

УДК 338.26

Н. В. Кузнецов

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СТРАТЕГИИ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Ключевые слова: национальные цели, санкции, стратегическое планирование, структурная модернизация, целеполагание, экономический суверенитет.

В статье рассматривается вопрос формирования стратегии структурной модернизации экономики России необходимой в текущей геополитических условиях. Показано, что в условиях санкционных ограничений экономика России продемонстрировала достаточный уровень прочности и устойчивости. Однако на основе анализа структуры ВВП и источников доходов бюджета сделан вывод о том, что наша страна пока так и не сменила свой экономический курс и сохраняет ресурсно-экспортную модель экономики. Обоснована необходимость формирования новой структуры отечественной экономики как фактора экономического суверенитета и национальной безопасности страны. Обосновано, что стратегию структурной модернизации экономики необходимо рассматривать как элемент целеполагания системы государственного стратегического планирования. Сформулированы две ключевые цели структурной модернизации экономики: повышение конкурентоспособности экономики и повышение ее устойчивости к внешним воздействиям. Рассмотрены методологические и организационные аспекты разработки стратегии структурной модернизации экономики. Показано, что имеется целесообразность разрабатывать стратегию структурной модернизации акцентируя внимание не на решении проблемы, а на создании условий, обеспечивающих ее решение. Сделан вывод о том, что перестройка экономики потребует в свою очередь и перестройки принципов государственного управления.

N. V. Kuznetsov

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, e-mail:
nkuznetsov@fa.ru

APPROACHES TO THE FORMATION OF THE RUSSIAN ECONOMY STRUCTURAL MODERNIZATION STRATEGY

Keywords: national goals, sanctions, strategic planning, structural modernization, goal setting, economic sovereignty.

The article deals with the issue of forming a strategy for the structural modernization of the Russian economy necessary in the current geopolitical conditions. It is shown that under the conditions of sanctions restrictions, the Russian economy has demonstrated a sufficient level of strength and stability. However, based on an analysis of the structure of GDP and sources of budget revenues, it was concluded that our country has not yet changed its economic course and retains a resource-export model of the economy. The necessity of forming a new structure of the domestic economy as a factor of economic sovereignty and national security of the country is substantiated. It is substantiated that the strategy of structural modernization of the economy should be considered as an element of goal-setting of the state strategic planning system. Two key goals of the structural modernization of the economy are formulated: increasing the competitiveness of the economy and increasing its resistance to external influences. The methodological and organizational aspects of developing a strategy for the structural modernization of the economy are considered. It is shown that it is expedient to develop a strategy for structural modernization focusing not on solving the problem, but on creating conditions that ensure its solution. It is concluded that the restructuring of the economy will require, in turn, the restructuring of the principles of public administration.

Введение

Структурные проблемы российской экономики накапливались практически с первого дня введения в стране рыночных механизмов. Остро заявляя о себе в периоды экономических кризисов (например, 2008 и 2014 годов), они тем не менее оставались неразрешенными [1]. Причиной этого являлся тот факт,

что сформировавшаяся за десятилетия негативная зависимость российской экономики от экспорта ресурсов в обмен на импорт оборудования, продукции и технологий до поры до времени позволяла обеспечить необходимые темпы экономического роста.

Однако нарастающая геополитическая и экономическая напряженность, а также

беспрецедентные санкционные ограничения, примененные в отношении Российской Федерации, остро показали необходимость структурных преобразований. Экспортно-сырьевая модель экономики сегодня стала препятствием социально-экономического развития. Обострившиеся и синергетически действующие негативные тенденции наглядно показали, что без скорейшей структурной модернизации экономики ее состояние грозит перейти в депрессию с последующей деградацией всей производственной и социальной инфраструктуры. Пришло время отказа от некогда навязанной извне парадигмы ведения экономической деятельности и начать выстраивание отечественной экономики исключительно исходя из собственных национальных интересов.

