18%, налог на прибыль 20%	6 500	6 500	6 500	6 500	3 185	3 266	3 150	3 097
НДС 0%, налог на прибыль 38%	5 983	5 983	5 983	5 983	3 717	3 787	3 667	3 667
НДС 38%, налог на прибыль 0%	6 897	6 897	6 896	6 896	2 776	2 869	2 754	2 657

Увеличение ставки НДС до суммарной ставки действующих в настоящее время налогов на добавленную стоимость и прибыль (до 38%) вновь делает рассматриваемый бизнес убыточным, что подтверждает сформулированный ранее тезис о том, что ставка НДС задает уровень, ниже которого бизнес не является состоятельным.

Иная ситуация, если при заранее заданной ставке НДС бизнес является прибыльным. Тогда «перетягивание каната» (увеличение ставки НДС/уменьшение ставки налога на прибыль, и наоборот) для бизнеса почти нейтрально (главное, чтобы суммарная ставка не увеличивалась). При нормальной рентабельности бизнеса даже полная отмена НДС при увеличении налога на прибыль до 38% практически не меняет его прибыльность. Доведение ставки НДС до 38% при обнулении налога на прибыль в несколько большей степени подавляет прибыльность, но тоже не принципиально.

Интересен эффект перераспределения НДС и налога на прибыль для сверхрентабельного бизнеса (в хозяйственной практике такие ситуации редки). Для такого типа бизнеса выгоден высокий НДС и низкий (а лучше нулевой) налог на прибыль. С точки зрения наполняемости бюджета предпочтительна, соответственно, обратная ситуация. Впрочем, действующее соотношение НДС и налога на прибыль и в этом случае не приводит к принципиальному выигрышу/проигрышу ни одной из сторон.

Современные ставки страховых платежей, подоходного налога, НДС и налога на прибыль задают примерно 36-процентное изъятие создаваемой стоимости¹ в пользу бюджетов различных уровней и пенсионной системы. Налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, налог на имущество и другие налоги и сборы повышают этот уровень. Льготы по налогам (для малого бизнеса, пониженная ставка НДС для отдельных видов деятельности и другие), соответственно, понижают.

При этом НДС выполняет своеобразную «бизнес-санитарную» функцию – не позволяет заниматься низкодоходным (не приносящим в бюджет деньги) бизнесом. В случае, если перед бизнесом ставится социальная цель: занять население для которого нет рабочих мест, при этом задача пополнения бюджета

¹ Под созданной стоимостью понимается фонд заработной платы с начислениями, валовая прибыль и величина НДС к уплате.

второстепенна, НДС следует отменить, а налог на прибыль (доход) оставить. Именно такая политика и проводится в отношении малого бизнеса.

Таким образом, ни бизнес, ни бюджет существенно не выиграют и не проиграют при сдвиге ставок налогов в паре «НДС / налог на прибыль» в ту или иную сторону. Принципиально изменение совокупной ставки.

Проблема не столько в структуре налогов и даже не в действующих ставках, сколько в объекте налогообложения. Если у инвестора есть выбор: инвестировать в производство продукции с относительно гарантированными объемами продаж и ценой, а именно к этой категории относятся многие виды продукции добывающей промышленности, и не гарантированным рынком с вероятностными ценами – продукция обрабатывающих производств, то выбор, за отдельными исключениями, очевиден.

Действительно, в стоимости, взятой у природы (природные ресурсы), «наполнение» НДС иное. По форме это все тот же налог на добавленную стоимость, а по источнику это стоимость, созданная не трудом, а природой. Взять готовое проще, чем создать свое. Рациональное поведение бизнеса – сконцентрироваться на извлечении природных ресурсов. И только если доступ к природным ресурсам по каким-то причинам ограничен (имеющаяся монополия, например), тогда искать иную сферу приложения своих сил. Деятельность в этой сфере будет заведомо сложнее, чем работа со стоимостью, созданной природой, потому что создать конкурентоспособный товар труднее, чем взять востребованный рынком продукт из недр. Этот факт известен давно, но если посмотреть на него сквозь призму действующего в России налогового законодательства, очевидно, что равный подход к неравным условиям ориентирует бизнес на вполне рациональные простые решения – добычу полезных ископаемых. Можно много говорить о важности создания инновационной экономики, но бизнес будет ориентироваться не на слова, а на реально действующие институты, в частности, на столь сильный институт, как налоговое законодательство.

Сделать этот выбор равно привлекательным, а еще лучше сдвинуть его в пользу инвестиций по созданию стоимости, а не простого изъятия ее из природы, можно лишь через сознательное применение неравных налоговых норм к неравным объектам.

(При предположении, что институциональные условия равно благоприятны для инвестиций как в добывающие, так и в обрабатывающие производства).

