

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**

*Институт  
народнохозяйственного  
прогнозирования РАН*

*Финансовый  
университет  
при Правительстве РФ*

# Как придать импульс развитию российской экономики: приоритеты действий (предложения к Основным направлениям деятельности Правительства РФ до 2024 г.)

**Руководители авторского коллектива**

**Ивантер В.В.**, академик РАН (Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН),  
**Порфирьев Б.Н.**, академик РАН (Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН),  
**Сорокин Д.Е.**, чл.-корр. РАН (Финансовый университет), **Эскиндаров М.А.**, академик РАО  
(Финансовый университет)

**Руководители рабочих групп**

**Масленников В.В.**, д.э.н. (Финансовый университет), **Широв А.А.**, д.э.н. (Институт народнохозяйственного  
прогнозирования РАН)

**Авторский коллектив**

**Абдикеев Н.М.**, д.э.н. (Финансовый университет), **Абрамова М.А.**, д.э.н. (Финансовый университет),  
**Богачев Ю.С.**, д.ф.-м.н. (Финансовый университет), **Гончаренко Л.И.**, к.э.н. (Финансовый университет),  
**Говтвань О. Дж.**, д.э.н. (Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН), **Гусев М.С.**, к.э.н.  
(Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН), **Дубова С.Е.**, д.э.н. (Финансовый  
университет), **Ершов М.В.**, д.э.н. (Финансовый университет), **Зубец А.Н.**, д.э.н. (Финансовый  
университет), **Колпаков А.Ю.**, к.э.н. (Институт народнохозяйственного прогнозирования  
РАН), **Ксенофонтов М.Н.**, д.э.н. (Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН),  
**Кувалин Д.Б.**, д.э.н. (Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН), **Михеева Н.Н.**, д.э.н.  
(Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН), **Моисеев А.К.**, д.э.н. (Институт  
народнохозяйственного прогнозирования РАН), **Потапенко В.В.** (Институт народнохозяйственного  
прогнозирования РАН), **Соляникова С.П.**, к.э.н. (Финансовый университет), **Строев П.В.**, к.э.н.  
(Финансовый университет), **Толкачев С.А.**, д.э.н. (Финансовый университет), **Узяков М.Н.**, д.э.н.  
(Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН), **Федотова М.А.**, д.э.н. (Финансовый  
университет)

**АННОТАЦИЯ**

В докладе, подготовленном сотрудниками Института народнохозяйственного прогнозирования РАН и Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, представлены предложения по первоочередным мерам, способствующим переводу российской экономики на траекторию, определенную Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018. Выделены приоритетные направления экономической политики, прежде всего, в инвестиционной деятельности, развитии внутреннего рынка, а также финансового и организационного обеспечения предлагаемых мер.

*Institute for Economic  
Forecasting of the Russian  
Academy of Sciences*

*Financial University under  
the Government of the Russian  
Federation*

# How to Boost the Development of the Russian Economy: Priority Actions (Suggestions for the Main Activities of the State until 2024)

## Heads of the authors' team

**Ivanter V.V.**, Academician of the Russian Academy of Sciences (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Porfiryev B.N.**, Academician of the Russian Academy of Science (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Sorokin D.E.**, corresponding member of Russian Academy of Science (Financial University), **Eskindarov M.A.**, Academician of Russian Academy of Education (Financial University)

## Working Group Leaders

**Maslennikov V.V.**, Dr. Sci. (Econ.) (Financial University),  
**Shirov A.A.**, Dr. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences)

## Author's collective

**Abdikeev N.M.**, Dr. Sci. (Econ.) (Financial University), **Abramova M.A.**, Dr. Sci. (Econ.) (Financial University), **Bogachev Yu.S.**, Dr. Sci. (Phys.-Math.) (Financial University), **Goncharenko L.I.**, Cand. Sci. (Econ.) (Financial University), **Govtvan' O. Dzh.**, Dr. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Gusev M.S.**, Cand. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Dubova S.E.**, Dr. Sci. (Econ.) (Financial University), **Ershov M.V.**, Dr. Sci. (Econ.) (Financial University), **Zubets A.N.**, Dr. Sci. (Econ.) (Financial University), **Kolpakov A. Yu.**, Cand. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Ksenofontov M.N.**, Dr. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Kuvalin D.B.**, Dr. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Mikheeva N.N.**, Dr. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Moiseev A.K.**, Dr. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Potapenko V.V.**, (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Solyannikova S.P.**, Cand. Sci. (Econ.) (Financial University), **Stroev P.V.**, Cand. Sci. (Econ.) (Financial University), **Tolkachev S.A.**, Dr. Sci. (Econ.) (Financial University), **Uzyakov M.N.**, Dr. Sci. (Econ.) (Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences), **Fedotova M.A.**, Dr. Sci. (Econ.) (Financial University)

## ABSTRACT

This report was prepared by the staff of the Institute for Economic Forecast of the Russian Academy of Sciences and the Financial University under the Government of the Russian Federation. It gives suggestions to implement priority measures to facilitate the transfer the Russian economy to the direction defined by the Decree of the President of the Russian Federation (est. May 7, 2018). The report also highlights priority directions of the economic policy, primarily in investment activity, development of the domestic market, as well as financial and organizational support for the suggested actions.