При этом необходимо понимать, что структурная модернизация экономики – это долгосрочный процесс, который очевидно не только повлияет на долгосрочные приоритеты экономического развития, но вероятно потребует корректировки перечня государственных программ и национальных проектов. Таким образом, для его успешной реализации, необходимо чтобы он был интегрирован в рамках целеполагания в систему стратегического управления государством в рамках реализации Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в его действующей редакции) [2]. Однако, следует отметить, что ни сам данный закон, ни разработанные в его исполнение методические документы изначально не были ориентированы на решение подобной специфической задачи [3], что создает определенные сложности при практической реализации.

Целью статьи является анализ подходов к формированию стратегии структурной модернизации экономики Российской Федерации, актуальной в условиях внешних санкционных ограничений. При этом предлагается рассматривать эту стратегию как неотъемлемый элемент системы государственного стратегического планирования.

Материалы и методы исследования

В основе исследования лежат системный, структурный и статистический методы анализа экономических процессов и систем. Материалами исследования служат законодательные и нормативно-методические документы системы государственного стра-

тегического планирования, статистический данные Федеральной службы государственной статистики, отчеты Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации.

Экономика России в условиях санкционных ограничений

Следует отметить, что санкционное давление на нашу страну фактически началось еще 10 лет назад. Отдельные санкции против России начали вводиться в 2013 году (так называемый «Закон Магнитского»), а в 2014 году, когда Крым вошел в состав Российской Федерации, их объем и сила были значительно увеличены. Однако совершенно беспрецедентного размаха санкционное давление достигло в 2022–2023 годах. В итоге по состоянию на 19 июня 2023 года против России введено было введено 16213 различных санкций (из которых 13518 после февраля 2022 года) [4]. Основными участниками санкционной войны стали так называемые «недружественные страны» запада и их союзники в азиатско-тихоокеанском регионе.

При этом следует отметить, что Россия подошла к этой стрессовой точке в состоянии достаточной экономической устойчивости. Несмотря на то, что весь мир оказался ослаблен пандемией COVID-19, наша страна сумела перенести ее без катастрофических потерь и позже показала одни из самых высоких темпов восстановления. И хотя многие эксперты заявляли, что быстро вернуться к обычному образу жизни не получится, но уже к концу 2021 года рост промышленного производства в нашей стране составил 4,7%, уровень безработицы опустился до исторического минимума, а объем инвестиций в экономику превысил докризисные показатели [5]. Все это позволяло на тот момент сформировать достаточно оптимистичные прогнозы роста экономики России, которым, однако увы, было не суждено сбыться.

15 марта 2022 года Правительством Российской Федерации был принят План первоочередных действий, которые необходимы для обеспечения развития экономики России в условиях санкционных ограничений [6]. Главная задача этого Плана – реализация мероприятий, направленных на адаптацию отечественной экономики к сложившимся новым условиям. Для этого были приняты определенные решения в сфере либерализации хозяйственной деятельности, снятия барьеров, препятствующих импорту, упро-

щения правил государственных закупок, финансовой и иной поддержке наиболее пострадавших от санкций отраслей и т.п. Хочется отметить, что в План с одной стороны был включен довольно обширный пакет мер направленных на поддержку населения и бизнеса, а с другой не были включены и никакие откровенно популистские решения (типа раздачи «вертолетных денег» и т.п.).

Итоги 2022 года, стали объективным подтверждением тому, что существенную часть негативных последствий от введения санкций России пока удается успешно компенсировать. Курс рубля был стабилизирован, инфляция взята под контроль, удалось не допустить резкого падения доходов населения и роста безработицы. Несмотря на существенные ограничения, объем товарного экспорта составил 591 млрд рублей [7], что обеспечило устойчивость национальной экономики в условиях усиления турбулентности макроэкономической системы. И, хотя в России фактически не осталось отраслей экономики, которые не испытали бы на себе влияние санкций, но степень их влияния существенно различается, и Правительство делает все возможное, чтобы поддерживать наиболее уязвимые отрасли.

При этом структура российской экономики под давлением санкций практически

не претерпела изменений (таблица 1). Как и ранее, более 35% ВВП формируется посредством всего трех отраслей: обрабатывающие производства, добыча полезных ископаемых и торговля. Снижение их совокупного вклада в ВВП страны составило всего лишь 1%. При этом изменение первых двух отраслей крайне незначительно (менее 0,3%). Торговля же ожидаемо сократилась ввиду введенных ограничений и логистических сложностей, однако это сокращение также не выглядит существенным (чуть более 1,2%).