Тем не менее в действующей налоговой системе явно доминирует фискальный, а не стимулирующий подход. Реальные приоритеты государственной политики в части налогообложения заключаются в том, чтобы сдавать то, чего все равно нет, и твердо отстаивать то, что есть. Так, с налогообложением прибыли в России всегда были проблемы – российские компании традиционно хорошо ее прячут. С НДС эта тактика не проходит. Методы, позволяющие спрятать прибыль, бесполезны при попытке уйти от НДС. К тому же государство жестко регулирует рынок труда, используя весь свой немалый административный ресурс для пресечения попыток бизнеса сократить численность занятых и фонд оплаты труда. А если сохраняется фонд оплаты – сохраняются и поступления от НДС.

Фискальную функцию по отношению к честным налогоплательщикам НДС выполняет хорошо (нечестным при этом предоставляет широкое поле для самых разных махинаций). А вот стимулирующая функция налога вызывает большие сомнения. Действительно, если НДС что-то стимулирует, так это добывающую промышленность. И, напротив, подавляет производство товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью. При декларируемом курсе на создание инновационной экономики – а это, в первую очередь, высокая наукоемкость и относительно малая материалоемкость, использование НДС представляется, по меньшей мере, странным: ведь упомянутые производства выпускают продукцию и услуги с высокой добавленной стоимостью. Именно такие производства НДС и подавляет в первую очередь.

Определенное понимание данного подхода наблюдается в российской хозяйственной практике. Так, главой 21 Налогового кодекса РФ предусмотрено довольно большое число льгот по НДС. Правда, непосредственное отношение к созданию инновационной экономики из них имеют немногие. В первую очередь, это научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, выполняемые за счет бюджетных средств, и услуги в сфере образования. Таким образом, потенциал налоговой системы в части стимулирования деятельности, направленной на создание инновационной экономики в РФ, далеко не исчерпан.

Перспективные направления совершенствования налоговой системы

Результаты анализа российской налоговой системы говорят о том, что она производна все же от осознанных российскими гражданами (хотя и смутно) представлений о «правильном, справедливом» устройстве общества. В основе этих представлений – тезис о социальном государстве, обязанном заботиться о своих гражданах. Плановой экономики уже нет, и государство не может напрямую обеспечивать граждан всем необходимым, но в сознании значительной части российского общества это мало что значит. Основной императив здесь: государство обязано заботиться о гражданах, а как оно это будет делать – его проблемы.

Следует признать, что государство выполняет этот социальный заказ, в частности, через фокусировку налоговой политики на бизнесе, а не на гражданах. Проблема в том, что такая политика, возможно, и была хороша в период становления рыночных отношений, когда на повестке дня стояла задача не столько строительства эффективной экономики, сколько сохранения российского общества как социального целого. Однако когда задачи меняются, а подходы к их решению остаются прежними, возникают большие сомнения, что новые задачи можно решить старыми средствами.

Выше уже отмечалось, что действующая налоговая система, с одной стороны, в большей степени ориентирована на налогообложение бизнеса и лишь во вторую очередь – граждан. С другой, она «квазисправедлива»: все виды бизнес-деятельности, более сложные, чем малый бизнес, облагаются по единым правилам. Здесь есть своя логика – стоит в России появиться какой-нибудь налоговой льготе, с ее помощью начинают решаться любые задачи, кроме тех, ради которых она создавалась. И все же цена такого подхода высока. В малокомфортной для бизнеса институциональной среде он, естественно, выбирает наиболее рациональную стратегию поведения: быстрая окупаемость инвестиций, минимизация рисков и возможных потерь. Этим критериям отвечают не усилия по созданию инновационной экономики, а относительно безопасная рентоориентированная деятельность. Добыли природный ресурс, в лучшем случае организовали грязный с экологической точки зрения технологический передел, продали на мировом рынке. Высокий рентный доход, быстрая окупаемость вложений, низкий риск.

Налоговая система с формально справедливыми и такими сильными налогами, как НДС и налог на прибыль, фактически действует на неравные по характеру создания стоимости объекты – добывающую и обрабатывающую промышленность. Компенсационный механизм – налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами, – по-видимому, недостаточен для компенсации этого неравенства. Кризис 2008–2009 гг. сразу привел к снижению доходной части бюджета по внутренним источникам, наглядно продемонстрировал зависимость российской экономики от мировой конъюнктуры цен на сырьевые товары [Лавровский, 2009].

Сложившаяся институциональная система в целом и налоговая, в частности, «сформировали» российский производственный сектор под потребности мировой экономики: глобальная экономика приняла российские энергоресурсы и энергоемкую продукцию экологически небезупречных производств (черные и цветные металлы, продукты химической промышленности и др.) [Мкртчян, Тагаева, 2012]. В результате Россия получила не сбалансированную экономику, а мощнейший импульс по выстраиванию своего хозяйства в интересах глобальной экономики. В свою очередь, глобальная экономика предоставила широчайший спектр товаров собственной обрабатывающей промышленности как производственного, так и потребительского назначения, фактически выдавив слабого отечественного производителя в зону отраслей, не подверженных жесткой конкуренции со стороны иностранного производителя (прежде всего в строительство, где ситуация, впрочем, также далека от идеала). Видеть вину в таком развитии событий только налоговой системы – неправомерно (это «концентрированный» результат функционирования всех отечественных институтов), но свой вклад в движение в рассмотренном направлении налоговая система все же внесла.