## 1. НЕОБХОДИМОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ БЫСТРОГО ПЕРЕХОДА К РОСТУ

Сформулированные в Послании Президента России Федеральному собранию и Указе Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» цели социально-экономического развития на среднесрочный период отражают объективные требования к темпам и качеству этого развития, закрепляют принцип, в соответствии с которым достижение политического суверенитета страны невозможно без обеспечения ее экономического суверенитета.

К настоящему времени Россия продемонстрировала устойчивость к активному внешнему политико-экономическому давлению, вернула геополитические позиции одного из ведущих мировых центров военно-политической силы. Вместе с тем только ускоренное экономическое развитие, способность выхода на уровень ведущих экономических лидеров могут позволить стране закрепить возможности свободного и поступательного развития, неуязвимости и устойчивости к попыткам извне сдерживать и изолировать нашу страну.

За прошедший с начала 2000-х годов период были достигнуты определенные успехи в модернизации энергетического сектора, химического и металлургического комплексов, сельского хозяйства. Важнейшим прорывом стало восстановление и начавшееся развитие ОПК. Накопленные финансовые резервы позволяют в значительной мере демпфировать внешние шоки. На этой базе обеспечена социально-политическая стабильность. Все это вместе взятое, безусловно, является хорошей материальной базой для решения поставленных задач.

Вместе с тем наращивание экономического потенциала, позволившее решать социальные и политические задачи, стоящие перед страной, происходило в период высоких темпов экономического роста 2000–2008 гг. При этом не менее половины этого роста и доходов федерального бюджета опиралось на удачно складывавшуюся внешнеэкономическую энергосырьевую конъюнктуру. Резервы, сформированные в этот период, позволили удержать экономическую ситуацию в ходе мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. Однако после него все в большей мере стали ощутимы проблемы и риски сырьевой зависимости, которые ранее были озвучены

в выступлении Президента России<sup>1</sup>. В результате динамику среднегодовых темпов прироста социально-экономических показателей за период 2010–2017 гг. можно охарактеризовать как «топтание на месте», приведшее к ухудшению экономического положения России в сравнении с ее основными геополитическими конкурентами<sup>2</sup>.

Наметившийся в 2017 г. и первой половине 2018 г. переход к восстановительному росту происходит крайне низкими темпами<sup>3</sup>, в значительной части продолжает опираться на конъюнктуру экспортных цен на продукцию энергосырьевого комплекса<sup>4</sup> и, следовательно, сохраняет неустойчивый характер.

Очевидно, что для достижения поставленных целей необходимо радикальное изменение сложившихся трендов (см. приложение 1).

Фундаментальной причиной неустойчивости российской экономики, порождаемой сохраняющейся зависимостью от внешних обстоятельств (динамика экспортных цен на энергосырьевые товары, экономические санкции и т. п.), является технологическая отсталость ее реального сектора, прежде всего обрабатывающей промышленности, ограничивающая конкурентоспособность в сфере

<sup>1</sup> «Не удалось уйти от инерционного энергосырьевого сценария развития. ...И это неизбежно ведет к росту зависимости России от импорта товаров и технологий, к закреплению за нами роли сырьевого придатка мировой экономики, а в дальнейшем может повлечь за собой отставание от ведущих экономик мира, вытеснение нашей страны из числа мировых лидеров. Следуя этому сценарию, мы не добьемся необходимого прогресса в повышении качества жизни российских граждан. Более того, не сможем обеспечить ни безопасность страны, ни ее нормального развития, подвергнем угрозе само ее существование, говоря это без всякого преувеличения» (Путин В. Выступление на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года». 8 февраля 2008 г.).

<sup>2</sup> В 2010–2017 гг. среднегодовой прирост ВВП составил 1,7% при требуемом минимуме в 5%, объем промышленного производства — 2,1%, нулевой показатель выполненных строительных работ и, как следствие, — 0,4% реально располагаемых денежных доходов населения при сокращении их объема в последние 4 года.

<sup>3</sup> Так, прирост ВВП в 2017 г. на 1,5% (при прогнозируемых Минэкономразвития в сентябре того же года 2,1%) оказался недостаточным для преодоления падения реально располагаемых денежных доходов населения, которые снизились на 1,7%, хотя по тому же прогнозу Минэкономразвития предполагался их рост на 1,3%.

<sup>4</sup> Прирост в 2017 г. ВВП на 1,5% произошел в условиях, когда средние экспортные цены на российскую нефть после их снижения в 2013–2016 гг. вновь начали расти, при этом их прирост оказался в 1,3 раза выше, чем предусмотренный на этот год в прогнозе Минэкономразвития (сентябрь, 2017 г.).

производства товаров с высокой долей добавленной стоимости и конечного потребительского и инвестиционного назначения<sup>5</sup>.

И хотя в прошедший период предпринимались масштабные экономические, финансовые и организационные меры для вывода экономики на новый технологический уровень, так и не удалось создать условия, нацеливающие хозяйственные субъекты на технологическое обновление<sup>6</sup>. Причина не в отсутствии соответствующих научно-технологических достижений, а в том, что, как справедливо отмечается в Стратегии инновационного развития России, «ключевой проблемой является в целом низкий спрос на инновации в российской экономике... Ни частный, ни государственный сектор не проявляют достаточной заинтересованности во внедрении инноваций», а имеющийся спрос не ориентирован на отечественные инновации.