Напротив, структура доходов государственного бюджета претерпела значительные изменения (таблица 2). Несмотря на введенные ограничения на поставку углеводородов, вывода из строя трубопроводов «Северный поток», а также звучащие в Европе призывы к полному отказу от российских энергоносителей, нефтегазовые доходы выросли более чем на 5,8%. Причина этого заключается как в общей удачно сложившейся конъюнктуре цен, так и в своевременно реализованных мероприятиях по географической диверсификации экспорта сырья (переориентация основных объемов поставок на Турцию, Китай и Индию). В тоже время сократились доходы от импорта продукции остальных отраслей (более чем на 5,1%).

Таблица 1

Топ-3 отраслей российской экономики по вкладу в ВВП

Отрасль экономики	Доля отрасли в ВВП		
	2021	2022	Изменение
Обрабатывающие производства	12,87%	12,82%	- 0,05%
Добыча полезных ископаемых	11,76%	12,05%	+ 0,29%
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	11,37%	10,14%	- 1,23%

Примечание: составлено автором на основе данных [8].

Таблица 2

Структура доходов федерального бюджета

Источник доходов бюджета	Доля источника в структуре бюджета		
	2021	2022	Изменение
Нефтегазовые доходы	35,82%	41,64%	+ 5,82%
Ненефтегазовые доходы	64,18%	58,36%	- 5,82%
- связанные с внутренним производством	32,17%	33,98%	+ 1,81%
- связанные с импортом	18,68%	13,58%	- 5,11%
- прочие	13,33%	10,80%	- 2,53%

Примечание: составлено автором на основе данных [9].

Использование методов форсайт- и хиндсайт-анализа для разработки стратегии структурной модернизации экономики (составлено автором)

Метод	Сущность метода с точки зрения разработки стратегии структурной модернизации экономики
Метод экспертных панелей	Группам независимых экспертов предлагается, опираясь на новейшие аналитические материалы, результаты исследований и разработок, сформулировать собственное видение по различным аспектам структурной модернизации экономики
Метод сценарного планирования	Анализ возможных вариантов развития событий (сценариев) и выявление направлений структурной модернизации экономики наиболее эффективных для каждого из них
Метод дорожных карт	Разработка и наглядное представление пошагового плана реализации мероприятий для достижения установленных целей структурной модернизации экономики
Метод анализа прошлых неудач	Оценка прошлых неудачных при реализации экономических программ и проектов с выявлением и анализом причин их провала с целью недопущения повторения ошибок при реализации стратегии структурной модернизации экономики

Такая ситуация вызывает определенную тревогу. Получается, что наша страна по большому счету пока так и не сменила свой экономический курс сохраняя ресурсно-экспортную модель экономики. Но диверсификация поставок нефти и газа в сторону стран Востока и Азии в конечном итоге является всего лишь заменой одного внешнего рынка на другой. Как антикризисная мера она безусловно сыграла свою положительную роль. Но если исходить из предпосылки, что санкционное давление на нашу страну будет сохраняться на протяжении 2–3, а возможно, и 5 лет, то возникает закономерный вопрос – насколько такое положение вещей соответствует нашим стратегическим интересам в долгосрочной перспективе? Насколько оно позволит обеспечить финансовую стабильность государства, рост экономики и уровня жизни? Отметим, что согласно отчету Минфина России в январе-мае 2023 года нефтегазовые доходы бюджета сократились почти на 50%, тогда как совокупные расходы, напротив, возросли на 27% [10]. При сохранении подобных тенденций можно прогнозировать по итогам 2023 года общий дефицит бюджета в размере порядка 4% ВВП. И его ликвидация, в нынешней ситуации, станет весьма сложной задачей. Также, следует принять во внимание, что принятый ЕС 11-й пакет санкций предполагает развитие инструментов по борьбе с попытками обхода российским бизнесом установленных ограничений. Фактически этим самым декларируется дальнейшее ужесточение экономической блокады нашей страны.