По-видимому, российская экономика подходит к рубежу, за которым она будет вынуждена смещать центр тяжести налоговой нагрузки с бизнеса (в настоящее время) в направлении более жесткого налогообложения частных лиц. Это позволит энергию, которая в настоящее время объективно направлена на подавление бизнеса, перевести в энергию побуждения к труду работоспособных граждан, т.е. активизировать мотивационную функцию налоговой системы, о которой говорилось выше.

Действительно, чем выше налоговая нагрузка на бизнес – тем меньше у него стимулов к развитию. Ситуация с индивидуальным налогообложением граждан иная: ужесточение налогообложения скорее мотивирует (если не сказать – вынуждает) к более интенсивной трудовой деятельности. Рост обязательных платежей (оплата коммунальных услуг, налог на имущество, транспортный налог, акцизы на потребляемую гражданами продукцию, в частности алкоголь, табак, бензин и др.) принуждает увеличивать уровень индивидуальной трудовой активности, повышать невысокую для миллионов российских граждан планку доходов, по достижении которой на предложение «поработать еще» следует типичный ответ: «мне хватает».

Строго говоря, процесс уже «пошел». Минфин опубликовал законопроект, предусматривающий индексацию ставок акцизов на подакцизные товары. Рост ставок на слабоалкогольную продукцию составит около 30%, на натуральные вина – 25–35%. Акцизы на сигареты и папиросы предполагается увеличивать на 20% и 40% соответственно, на нефтепродукты – на 10% [Чернобылец, 2009, с. 12].

Повышение индивидуального налогообложения частично решает болезненную для современного российского общества проблему прогрессивного налогообложения частных лиц: у кого есть дорогая недвижимость, автомобили будут через налоги на них (а также акцизы, в частности, на бензин) платить более высокие налоги, чем те, кто не может себе этого позволить. Поскольку имущество контролировать легче, чем доходы, возможностей ухода от налогообложения здесь меньше.

Очевидно, социальная реакция на повышение индивидуального налогообложения, в какой бы форме оно не происходило, будет резко отрицательной. Мощный общественный резонанс по поводу еще только обсуждаемого закона об увеличении налога на имущество, ставок транспортного налога – яркое тому подтверждение. Однако, находясь в ситуации выбора: подавлять бизнес или побуждать граждан к труду, наверное, правильнее выбрать второе. Осуществлять этот социально непопулярный сдвиг необходимо осторожно, постепенно и без «перегибов».

Баланс в содержании общества в настоящее время явно «сдвинут» в сторону бизнеса. Справедливо это или нет – предмет отдельного рассмотрения, однако на современном этапе этот дисбаланс начинает тормозить экономическое развитие. Понятно, что бизнес

все равно останется основным финансовым донором общества, но некоторое выравнивание этой нагрузки в сторону граждан создаст дополнительные стимулы к созидательной деятельности как для бизнеса, так и для граждан. Выиграет же от этого общество в целом.

Любая налоговая система обладает определенным стимулирующим потенциалом – ограничения обуславливаются лишь наличием фискальных функций. Россия до мирового финансового кризиса находилась в уникальной ситуации, когда потребность в финансировании бизнесом социальных задач общества была относительно невелика. Общество не знало, как использовать вдруг свалившуюся на него сырьевую ренту, и не придумало ничего лучше, чем конвертировать ее в зарубежные обязательства различных видов (валюту, ценные бумаги, акции).

В основе такого решения лежало крайне сомнительное по своей обоснованности ожидание – если вдруг ситуация ухудшится, какое-то время страна сможет жить на эту «заначку». Тема жизни России на иждивении остального мира – предмет отдельного исследования. Здесь стоит подчеркнуть другое – сложившуюся «рентную паузу» необходимо было использовать для собственного инфраструктурного, производственного и институционального развития. Этому развитию, безусловно, способствует снижение налоговой нагрузки на бизнес, в первую очередь, такого одиозного налога, как НДС.

Подъем отечественного бизнеса, в том числе и на основе привлечения иностранного капитала, который неминуемо вернется в нашу страну при благоприятном инвестиционном климате, создаст реальную основу экономической самостоятельности и безопасности России. Эта безопасность не будет зависеть от «прихотей» мировой сырьевой конъюнктуры, возможности или невозможности эмитентов доллара и евро выполнять взятые на себя при этой эмиссии обязательства, как выяснилось, совершенно беспочвенных надежд, что мировые финансовые бури как-нибудь обойдут нас стороной.

К сожалению, принципиальная возможность низкой налоговой нагрузки на бизнес, которая была возможна в период благоприятной сырьевой конъюнктуры и которая могла бы стать мощным конкурентным преимуществом России в борьбе за привлечение капитала и отличной основой для масштабной модернизации ее технологического базиса, упущена. Проблему стимулирования производства продукции с высокой добавленной стоимостью теперь придется решать в более сложных условиях [Малов, Мелен-

тьев, 2010]. Впрочем, обострение кризисных явлений только актуализировало проблему точной настройки к современным реалиям российской системы институтов в целом и налоговой системы, в частности.