В результате темпы роста производительности труда остаются на неприемлемо низком уровне<sup>7</sup>,

<sup>5</sup> Одним из результатов этого стала низкая вовлеченность российской экономики в мировые технологические цепочки на высоких ступенях переработки. Оставаясь поставщиком сырьевой продукции или ее начальных переделов, экономика не получает достаточных импульсов роста от увеличения выпуска в странах, находящихся на верхних ступенях мировых технологических цепочек. Так, по расчетам ИМП РАН при увеличении Германией, являющейся крупнейшим торговым партнером России, выпуска продукции на 1000 долл. США, повышение прямого спроса на российскую продукцию не превысит 20 долл. США, в то время как в Польше он поднимется примерно на 60 долл. США.

<sup>6</sup> Хотя государственной программой «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной в 2013 г., предусматривалось доведение доли предприятий промышленности, осуществляющих технологические инновации, к 2020 г. до 25% (что в 1,6 раза меньше соответствующего показателя, установленного на тот же год Стратегией инновационного развития России, утвержденной в 2011 г.), за период 2000–2016 гг. эта величина так и осталась на уровне не более 10%. В результате доля сектора высоких технологий составляет всего 6,6%, в то время как в среднем для стран с ВВП на душу населения, сопоставимым с Россией, доля высоких технологий в структуре обрабатывающей промышленности еще в начале этого десятилетия составляла 40% [Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (UNIDO), Вена, 2013. Отчет о промышленном развитии-2013. Устойчивый рост занятости: роль обрабатывающей промышленности и структурных изменений. Обзор]. Одновременно две трети продукции производится предприятиями секторов средних и низких технологий.

<sup>7</sup> В Послании и Указе Президента ставится задача обеспечить темпы прироста производительности труда в ведущих отраслях до 5% в год, без чего невозможно перейти к требуемым темпам роста ВВП, в то время как в 2010–2016 гг. среднегодовые темпы прироста производительности труда в добывающих производствах составляли 1,3%, в обрабатывающих — 2,4%, в строительстве — 0,5%, в транспорте и связи — 1,2%.

а импортозависимость в секторе высокотехнологичных товаров как инвестиционного, так и потребительского назначения остается недопустимо высокой.

Одновременно слабая инвестиционная мотивация хозяйствующих субъектов не позволяет нарастить долю инвестиций по отношению к ВВП до уровня 25–27%, требующихся для решения задач технологического перевооружения и инфраструктурного развития.

Сложившаяся ситуация в реальном секторе экономики неизбежно порождает зависимость финансовой системы страны от внешних обстоятельств.

Таким образом, решение сформулированной в Указе Президента РФ задачи прорывного технологического развития России должно стать императивом экономической политики. Этому необходимо подчинить все ее составные части (социальные, инвестиционные, пространственные, институциональные и т.д.).

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, для перевода экономики на новый технологический уклад необходимо наличие соответствующей стратегии, выходящей за пределы среднесрочного (6–7 лет) горизонта. В связи с этим дальнейшее затягивание полноценного вступления в силу Закона о стратегическом планировании в Российской Федерации не способствует улучшению ситуации, увеличивая риски необратимости негативных процессов экономического и социального характера.

Вместе с тем сложившиеся внутренние и внешние обстоятельства диктуют необходимость быстрого (в течение года-двух) перевода социально-экономической динамики на новую траекторию развития. Для этого уже в текущем году необходимо и возможно осуществить или начать осуществлять меры, позволяющие, во-первых, не только закрепить, но и развить наметившиеся позитивные тенденции. Во-вторых, в ближайшие год-два начать движение экономики в направлении, ведущем к достижению целей, определенных в Послании и Указе Президента.

Возможность такого перелома определяется сохраняющимся высоким потенциалом роста и отсутствием значимых ресурсных ограничений.

Более 25% производственных мощностей, в том числе высокоэффективных, введенных в строй в последние 5–7 лет, не загружены и способны обеспечить быстрое увеличение объемов выпуска в случае ввода их в эксплуатацию.

Практически нет ограничений в части обеспечения российской экономики энергией и основными видами сырья.

Существенный потенциал роста сосредоточен в секторе малого и среднего предпринимательства.

Очень значителен масштаб не используемых внутренних резервов национальной финансовой системы.

Велики резервы, связанные с ростом производительности и интенсивности труда, прежде всего, за счет увеличения технологичности производства, ввода новых фондов. Именно этой задаче должна быть подчинена необходимость увеличения нормы накопления до 25–27%.

Пространство для экономического развития России определяется следующими обстоятельствами:

- сохраняются большие масштабы *неудовлетворенного инвестиционного спроса*, связанного с потребностью в модернизации инфраструктуры, импортозамещением в стратегически важных секторах экономики, включая обеспечение машинами и оборудованием производств, которые подверглись внешним санкциям;

- велик *неудовлетворенный потребительский спрос*, особенно в части жилья и товаров длительного пользования;

- лишь в малой степени используется *потенциал роста добавленной стоимости в сырьевом комплексе* на базе повышения эффективности производства, удлинения цепочек переработки сырья, экспортной экспансии.