Для того чтобы обеспечить себе достойное место на международной арене

будущего странам прежде всего необходимо обеспечить свой собственный экономический суверенитет и национальную безопасность. И эта проблема не может быть решена реактивным путем, то есть путем разработки ответных мер на возникающие риски и вызовы. Единственный возможный выход для России – это формирование новой структуры отечественной экономики, ориентированной на долгосрочные приоритеты развития и постепенный переход от ресурсно-экспортной экономики к экономике, основанной на производствах с высокой добавленной стоимостью. Достижение этого невозможно без использования государственных механизмов стратегического планирования и управления, например, путем формирования комплексной (то есть охватывающей все отрасли и виды деятельности) стратегии структурной модернизации экономики.

Методологические и организационные аспекты разработки стратегии структурной модернизации экономики

Структура экономики – это многоплановое понятие, включающее в себя не только долю в экономике разных отраслей и рынков сбыта, но также и географию экспорта и импорта, уровень включенности в международные экономические цепочки и степень локализации производств, налаженные экономические связи и мероприятия защиты собственного производителя, уровень развития технологий и степень автоматизации (цифровизации) производственных процессов, кадровую обеспеченность и распределение рабочей силы по секторам. Практи-

чески все это должно сегодня претерпеть изменения, адаптируясь в ответ на сложнейшие системные вызовы.

При этом в общем виде можно выделить две ключевые цели структурной модернизации экономики: повышение ее конкурентоспособности и повышение ее устойчивости к внешним воздействиям. Этим задачам в свою очередь соответствуют два базовых научно-методологических подхода: системный подход (предполагает взгляд на экономику страны как единое целое, с целью выявления взаимосвязей и взаимовлияния между ее различными элементами, что позволяет определить перечень изменений, необходимых для повышения конкурентоспособности экономики) и комплексный подход (предполагает учет всех внутренних и внешних факторов, влияющих на экономику, что позволяет определить перечень изменений, необходимых для повышения устойчивости экономики к внешним воздействиям). Оба этих подхода могут быть реализованы при помощи методов форсайт- и хиндсайт-анализа (таблица 3).

Однако при этом следует учесть, что специфика планирования в сфере экономики требует обязательного дополнения этих методов процедурами моделирования.

Хотя действующая нормативно-правовая база в сфере стратегического планирования не содержит положений об обязательном использовании инструментария моделирования, однако практика показывает, что они позволяют существенно повысить качество стратегических планов, позволяя оценить перспективы их исполнения с учетом большого числа различных, динамически меняющихся во времени факторов, и спрогнозировать их влияние на социальную сферу, качество жизни населения, национальную безопасность и т.д.

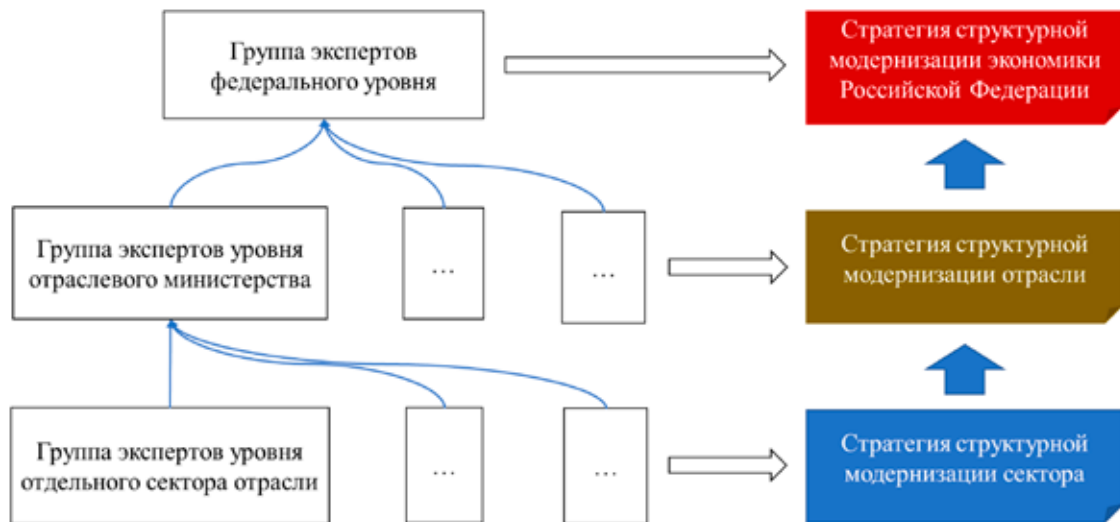
Как отмечают эксперты основная часть стратегических просчетов, которые критическим образом влияют на исполнимость документов стратегического планирования, появляется на начальном этапе в следствие недостаточной глубины анализа [11]. Таким образом в современных условиях без использования моделирования любые экономические планы, программы и проекты следует квалифицировать как «недостаточно обоснованные».