4.3. Формирование инновационной экономики в условиях «голландской болезни»

Проблемы современной российской инфляции

Одно из ярких проявлений качества системы национальных экономических институтов – инфляция, в рамках которой вынужден осуществлять свою деятельность национальный товаропроизводитель [Вальтух, 2009]. Инфляция – сложное экономическое явление. Было бы преувеличением утверждать, что ее уровень полностью определяется государственной экономической политикой. В определенной степени он является следствием сложившейся институциональной системы. Впрочем, за формирование системы институтов в конечном счете ответственно государство, поэтому здесь важно выявить реальные приоритеты государственной экономической политики, которые и определяют инфляционный фон экономики. Рассмотрим проблему современной российской инфляции подробнее.

В настоящее время в научном сообществе нет единого мнения о природе российской инфляции. Косвенным подтверждением этого факта является большое количество гипотез о происхождении российской инфляции. Рассмотрим основные из них.

◇ «Кредитная эмиссия»

Это эмиссия денег под покрытие бюджетных обязательств, которые не могут быть удовлетворены за счет собранных налогов и сборов.

Объяснение, хорошо работающее в 90-е годы прошлого века, в настоящее время явно неактуальное.

◇ «Импортная инфляция»

Мировой спрос на сырье в целом и углеводородное в особенности (в первую очередь, в Юго-Восточной Азии) растет. Это и

предопределяет рост цен вначале на продукцию добывающих отраслей, а потом, по системе межотраслевых связей, и на конечную продукцию.

Гипотеза слабая. Действительно, темпы удорожания сырья одни для всех экономик, а темпы инфляции в разных экономиках существенно различны. При этом, повышение сырьевой конъюнктуры периодически сменяется ее снижением, однако на темпах инфляции это явным образом не отражается, тем более не ведет к логичной, казалось бы, в рамках данной гипотезы, дефляции.

◇ *«Дефицит ресурсов»*

В условиях быстрого экономического роста спрос на факторы производства высок. Резервы же в части производственных мощностей, технологических наработок, профессиональных кадров советских времен, которыми страна так долго жила, закончились. Нет свободных мощностей в металлургии, цементной промышленности, невозможно найти коллектив, который смог бы спроектировать сложный технический объект, так как у немногих оставшихся – заказы на годы вперед. В условиях ограниченного предложения цены растут. В открытой экономике эти ограничения, правда, не слишком жесткие – дефицитные товары и многие услуги (такие как инжиниринговые) легко импортируются.

Данная гипотеза, таким образом, скорее следствие другой гипотезы происхождения инфляции – инвестиционной инфляции.

◇ *«Инвестиционная инфляция»*

Суть гипотезы в том, что бизнес, осуществляя крупные инвестиционные проекты, кредитуются в банке. При этом банк, не располагая достаточными собственными денежными ресурсами, в свою очередь, кредитуются в Центральном банке. В экономику впрыскиваются деньги, товарного покрытия их еще нет (оно появится позднее, когда инвестиционный проект начнет давать отдачу), а инфляционное давление, напротив, уже есть (приобретаются материалы, платится заработная плата...). Если инвестиционных проектов, реализуемых за счет кредитов Центрального банка (через рефинансирование банковской системы) много и они достаточно крупные, данный фактор в принципе может стать значимым источником инфляции.

Рассматриваемый эффект и лежит в основе монетарной инфляции. «Монетарная инфляция порождается нарушенными кредитными обязательствами. В этом случае деньги теряют «реаль-

ное» обеспечение – им не противостоит созданный товар или услуга, а значит, возникает «излишек» денег по отношению к товарной массе. Это происходит, если политика Центробанка состоит в «сертификации», подтверждении каждого кредита, включая те, что впоследствии неизбежно не будут погашены или же не приведут к появлению товарного эквивалента. Однако если Центробанк не будет подтверждать достаточный объем коммерческих кредитов, то уменьшится объем производства, поскольку некоторые хозяйственные операции и проекты попросту не найдут финансирования» [Сапир..., 2013, с. 59].

ЦБ РФ не часто предоставляет российским банкам кредиты на срок, достаточный для реализации серьезных инвестиционных проектов, поэтому рассматривать данный фактор как причину российской инфляции не приходится.

◇ «Ускорение оборачиваемости денег»

«Если взять все обращающиеся в экономике деньги, и умножить эту денежную массу на скорость обращения денег, то должно хватить как раз на физический выпуск всей экономики, выраженный в текущих ценах. Получается следующее, не менее знаменитое, уравнение: $M * V = P * Y$ (денежная масса * скорость = уровень цен * реальный выпуск)» [<http://ruseconomics...> (эл. ист. инф.)]. Таким образом, при прочих равных, ускорение оборачиваемости денег ведет к инфляции.