Конечно, предлагаемые к рассмотрению меры не являются исчерпывающими. Однако расчеты показывают, что задействование только названных факторов способно обеспечить быстрое достижение прироста ВВП на уровне не ниже 5% в год с одновременным началом структурной перестройки экономики в направлении перехода к новому технологическому укладу.

## 2. ВЫБОР ПРИОРИТЕТОВ И ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРЫ

Международный опыт наглядно свидетельствует, что в больших странах значительным драйвером развития экономики являются активное задействование возможностей внутреннего рынка и их целенаправленное расширение. Это целый спектр направлений и программ, имеющих целью и преодоление бедности, и повышение жизненного уровня, и вовлечение в экономическую жизнь пенсионеров, и развитие индивидуального, малого и среднего бизнеса, производительной сферы, сферы услуг. Потенциал здесь очень большой. Но все эти

проблемы, которые у нас долгое время не находили адекватного решения, теперь надо решать в ускоренном ритме, преодолевая структурные, юридические, организационные трудности, а также инерцию «вынужденного покоя» предыдущих лет.

1. Необходимо незамедлительно определить первоочередные приоритеты для осуществления крупномасштабных инвестиционных проектов на общую сумму 1,5–2,0 трлн руб. в расчете на год, направленные на формирование современной структуры реального сектора экономики на новой технологической основе и, не откладывая, приступить к их реализации. Запуск таких проектов следует осуществлять на условиях государственно-частного партнерства, используя систему проектного финансирования.

Ведущим критерием при отборе этих проектов должен стать максимальный мультипликативный эффект, способствующий развитию смежных направлений. При этом на начальном этапе *следует сконцентрироваться на ограниченном числе приоритетных проектов*, которые должны быть безусловно реализованы на высоком качественном уровне и с максимальной эффективностью. В среднесрочной перспективе это даст возможность тиражирования соответствующих механизмов.

При выборе приоритетов следует иметь в виду, что наибольшим потенциалом экономического роста обладают *традиционные промышленные регионы* с развитой производственной базой, расположенные в центре страны (Белгородская, Калужская, Воронежская, Тульская области и др.), в Поволжье, на Урале, в Сибири (Новосибирская и Кемеровская области, Красноярский край), на Дальнем Востоке (Хабаровский и Приморский края). Кроме того, именно в этих регионах имеет смысл развернуть крайне важную для страны программу по возрождению инвестиционного машиностроения.

Еще один приоритет стимулирования инвестиционных процессов — *регионы, в которых формируются новые точки роста*, создающие мультипликативные эффекты межрегионального и межотраслевого характера, в том числе за счет импортозамещения (например, космодром «Восточный», развитие судостроительного кластера на Дальнем Востоке и т.п.).

Вместе с тем должно быть продолжено интенсивное развитие регионов, обеспечивающих геополитические приоритеты России, — Арктики, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма.

При этом крайне важную роль здесь будут играть как *крупные*, так и *точечные инфраструктурные проекты*, повышающие связанность экономического пространства страны, снижающие издержки производителей и сокращающие экономическое расстояние, особенно в восточных и северных частях страны (БАМ, Транссиб, Севморпуть, новые автомагистрали и пр.), а также проекты, снимающие инфраструктурные ограничения на развитие внешнеэкономических торговых связей (развитие портов, увеличение пропускной способности погранпереходов и пр.).

2. Необходимо незамедлительно начать реализовывать прямые и косвенные меры по поддержке внутреннего спроса на отечественную продукцию, в том числе:

- проведение мероприятий, направленных на рост покупательной способности низкооплачиваемых социальных групп, ориентированных на закупку более дешевой национальной продукции;
- увеличение государственных вложений в финансирование инфраструктурного строительства с особым акцентом на мультиплицирующие цепочки запуска смежных производств с учетом реализации крупных проектов, формирующих общую структуру реального сектора;
- запуск масштабной программы по переводу части мощностей ОПК на выпуск продукции двойного и гражданского назначения;
- увеличение бюджетных ассигнований на закупку российских товаров и услуг государственными ведомствами, бюджетными организациями и населением;
- пересмотр таможенного тарифа на принципах тарифной эскалации с целью ограничения импорта зарубежной продукции низкого- и среднетехнологического уровня для расширения внутреннего рынка сбыта аналогичной российской продукции;
- формирование более льготных условий кредитования на закупки товаров отечественного производства;
- ориентация топливно-энергетического комплекса России на закупки инноваций и наукоемкой продукции российского производства (по нашим оценкам, закупки ТЭКом отечественной техники могут расти среднегодовыми темпами не менее 8%);
- расширенное применение антимонопольного законодательства к картельным сговорам и монополистам в части необоснованного повышения цен.