К сожалению, далеко не все отраслевые министерства сегодня могут похвастать-

ся наличием необходимых аналитических и вычислительных мощностей, а также уровнем подготовки сотрудников. По этой причине задачи сбора, обработки и анализа информации, построения прогнозных моделей, расчета и оценки показателей стратегических альтернатив и т.п. могут быть поручены специализированным аналитическим организациям (агентствам).

С методологической точки зрения наиболее ответственной задачей при разработке стратегии структурной модернизации экономики страны является поиск оптимального вектора приложения усилий, то есть определение приоритетов развития и наиболее потенциальных точек роста. Данному вопросу посвящено большое количество научных работ (см., например [12, 13]). Именно на данных направлениях в последствии должно быть сосредоточено максимум усилий и ресурсов.

Устойчивость экономики сегодня во многом обеспечивается высокой концентрацией ресурсов в руках государства и его сосредоточением на развитии сырьевого сектора. Но то, что хорошо для поддержания стабильности в кризисные времена, совсем не подходит для обеспечения прорыва. Необходимо стимулирование развития обрабатывающих и высокотехнологичных секторов, машиностроения и строительства. Однако в этих секторах отечественная продукция часто не может конкурировать с продукцией зарубежными производителями. В особенности это касается сложных изделий машиностроения – иностранные машины, механизмы и оборудование чаще всего оказываются дешевле отечественных аналогов. Таким образом стратегия структурной модернизации экономики должна предусматривать развитые меры поддержки (вплоть до политики протекционизма) отечественного производителя. При этом необходимо обеспечить прогрессивного технологического развития отраслей. Важно чтобы экономический рост не реализовывался исключительно экстенсивным путем. Мы должны не только наращивать производительность, но и повышать свою технологическую эффективность. Для этого фокус государственной политики должен быть переориентирован с параллельного импорта (закрывающего сиюминутные потребности), на реверс-инжиниринг (ориентированный на воспроизводство технологий и развитие технологической базы).



Использование метода многоуровневых экспертных групп для разработки стратегии структурной модернизации экономики (составлено автором)

Перестройка экономики потребует соответствующих инвестиционных ресурсов. Однако из общих расходов бюджета, запланированных на 2023 г. в объеме 29,06 трлн руб., расходы на национальную экономику составляют только 3,51 трлн руб. (12,1%), на развитие и повышение ее конкурентоспособности промышленности – 1,2 трлн руб. (4,1%), на развитие современных технологий – 1,7 трлн руб. (5,8%) [14]. Очевидно, что такие объемы финансирования слишком малы чтобы обеспечить необходимые темпы преобразований. Это приводит нас к необходимости параллельной перестройки финансовой системы страны.

С организационной точки зрения для формирования стратегических документов такого масштаба и сложности хорошо зарекомендовал себя метод многоуровневых экспертных групп. Суть данного метода состоит в формировании пула экспертов из различных областей структурированного по уровням управления. Каждая из групп формирует стратегию модернизации в рамках области своей компетенции и уровня управления. Результаты их работы в дальнейшем агрегируются и интегрируются в общий сводный документ стратегического планирования (рисунок). Такой подход позволит преодолеть встречающуюся сегодня раскоординацию и несогласованность действий различных заинтересованных сторон.