Проследить, происходит ли реальное увеличение оборачиваемости денег, непросто. Возможно, это по силам Центральному банку, но даже если он это и делает, то делиться информацией не спешит. Из общих соображений понятно: скорость оборота денег – величина инерционная, и существенные, а тем более быстрые, изменения здесь маловероятны. Ясно, впрочем, и то, что при разгоне инфляции скорость оборота денег растет (от них хочется избавиться как можно быстрее, пока они не обесценились). Возникают две положительные связи: выше инфляция – быстрее оборот денег, быстрее оборот денег – выше инфляция. Впрочем, потенциал ускорения оборота денег в России явно невелик: невозможно начать выплачивать заработную плату каждый день, нельзя существенно ускорить прохождение платежей в банковской системе (уже хотя бы в силу ее «технологического» устройства), склонность к сбережениям в России традиционно мала, поэтому уменьшить их особенно не удастся. В целом ускорение оборачи-

ваемости денег, очевидно, вносит свой вклад в увеличение инфляции, но объяснить ее абсолютный уровень оно все же не в силах.

◇ «Монополизация экономики»

Российская, ранее советская, экономика всегда была высокомонополизированна. Монополия же, по определению, обладает немалыми возможностями по перераспределению общественного ресурса в свою пользу, в том числе и через запуск инфляционных процессов. Действительно, монополия, цены на услуги которой регулируются в рамках антимонопольного законодательства, *всегда* способна обосновывать необходимость повышения стоимости своих услуг. Поэтому цены на услуги монополий, в отличие от конкурентных рынков, только растут.

С открытием экономики характер монополизма российской экономики качественно изменился. Российская монополия – обычно лишь небольшая компания на фоне ее международных конкурентов. Ни о какой сколько-нибудь массовой монополизации товарных рынков речь в настоящее время уже не идет.

Исключение – зона действия естественных монополий. Поскольку конкуренция на таких рынках объективно невозможна, монопольное завышение цен здесь становится неизбежным. Монополия, ссылаясь на инфляцию (первопричиной которой во многом и является), обосновывает перед регулирующим органом необходимость повышения цен на свои услуги. Повышение тарифов здесь, правда, происходит по некоторым «квазирыночным» принципам: тариф повышается не более чем на максимально приемлемую обществом величину. В дальнейшем, по системе межотраслевых связей, это повышение цен транслируется на все остальные отрасли.

Государство, чтобы не допустить снижения реального уровня жизни тех категорий граждан, за которые оно отвечает (пенсионеры, бюджетники, военнослужащие), вынуждено повышать, соответственно, пенсии, заработную плату, денежное довольствие. Источником этого повышения являются отчасти возросшие в результате общего повышения цен поступления налогов, отчасти недоначисленная в результате инфляции амортизация (этот вопрос будет подробно исследован ниже), отчасти нефтегазовая рента.

Бизнес, чтобы выровнять возникающие диспропорции в заработной плате с бюджетной сферой также вынужден увеличи-

вать выплачиваемую заработную плату и, соответственно, цену на производимую продукцию и услуги. Инфляционная спираль, запущенная естественными монополиями, воспроизводится.

Таким образом, чем выше роль естественных монополий в экономике и чем меньше государство способно ограничивать их финансовые аппетиты, тем выше уровень инфляции. Как бы то ни было, выстраивание отношений с естественными монополиями – задача государства. Соответственно, и ответственность за данный источник инфляции несет государство.

Переоценивать значение данного инфляционного фактора все же не стоит. У естественных монополий, как отмечалось выше, большие возможности по перераспределению общественного ресурса в свою пользу, но не бесконечные. Если бы инфляция не подпитывалась иными факторами, естественные монополии довольно скоро вышли бы на уровень, за которым дальнейшее перераспределение общественного пирога в их пользу стало бы невозможно. Общество через различные формы протеста этого просто не допустило бы.

Представляется, что основная причина российской инфляции заключается в стремлении исполнительной власти не допустить чрезмерного укрепления курса рубля.

«Минусы» и «плюсы» инфляции

Прежде чем объявлять «крестовый поход» против инфляции, стоит разобраться, насколько действительно страшна инфляция. Априори ясно, что хорошего в инфляции немного. Но и игнорировать тот факт, что многие экономики успешно развивались при умеренной инфляции, невозможно. Поскольку экономик, в которых наблюдается дефляция, немного, то, видимо, инфляция экономике зачем-то нужна.

◇ «Плюсы» инфляции

Инфляция способствует повышению спроса на товары и услуги. Действительно, как физические, так и юридические лица, видя, что сбережения экономически бессмысленны, стремятся реализовать получаемые доходы как можно быстрее. Структура спроса при этом, очевидно, упрощается: приобретаются те товары и услуги, на которые достаточно операционных доходов. Частично проблема решается активизацией спроса на кредиты: выплачивать высокие проценты психологически легче, зная, что

приобретенный в кредит товар все равно быстро дорожает. И в этом смысле инфляция способствует росту производства.

Инфляция сглаживает социальные последствия изменения структуры цен. Инновационная экономика характеризуется довольно быстрыми изменениями в структуре цен. Появление новых технологий резко меняет структуру спроса на продукцию смежных отраслей. В отсутствие инфляции это может означать падение цен на соответствующую продукцию и абсолютное сокращение доходов работников. Снижение дохода в абсолютном выражении гораздо болезненнее, чем относительное (когда заработная плата на других рабочих местах растет быстрее). С экономической точки зрения это самообман, но с социальной – это демпфирование остроты происходящих структурных сдвигов в экономике.