3. Активно поддержать российский экспорт и увеличение его эффективности, в том числе через:

- функциональное, организационное и кадровое укрепление органов исполнительной власти (ОИВ), ответственных за формирование и реализацию государственной экспортной политики, включая создание специализированного структурного подразделения;
- формирование и реализацию программ развития экспортного потенциала обрабатывающей промышленности;
- расширение льготного кредитования и страхования сделок, усиление политической поддержки российских экспортеров за рубежом;
- адаптацию нормативно-правовой базы регулирования внешней торговли, включая валютное законодательство, к потребностям субъектов несырьевого неэнергетического экспорта;
- запуск инвестиционных программ, направленных на снятие инфраструктурных ограничений (развитие портов, увеличение пропускной способности погранпереходов, создание товаропроводящих структур за рубежом и пр.).

По нашим оценкам (см. *приложение 2*), в ближайшие 6 лет развитие транспортной инфраструктуры может добавить к среднегодовым темпам роста 1 процентный пункт (п.п.); увеличение ввода жилья до 0,8 кв. м в год на человека — 0,8 п.п.; модернизация машиностроительных производств — 0,8 п.п.; развитие экспорта и повышение его эффективности — еще 0,7 п.п. Таким образом, с учетом экономической инерции (1,5–2,0% среднегодовых темпов роста) реализация только этих мер позволит в ближайшие 5–7 лет выйти на темпы роста не менее 4,8–5,3% в год. Но, что самое главное, они могут создать базу дальнейшего устойчивого роста российской экономики.

С точки зрения производительности труда рост экономики на 4,6 п.п. будет обеспечен увеличением эффективности использования рабочего времени на 1,5 п.п. снижением неполной занятости.

Отрицательный вклад в динамику ВВП демографического фактора может составить не более 0,8 п.п., но он будет в значительной степени компенсирован качественными изменениями в структуре использования трудовых ресурсов.

Важнейшим направлением использования ВВП станет валовое накопление, чей вклад в итоговую экономическую динамику составит не менее 2,7 п.п. Вторым по значимости фактором роста спроса станет потребление домашних хозяйств —

1,2 п.п. Чистый экспорт обеспечит увеличение темпов роста ВВП на 0,9 п.п., а государственное потребление — лишь на 0,3 п.п.

### 3. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕРЕХОДА К ДИНАМИЧНОМУ РОСТУ

#### *Меры бюджетной политики*

1. При формировании бюджетов всех уровней целесообразно опираться на следующие правила:

- финансирование за счет государственных заимствований расходов, обеспечивающих основу экономического развития, в том числе на реализацию инновационных и инвестиционных проектов;

- исключение в качестве самоцели недопущения дефицита бюджета, если расчеты показывают, что такой подход препятствует запуску проектов, обеспечивающих экономический рост;

- эффективность использования заемных средств должна в общем случае соответствовать цене размещения долговых обязательств<sup>8</sup>;

- неукоснительное выполнение обещаний по сохранению уровня совокупной налоговой нагрузки, включая прямые и косвенные налоговые сборы для субъектов экономической деятельности, в том числе с учетом административных платежей.

2. Необходимо сосредоточить налоговую систему на стимулировании перехода к новому качеству экономического роста путем:

- совершенствования системы налогового администрирования в направлении повышения качества взаимодействия участников налоговых отношений и выявления налоговой базы и объектов налогообложения с учетом новых экономических реалий и международного обмена информацией;

- повышения качества контроля целевого и рационального использования денежных средств, получаемых с помощью некодифицированных сборов (парафискалитетов);

- предоставления льгот по налоговым и инфраструктурным платежам предприятиям, осуществляющим инвестиции в технологически сопряженные производства, обеспечивающие увеличение добавленной стоимости, создаваемой на российской территории;

<sup>8</sup> Понятно, что данное требование не всегда выполнимо. В то же время заемные средства целесообразно использовать на развитие таких проектов, которые в будущем смогут обеспечить соответствующий поток доходов, в том числе и бюджетных.

- стимулирования через налоговые инструменты привлечения финансовых ресурсов профессиональных и непрофессиональных участников финансового рынка, в том числе через государственные облигации и корпоративные акции и облигации, включая частных инвесторов;

- введения ограничений во времени по возможностям смены собственников соответствующего оборудования для усиления контроля за целевым использованием амортизационной премии.

3. Задача повышения эффективности бюджетных инвестиций может быть решена в рамках реализации следующих мероприятий:

- разграничение бюджетных инвестиций на капитальные вложения следует направлять на реализацию приоритетных проектов и капитальные вложения, преследующие другие цели;

- распределение бюджетных средств между целевыми программами и инвестиционными проектами должно осуществляться с количественной привязкой к величине улучшения основных экономических и социальных показателей производства товаров (выполнения работ, оказания услуг), технологий в заданные сроки;

- параметром отбора исполнителей для инновационных и инвестиционных программ и проектов должна служить в том числе и результативность их деятельности в реализованных ранее программах и проектах.

4. Необходимо обеспечить максимальную прозрачность и формализацию расчетов межбюджетных трансфертов, консолидацию межбюджетных трансфертов, значительное сокращение числа субсидий из федерального бюджета и повышение доли транспарентной (формульной) дотации, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности, совершенствование критериев предоставления и своевременность доведения трансфертов. При этом межбюджетные отношения должны носить стимулирующий характер, направленный на решение региональных задач перехода к новому качеству роста.