При этом следует принять во внимание следующий, зачастую игнорируемый сегодня, фактор. Основные задачи повышения

конкурентоспособности и устойчивости экономики решаются не органами государственного и муниципального управления, а хозяйствующими субъектами, их группами и комплексами. Следовательно, имеет смысл целесообразность разрабатывать стратегию структурной модернизации акцентируя внимание не на решении проблемы, а на создании условий, обеспечивающих ее решение. Такой подход потребует расширить перечень участников экспертных групп, дополнив его представителями хозяйствующих субъектов, чья деятельность связана с государственным участием (государственные корпорации, естественные монополии, крупные системообразующие публичные акционерные общества и др.), и которые вносят значимый вклад в реализацию целей и задач экономического развития [15]. Отдельно отметим, что это позволит исключить волюнтаризм органов государственной власти, устранить политизацию и конъюнктуризацию используемых подходов, а также обеспечить принятие обоснованных и рациональных решений.

Заключение

Мобилизация экономики позволит даже в условиях ограниченных ресурсов достичь экономического суверенитета страны, провести неоиндустриализацию и перейти к следующему технологическому укладу, что в совокупности гарантированно позволит России сохранить свои позиции на мировом рынке и даже преумножить их. Одна-

ко если ничего не менять в структуре экономики и продолжать попытки следовать привычной экономической модели, то достичь столь важных целей не получится ни в ближайшей, ни в долгосрочной перспективе.

При этом перестройка экономики потребует в свою очередь и перестройки принципов принятия государственных решений

(то есть государственного управления). В основу принятия решений должен быть положен принцип приоритетного удовлетворения потребностей структурной модернизации экономик. Только такой подход позволит со временем обеспечить экономический суверенитет и экономическую безопасность страны.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Библиографический список

1. Модернизация российской экономики: структурный потенциал / Под ред. Н.И. Ивановой. М.: ИМЭМО РАН, 2010. 228 с.
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023). Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (Часть I). Ст. 3378.
3. Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. № 2. С. 23–31.
4. Russia Sanctions Dashboard // Castellum.AI. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard>. (дата обращения: 27.06.2023).
5. Доклад об экономике России. Декабрь 2021 // Группа Всемирного Банка. [Электронный ресурс]. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099100111302157406/pdf/P177562047516f01709b360c30dfa5850d.pdf>. (дата обращения: 27.06.2023).
6. Заседание президиума Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций // Правительство Российской Федерации. 15 марта 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/44811/>. (дата обращения: 27.06.2023).
7. Внешняя торговля // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/vneshnyaya_torgovlya (дата обращения: 27.06.2023).
8. Валовая добавленная стоимость по отраслям экономики (в ценах 2021 г.) // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VDS_god_OKVED2_s2011-2022.xls. (дата обращения: 27.06.2023).
9. Краткая информация об исполнении федерального бюджета // Министерство финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/05/main/Prilozhenie_3_dannye_109-111___god.xlsx. (дата обращения: 27.06.2023).
10. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь-май 2023 года // Министерство финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38518-predvaritel'naya_otseuka_ispolneniya_federal'nogo_byudzheta_za_yanvar-mai_2023_goda. (дата обращения: 27.06.2023).
11. Морозов О.В., Бирюков А.Г., Васильев М.А. Стратегическое планирование в Российской Федерации: теория, практика, методология // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2019. № 6(108). С. 124–148.
12. Потенциальные возможности роста российской экономики: анализ и прогноз / Под ред. члена-корреспондента РАН А.А. Широва. М.: Артис Принт, 2022. 296 с.
13. О долгосрочном научно-технологическом развитии России / Под ред. Д.Р. Белоусова, И.Э. Фролова. М.: Динамик принт, 2022. 168 с.
14. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 12.12.2022. № 50 (Часть I, II, III). Ст. 8760.
15. Роль государственных корпораций в реализации стратегических приоритетов экономического развития России / Ю.Б. Винслов, А.Г. Зельднер, Н.Е. Котова, Н.В. Кузнецов, Л.И. Лугачева, М.М. Мусатова, В.С. Осипов, С.Н. Сильвестров, Д.А. Смирнов, И.А. Шулятьев. М.: Дашков и К, 2023. 293 с.