◇ «Минусы» инфляции

Считается, что высокая инфляция *дестимулирует инвестиции*. Инвестору сложно оценить эффективность своих вложений. Действительно, утверждать, что инфляция способствует инвестиционному процессу, возьмутся немногие. Однако следует отметить здесь некоторую подмену понятий: инвестор видит проблему не столько в инфляции как таковой, сколько в непредсказуемости ее регулирования. Например, государство регулирует рост цен на одни товары, а на другие – нет. Расчет эффективности вложений в этих условиях действительно становится разновидностью футурологии. Если же инвестор считает, что подобные ценовые перекосы его бизнесу не грозят, то к инфляции он относится достаточно спокойно: «Будут расти издержки – соответственно увеличу цену на продукцию».

Инфляция однозначно *подавляет инвестиционную активность* через начисление амортизации. Амортизация, направленная на осуществление простого воспроизводства, не может выполнять эту функцию: амортизация, начисленная на основные средства, приобретенные в году t , недостаточна для приобретения таких же основных средств в году t плюс период амортизации. Недостаток средств приходится покрывать из прибыли, естественно, после уплаты налога на нее. То есть чем выше инфляция, тем в большей степени бизнес вынужден финансировать простое воспроизводство из прибыли, что не просто противоречит логике простого воспроизводства, а действительно подавляет инвестиционную активность.

Инфляция подавляет бизнес-активность. Для бизнеса инфляция – это, прежде всего, налог. Действительно, предположим, что для нормального функционирования бизнеса компания должна обладать оборотным капиталом в 1 млн руб. Пусть инфляция равна 100% в год. Тогда, чтобы бизнес нормально функционировал в следующем году (при прочих равных условиях), компания должна увеличить свой оборотный капитал до 2 млн руб. Может она это сделать только из прибыли, а на прибыль, естественно, существует налог в размере 20%. Таким образом, чтобы восстановить свой оборотный капитал, нашей компании необходимо получить прибыль в размере 1250 тыс. руб. и заплатить на нее налог в размере 250 тыс. руб. (20%). Рост цен, конечно, облегчает проблему получения прибыли, но все же цены выросли «только» вдвое, а доход необходимо увеличить в 2,25 раза.

Инфляция подавляет склонность к сбережениям. И это правда, хотя тоже с оговорками. Действительно, склонность к сбережению пострадала бы гораздо меньше, если бы отечественная банковская система обеспечивала положительную доходность по срочным вкладам. Физические и юридические лица, зная, что вне зависимости от уровня инфляции им обеспечен положительный (в реальном исчислении) прирост по вкладам, к инфляции относились бы много спокойнее. Отрицательный процент здесь – не столько результат инфляции, сколько специфика функционирования отечественных банков. Почему реальный процент по вкладам отрицателен? Следствие ли это неумения, нежелания или отсутствия рыночной необходимости для банков обеспечивать положительный процент – самостоятельная проблема, имеющая лишь косвенное отношение к инфляции.

Вполне очевидны *негативные социальные последствия инфляции.* Рост заработной платы в конечном счете, возможно, и соответствует темпам инфляции, но всегда запаздывает, особенно в бюджетной сфере. Таким образом, если налоговые доходы бюджета растут почти в точном соответствии с темпами инфляции, население, как и бизнес, получает свою инфляционную «компенсацию» позже, а значит (в силу природы инфляции), в меньшем объеме. Проблема компенсации инфляции в пенсионных и других социальных выплатах из-за инерционности механизма принятия решений стоит еще острее.

«Политика противодействия укреплению курса рубля»

Правительство РФ находится в непростой ситуации. С одной стороны, оно заинтересовано в сильном товаропроизводителе, с другой – в финансовой стабильности. Эти, казалось бы непротиворечивые задачи, плохо согласуются в российских реалиях. Источник нестабильности – валютная выручка, получаемая при продаже природных ресурсов (прежде всего углеводородных) на экспорт. Действительно, в соответствии с действующим законодательством получаемая российскими экспортерами валюта конвертируется в рубли. Поскольку приток валюты велик, в соответствии с законом спроса и предложения, она должна дешеветь, а рубль, соответственно, укрепляться.

Укрепление рубля для сырьевых компаний неблагоприятно, но не критично. При дорогом рубле растет себестоимость добычи сырья (так, например, при фиксированной заработной плате, при удорожании рубля на ее выплату требуется больше долларов). На конкурентном рынке это означало бы снижение прибыли. Поскольку нефтегазовый рынок в РФ конкурентен лишь весьма условно, производители (в реальности монополии) обладают достаточной рыночной силой, чтобы сохранить приемлемую для себя норму прибыли. Крайним в этой цепочке окажется бюджет – основные потери от укрепления рубля выразятся в снижении абсолютной величины изымаемой ренты. Государство, имея огромные социальные обязательства, в таком развитии событий, очевидно, не заинтересовано.