5. Учитывая динамику международных резервов Российской Федерации в период 2008–2017 гг., их величины по отношению к ВВП позволяют рассмотреть возможности использования в качестве одного из значимых источников финансирования для реализации инвестиционных программ, предусмотренных Указом Президента России.

### Денежно-кредитная политика

Первоочередной задачей является использование накопленной в денежно-кредитной системе свободной ликвидности для резкого увеличения инвестиций в экономический рост. В этой связи предлагается следующее.

1. Последовательно продолжать политику снижения ключевой ставки, а также принципиально изменить способы борьбы с инфляцией: перейти от мер по *подавлению спроса к мерам по стимулированию спроса и предложения*.

Последнее потребует не сдерживания, а активизации процессов рефинансирования, ориентированных как на использование имеющейся ликвидности банковской системы, так и на ее пополнение для решения задач реального экономического роста.

2. Для повышения эффективности функционирования денежно-кредитной системы есть три основных направления решений:

- *смещение от кредитования экономических агентов к кредитованию их проектов* (в том числе через проектное финансирование посредством выстраивания стандартов и процедур экспертизы, механизмов синдицирования, «пакетирования» и рефинансирования долговых обязательств);

- *формирование «оазисов» определенности по отдельным направлениям кредитования* (в рамках ограниченного числа мегапроектов, а также в рамках приоритетных отраслевых и региональных программ);

- *улучшение работы специализированных институтов с целью нормализации кредитной секции* (прежде всего банков развития).

При всех вариантах кредитной политики первый шаг должен быть сделан государством, которое должно задать вектор развития через финансирование конкретных приоритетных мер, в том числе через целевые программы и проекты. При этом ставка не должна делаться исключительно на государственные проекты и государственные финансы.

3. Признавая нерыночный характер использования в практике денежно-кредитного регулирования специальных инструментов рефинансирования, необходимо на ближайшие 3–5 лет оставить их в арсенале мер Банка России, а также существенно расширить их спектр для точечного стимулирования кредитной активности в отдельных секторах экономики и экономического роста.

4. Необходима реальная активизация процентного и кредитного каналов трансмиссионного

механизма современной денежно-кредитной политики. При общем снижении процентного давления на развитие кредитования наблюдается рост реальных ставок процента по кредитам. Для нефинансовых организаций они превышают уровень рентабельности большинства отраслей обрабатывающей промышленности. Одновременно большая доступность кредитов для добывающих отраслей способствует усилению перекосов в экономике в сторону сырьевой ориентации.

Особое внимание следует уделить мероприятиям по существенному повышению доступности кредитных ресурсов для сектора малых и средних предприятий (см. *приложение 3*).

5. Следует активизировать меры по развитию кредитования потребительского спроса путем дифференцированного регулирования субъектов денежно-кредитной политики. Как было отмечено выше, в экономике России наблюдается неудовлетворенный потребительский спрос в части жилья и товаров длительного пользования. Реализуя концепцию стимулирующего регулирования, банки с базовой лицензией, ориентированные преимущественно на работу с физическими лицами и предприятиями малого и среднего бизнеса, могли бы рассчитывать на получение от регулятора послаблений в части формирования резервов на возможные потери по определенным ссудам. К последним следует отнести ссуды, полученные на приобретение жилья и коммерческой недвижимости физическими лицами и представителями малого и среднего бизнеса, а также потребительские ссуды, направляемые ими на ремонт и обустройство приобретаемых помещений.

Учитывая, что сегодня господдержка ипотеки распространяется на слои населения с невысоким уровнем дохода, предлагается сделать акцент на поддержку кредитования в сегменте среднего класса.

Допуск банков к механизмам стимулирующего регулирования предлагаем осуществлять на основе национальной рейтинговой шкалы.

Понятно, что предлагаемые меры кредитной политики несут инфляционные риски. Вместе с тем подавление инфляции в качестве самоцели через сдерживание денежного предложения порождает не меньшие риски торможения экономического роста. При этом известны механизмы нейтрализации этих рисков, в том числе через жесткий контроль целевого использования кредитных ресурсов, в частности через систему проектного финансирования (потенциал которой ныне используется явно недостаточно). К тому же



известно, что не менее половины роста индекса потребительских цен связано с немонетарными факторами, в значительной степени порожденными действиями сложившихся в экономике монополий.

6. Необходимо активно осуществлять политику «настройки» фондового рынка России на внутреннего инвестора, способного обеспечить сохранение доходов от собственности внутри страны.

7. Важную роль в активизации потенциала экономического роста в России может сыграть *страхование*. Развитие страхования источников повышенной опасности, страхования жизни и др. позволит в среднесрочной перспективе сформировать крупный источник «длинных» денег для инвестиций.

8. Представляется целесообразным проводить стратегию таргетирования инфляции в сочетании с ограниченным регулированием курса рубля. Это позволило бы снизить курсовую волатильность рубля и валютные риски контрагентов, повысить прогнозируемость долгосрочных внешнеэкономических контрактов для субъектов хозяйственной деятельности, обеспечить относительный баланс между конкурентоспособным экспортом и затратами на импорт зарубежного оборудования и современных технологий.