Однако основные потери от укрепления рубля несет отечественный производитель несырьевых товаров и услуг. По мере укрепления рубля, его продукция становится все менее конкурентоспособна как на внутреннем, так и на внешних рынках. Отсюда стагнация национальной экономики, а в перспективе – и кризис. Иными словами – классический случай «голландской болезни»¹.

Проблема здесь в том, что объем сырьевого экспорта генерирует такой валютный поток, который усиливает национальную валюту (рубль) настолько, что другие товары, производимые в экономике, становятся неконкурентоспособными. Продажа таких товаров на экспорт становится невозможной, так как конвертируемая

¹ См. об этом: [Фетисов, 2006, с. 38–53].

в рубли валютная выручка не покрывает затраты, понесенные при производстве этого товара. На внутреннем рынке эти товары также неконкурентоспособны, так как покупка иностранной валюты и приобретение на нее аналогичных товаров за рубежом оказывается дешевле, чем внутреннее производство. Это фундаментальная проблема, порождаемая наличием в национальной юрисдикции сырьевых товаров (в первую очередь углеводородов), рыночная цена которых существенно выше себестоимости их производства.

В качестве гипотезы выскажем предположение, что данная ситуация отвечает на вопрос: «Почему развитые государства согласны платить столь высокую цену за углеводородное сырье слаборазвитым в промышленном отношении странам вместо того, чтобы найти (в том числе и силовые) решения по снижению этой цены?». Потому, что высокая цена на данный ресурс фактически блокирует развитие национального товаропроизводителя и, напротив, стимулирует производство минимально сложной с технической точки зрения продукции в развитых странах. Высокая цена за нефть и газ – это плата высокоразвитых стран за то, чтобы те страны, которые могут себе позволить выращивание национального товаропроизводителя, этого не делали и, соответственно, не создавали конкурентов товаропроизводителям развитых стран. Нечто подобное и наблюдается в России.

Чтобы не допустить подобного развития событий, Центральный банк России для ослабления рубля вынужден приобретать часть продаваемой компаниями-экспортерами валюты. Интрига в том, что для приобретения валюты ЦБ РФ приходится эмитировать под эти покупки рубли – других ресурсов для ее оплаты у него нет. А это и есть эмиссия. Количество рублей в обращении увеличивается, укрепление курса рубля замедляется. Рублей в обращении становится больше, чем их требуется для нужд экономики. Отсюда – инфляция.

Специфика ситуации в том, что данный вид эмиссии вполне правомерен: деньги эмитируются не потому, что не хватает налоговых поступлений, а под полноценное обеспечение. Центральный банк может в любой момент выставить на продажу приобретенную таким образом валюту и, соответственно, вывести из обращения соответствующее количество рублей. Но финансовой системе от того, что «помыслы чисты», не легче: стоит ЦБ РФ отказаться от поддержки рубля (т.е. покупки валюты) – и инфляция пойдет на убыль.

Таким образом, невмешательство государства в управление валютным курсом ведет к развитию «голландской болезни», неквалифицированное вмешательство – к другим побочным эффектам, таким как инфляция. Возможные пути решения данной проблемы будут рассмотрены ниже.

Инвестиционный процесс в условиях «голландской болезни»

Выше уже рассматривалось влияние инфляции на экономический рост. Подчеркивалось, что минусы инфляции многократно превышают ее плюсы. Однако значит ли это, что для борьбы с ней все средства хороши? Едва ли стоит рассчитывать на консенсус в этом вопросе.

Просматриваются следующие принципиальные направления борьбы с инфляцией:

- 1) прекращение ЦБ РФ покупки валюты, т.е. ревальвирование рубля;
- 2) ужесточение регулирования тарифов естественных монополий;
- 3) ограничение денежной массы через ужесточение условий денежного оборота (увеличение норм банковского резервирования и т.п.);
- 4) наращивание государственного долга;
- 5) запуск крупных инвестиционных программ.

Реальное пространство мер борьбы с инфляцией существенно уже. Прекращение покупки валюты Центральным банком и, следовательно, усиление рубля крайне негативно скажется на отечественной обрабатывающей промышленности. Разрушать реальное производство во имя довольно абстрактной идеи борьбы за приемлемый уровень инфляции, говоря словами Галейрана, «это больше, чем преступление, это ошибка».

Ужесточение регулирования тарифов естественных монополий – необходимая мера для более справедливого распределения инфляционного налога в экономике (в настоящее время естественные монополии страдают от инфляции относительно меньше, так как первыми инициируют повышение цен на свою продукцию), но не решение проблемы в принципе. Наличие лишних денег в обращении будет обесценивать всю денежную массу, независимо от того, будут естественные монополии инициировать рост тарифов или нет.

Ограничение денежной массы через ужесточение условий денежного оборота может быть весьма действенным средством борьбы с инфляцией, но это попытка управлять объектом (экономикой) одновременно нажимая на газ и на тормоз («газ» в данном случае это эмиссия денег под приобретение валюты, «тормоз» – выведение этих эмитированных денег из обращения). Ограничение денежной массы реализуется через ужесточение условий кредита, в первую очередь инвестиционного. Последствия от резкого сокращения инвестиционных программ окажутся хуже инфляции.