При этом ставка процента и обменный курс должны регулироваться таким образом, чтобы чисто спекулятивные операции, такие как *carry-trade*, способствующие масштабному оттоку средств из реального сектора, были невыгодны на российском рынке. В этом случае экономика будет в первую очередь предъявлять спрос на внутренний кредит, что позволит ускорить насыщение реального сектора финансовыми ресурсами.

9. Схему привлечения ресурсов из-за рубежа в дорогой российский долг (как государственный, так и частный) и размещение в это же время государственных резервов за рубежом по околонулевой ставке *следует признать неэффективной и рискованной* с точки зрения «платы за сохранность активов»<sup>9</sup>. В связи с этим следует оценить возможность и целесообразность создания за счет государственных резервов суверенного фонда,

<sup>9</sup> Возможные риски возникают также вследствие сложившегося странового размещения золотовалютных резервов России: сейчас 80% ЗВР размещены в странах, которые ввели антироссийские санкции, что создает угрозы замораживания этих средств и делает актуальным вопрос о модификации механизмов управления ЗВР со стороны РФ.

вкладываемого в страны-партнеры (как в их государственный долг, так и в частные долги основных покупателей товаров российского экспорта).

10. В перспективе следует обеспечить приоритетную роль внутренних источников монетизации за счет расширения механизмов и инструментов финансирования экономики со стороны ЦБ и Минфина РФ, в том числе через использование долгосрочных и среднесрочных целевых государственных бумаг, выкупаемых ЦБ, за счет соответствующей целевой эмиссии<sup>10</sup>. Это будет способствовать, с одной стороны, получению инвесторами необходимых финансовых ресурсов (прежде всего для кратного увеличения объемов проектного финансирования), значительному расширению масштабов деятельности институтов, доказавших свою эффективность в части льготной кредитной поддержки (Фонд развития промышленности, Дом.РФ (бывший АИЖК) и пр.), с другой стороны, — снижению процентных ставок.

11. С учетом новых задач, ставящихся в Послании и Указе Президента РФ, которые предполагают мобилизацию всех имеющихся инструментов в условиях внешних ограничений, целесообразно рассмотреть конкретные шаги по расширению целей Банка России, формулируя перед ним задачу поддержания экономического роста как одной из главных<sup>11</sup>.

## 4. ПЕРЕХОД К ПРОЕКТНО-СТРАТЕГИЧЕСКОМУ УПРАВЛЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Традиционный подход к разработке долгосрочной экономической политики состоит в формировании мероприятий макроэкономического (регулярного) характера, которые комплексно формируют условия для достижения целей развития. Такая логика предполагает координацию научно-технологической, структурной бюджетно-налоговой, денежно-кредитной и т.д. политик. В средне- и долгосрочной перспективе необходи-

<sup>10</sup> В России доля национальных госбумаг в денежной эмиссии составляет 5%, в США — 95%, в Японии — 85%. При этом купленные ЦБ бумаги хранятся у него в течение всего срока, а не поступают на рынок, оттягивая оттуда деньги.

<sup>11</sup> Поправки (23.07.2013) к ст. 34.1 ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации» позволяют шире трактовать цели Банка России: обеспечить «устойчивость рубля посредством ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста».

мо четкое определение стратегических приоритетов (не ведомственного видения — у каждого ведомства оно свое, а единых, реалистичных, измеряемых, своего рода, КРІ страны). Нужен комплексный пересмотр подходов к регулированию экономики (переход к стратегическому планированию, выстраивание системы непрерывной координации политик, программ, дорожных карт ведомств, законодательных и нормативных актов, их постоянная экспертиза на предмет соответствия стратегическим целям — экономическому росту и структурной перестройке экономики с приоритетным развитием несырьевых отраслей отечественной экономики).

Однако не всегда такой подход может быть успешным с точки зрения первоочередных задач. В условиях ограничений развития из-за несовершенства сложившихся хозяйственных связей снижение налогов или смягчение параметров денежно-кредитной политики может не дать ожидаемого эффекта, так как финансово-технологическое состояние конкретных предприятий, разорванность производственных связей и иные факторы не позволят им воспользоваться вновь сложившимися благоприятными условиями. Поэтому при ограничениях развития, связанных с состоянием производственной структуры экономики, регулярная макроэкономическая политика должна сопровождаться применением проектного подхода.

В данной логике проект — это ключевой элемент экономической стратегии, позволяющий устранять структурные ограничения развития в целях успешной реализации действий регулярного макроэкономического характера. Проект формируется для разрешения проблем, препятствующих устойчивому развитию экономики. В сумме набор проектов и мер макроэкономического характера формирует *проектно-стратегический подход* при управлении экономикой, ориентированный на цели долгосрочного развития.

Формирование таких проектов и выделение ресурсов для их реализации реально, когда они имеют не узкую отраслевую направленность, а позволяют решать макроэкономически значимые задачи, сочетая в себе интересы и привлекая ресурсы бизнеса, государства и населения.

Принципиальная зависимость проекта как элемента экономической политики от существующих государственных программ и отраслевых стратегий состоит в том, что он должен задейст-

вовать сразу несколько уровней экономической системы: макроэкономический, отраслевой, межотраслевой, институциональный, пространственный.