Наращивание государственного долга, т.е. изъятие денег из экономики под эмиссию ценных бумаг (государственных обязательств) – это попытка снижения сегодняшнего уровня инфляции за счет переноса проблемы в будущее. Решение слабое, так как, строго говоря, это не решение проблемы инфляции, а ее откладывание на будущее с угрозой перехода проблемы в лавинообразный режим. Действительно, чем больше масштаб обязательств и, соответственно, больший риск их неисполнения, тем выше ставка привлечения средств. Для инвестиций, которые и так неохотно направляются в реальный сектор, появится дополнительный стимул уйти на высокодоходный рынок государственных облигаций, тем самым лишь обостряя проблему выплат по государственным облигациям в будущем.

Единственный реальный метод борьбы с инфляцией – увеличение товарного предложения. Большая сумма цен товаров на рынке – в большей денежной массе они нуждаются.

Системная особенность российской экономики в том, что самый эффективный сектор приложения капитала – добыча полезных ископаемых. В менее эффективные сектора капитал идет либо по остаточному принципу, либо не идет вовсе. При этом продолжающееся развитие добывающего сектора на фоне вялого развития, отчасти стагнации, а в значительной части и просто деградации обрабатывающего сектора, только обостряет указанную проблему. Средства, получаемые от реализации углеводородной ренты, прямо или косвенно повышают уровень жизни российских граждан в целом, и занятых в производстве товаров и услуг, в частности. Именно этот эффект задает уровень зарплатных притязаний российских работников выше, чем они могут себе позволить в большинстве несырьевых производств (производительность труда в этих отраслях не позволяет оплачивать его на

запрашиваемом уровне). Это делает такие производства нерентабельными, и труд перераспределяется в пользу сырьевых отраслей и производство услуг (причем в основном тех, которые не могут быть импортированы).

Строго говоря, высокие зарплатные притязания россиян, очевидно, не повышают привлекательность инвестиций в сырьевые отрасли, но все же не делают их невозможными. Действительно, относительно высокие издержки на заработную плату не позволяют российскому обрабатывающему сектору конкурировать с производителями из Юго-Восточной Азии. Но стоимость рабочей силы в развитых странах еще выше, чем в РФ, однако это вовсе не означает, что продукция их обрабатывающей промышленности неконкурентоспособна. Таким образом, «голландская болезнь» в России, хотя и зашла достаточно далеко, но полностью российскую экономику не поразила. Поэтому списывать на нее собственные ошибки в промышленной политике неправомерно.

Активизации инвестиционного процесса в несырьевых отраслях препятствует, прежде всего, далекая от совершенства отечественная система институтов и слаборазвитая рыночная и социальная инфраструктура. Если совершенствование отечественной институциональной системы – самостоятельный предмет решений высших органов власти, то развитие инфраструктуры и отечественного бизнеса хорошо вкладывается в логику борьбы с инфляцией. Действительно, с одной стороны, есть достаточно большой приток валюты. С другой, есть очевидная потребность в развитии бизнеса, а также инфраструктуры, за которую традиционно ответственно государство.

Тогда, вместо того, чтобы держать входящую валюту в резервах (тем самым, по описанному выше механизму, разгоняя инфляцию), целесообразно развернуть этот поток в двух направлениях. Во-первых, использовать его как кредитный ресурс для развития отечественного бизнеса, в первую очередь отраслей обрабатывающей промышленности. Во-вторых, резко усилить финансирование инфраструктурных государственных программ¹.

При реализации мощных инвестиционных программ победа над инфляцией осуществляется в два хода: обострение инфляции

¹ Операционное представление реализации этих программ подробно рассматривается в следующей главе.

на инвестиционном этапе и купирование ее на операционной стадии реализации бизнес-проектов. Результатом инвестиций становится значительное увеличение товарного предложения, восстанавливающего соответствие между денежной массой и ее товарным покрытием.

Для борьбы с инфляцией на инвестиционном этапе уместно использовать стратегию наращивания государственного долга. В условиях реализации инвестиционной программы это не просто способ перенести оплату текущих счетов на будущее, а создание основы для оплаты этих счетов в будущем. Проблема здесь – в правильном использовании кредитного ресурса: «Когда кредит используется как инструмент развития при четком регулировании кредитной сферы ... он становится чрезвычайно полезным для хозяйства. Однако когда механизм кредитования используется как заместитель регулярного дохода в условиях стагнирующей экономики, он может стать крайне опасной штукой» [Сапир..., 2013, с. 66].

Рассматриваемый подход может быть реализован только в рамках адекватной современным потребностям институциональной системы. Неправильно настроенная институциональная система исказит направление инвестиционных потоков, направит их «не туда» и реализует не так, как надо. Рынок не примет произведенные товары и услуги в тех объемах или по тем ценам, на которые рассчитывали организаторы бизнеса, – а потенциально сильный российский товаропроизводитель не состоится. Остается вполне реальная галопирующая инфляция. Но даже в этом случае, лучше создать не лучшим образом организованный бизнес и не оптимальную инфраструктуру, чем под флагом борьбы с инфляцией не создавать ни того, ни другого.