Требуется перейти от практики мало согласованных между собой действий ситуационного реагирования к реализации комплексной политики в рамках единой экономической стратегии. По-видимому, решение такой задачи предполагает существенное перераспределение функций внутри органов исполнительной власти. Нужен специализированный орган, ориентированный на реализацию задач долгосрочного развития, обладающий соответствующими полномочиями и ресурсами.

Обязательным условием перехода к динамичному и устойчивому росту является общественная поддержка проводимой политики. В связи с этим постоянное повторение тезиса о необходимости осуществления так называемых непопулярных реформ как условия экономического роста в неопределенном будущем вряд ли сформирует позитивные ожидания населения и инвесторов.

Для формирования такой общественной поддержки необходимо, во-первых, осуществлять и широко освещать жесткие меры по исключению неэкономических рисков для предпринимательской деятельности.

Во-вторых, максимально снизить предпринимательские риски при осуществлении проектов, обеспечивающих экономический рост, создание новых рабочих мест, особенно на новой технологической основе, способствующих решению социальных задач и т.п., путем предоставления соответствующих, в том числе финансовых, гарантий на всех уровнях государственной и муниципальной власти.

В-третьих, уже в текущем году начать осуществление комплекса мер в социальной сфере, обеспечивающих постоянное и зримое улучшение качества жизни абсолютного большинства населения, прежде всего в области реальных доходов, здравоохранения, жилищных условий, образования, личной безопасности и т.п., которое должно сопровождать каждый экономический проект.

Последовательная реализация названных направлений будет способствовать росту общественного доверия к органам государственного и хозяйственного управления, реализующим экономическую политику, что является необходимым условием ее успеха.

**НЕКОТОРЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

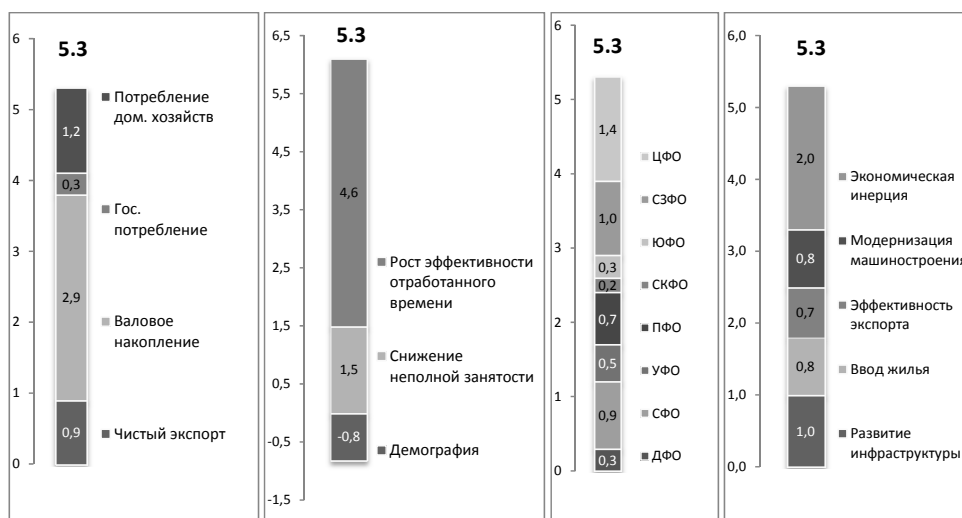
Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2024*
ВВП, прирост к предшествующему году, %	4,5	4,3	3,7	1,8	0,7	-2,5	-0,2	1,5	5,1** (среднегодовой в 2018–2024 гг.)
Прирост производительности труда в несырьевых отраслях экономики, % к предшествующему году	Среднегодовой в 2010–2016 гг. Обрабатывающие производства – 2,4. Производство и распределение энергии, газа и воды – 0,4. Строительство – 0,5. Транспорт и связь – 1,2								5
Инвестиции, % к ВВП	2017 г. – 17,4								27**
Доля организаций, осуществляющих технологические инновации, %	В общем числе обследованных организаций в 2016 г. – 9,2								50
Объем экспорта (млрд долл.): – несырьевых, неэнергетических товаров – машиностроения – продукции АПК	2017 г. 133,7 Машины, оборудование и транспортные средства – 21,5 20,7								250 50 45
Доля МСП в ВВП, %	2017 г. – 22,3								40
Численность занятых на МСП, млн человек	Общая численность занятых на малых и микропредприятиях в 2017 г. – 19,2								25
Доля граждан с доходами ниже прожиточного минимума, %	2016 г. – 13,4								6,7
Объем жилищного строительства, млн кв. м в год	2016 г. – 80,2								120

\* Указ Президента России от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

\*\* Послание Федеральному собранию РФ.

Источник: по данным Росстата.

**ВКЛАДЫ ОТДЕЛЬНЫХ ФАКТОРОВ В ФОРМИРОВАНИЕ ВВП В 2019–2026 ГГ., П.П.**



Источник: расчеты ИНП РАН.

**ГОДОВЫЕ ТЕМПЫ ПРИРОСТА ПОРТФЕЛЯ КРЕДИТОВ КОМПАНИЯМ, %**



Источник: Банк России. URL: [http://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/4602/ubk\\_coment\\_4Q2017.pdf](http://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/4602/ubk_coment_4Q2017.pdf).