

© 2018

Юрий Князев

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономики РАН
(e-mail: kyuk151@rambler.ru)

О НЕОБХОДИМОСТИ И ВОЗМОЖНОСТИ НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

В статье констатируется бесперспективность экономической политики, не базирующейся на стратегическом целеполагании и народнохозяйственном планировании. Показана возможность такого планирования в рыночных условиях и изложен алгоритм выполнения государственных планов на основе широкого использования государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: народнохозяйственное планирование, стратегия развития, план и рынок, алгоритм выполнения планов, государственно-частное партнерство.

DOI: 10.31857/S020736760000180-7

Настоятельная необходимость новой индустриализации. В связи с рецессией 2015-2016 гг. и необходимостью выхода на траекторию ускоренного роста в нашей стране заметно усилилось внимание к задаче достижения большей эффективности экономической политики. Поиск путей решения этой задачи подводит многих к выводу о том, что необходима реализация потенциальных *возможностей планового ведения хозяйства в рыночных условиях*. Авторы многих научных и публицистических работ подвергают критике проводимую с начала 90-х годов политику абсолютизации механизмов свободного рынка и принижения регулирующей роли государства в экономике. Эта политика привела к деиндустриализации страны, к исчезновению целых отраслей обрабатывающей промышленности, к формированию бесперспективной экспортно-сырьевой экономики, открытию внутреннего рынка для неограниченного импорта при неконкурентоспособности отечественного производства. Наблюдавшееся ряд лет повышение жизненного уровня населения было связано в значительной мере с конъюнктурой мирового рынка, а не с развитием собственной экономики, и ныне жизненный уровень населения подвергается угрозе существенного снижения.

Смогли выжить без государственной поддержки только сырьевые отрасли, продукция которых оказалась единственно востребованной на внешних рынках (нефть, газ, необработанный лесной кругляк, металлы, минеральные удобрения). Лишь оборонно-промышленный комплекс и малая часть гражданского производства в космической и атомной промышленности, авиа- и судостроении, сельском хозяйстве, пищевой и

некоторых других отраслях выжили и стали развиваться, но исключительно благодаря мощной поддержке государства.

Нынешняя нестабильность экономической динамики, периодически проявляющаяся в кризисах и рецессии, обусловлена, в основном, внутренними причинами, хотя и испытывает влияние падения мировых цен на энергоносители и другое сырье. Главным фактором является исчерпание прежних источников экономического роста, каковыми до сих пор были сырьевые отрасли и сектор услуг. Расширявшаяся добыча сырья подошла к своему пределу по причине истощения разведанных запасов и снижения ее рентабельности после обвала мировых цен, а искусственно поддерживавшийся в советское время дефицит бытового обслуживания и торговых площадей, в основном, уже преодолен. Для дальнейшего развития экономики необходимы новые драйверы роста, появление которых практически невозможно при следовании обычной краткосрочной рыночной логике.

Экономические власти нашей страны по-прежнему ориентируются в своей политике не столько на поиск этих драйверов, сколько уповают на улучшение конъюнктуры мирового рынка энергоресурсов и сохраняют ориентацию на автоматизм действия рыночных механизмов. В то же время *использованию этих механизмов препятствует поддерживаемый в стране антипредпринимательский климат*. Принимаемые меры по стимулированию предпринимательства пока не дают весомых результатов. Достигнутые на сегодняшний день успехи в продвижении страны вверх по международному рейтингу «doing business» не привели, тем не менее, к заметному улучшению функционирования нашей экономики.

Осложняется и проблема повышения конкурентоспособности отечественного производства. Очевидно, что защита его от импорта в тех или иных формах является сегодня важным условием его развития. В то же время *нельзя закрывать глаза на то, что защита отечественного производства может вступать в противоречие с задачей повышения конкурентоспособности российских производителей*. Зачастую придется прибегнуть к субсидированию отечественных производителей, полагая, что эта поддержка будет, в конечном счете, способствовать формированию их конкурентного потенциала. На определенных этапах это будет означать дополнительные обременения для российской экономики. Антиимпортная политика создает лишь некоторую возможность активизации отечественного производства, но не гарантирует повышения его конкурентоспособности. Выход из этой ситуации затруднителен, но его нужно найти.

Многочисленные опросы показывают, что расширение бизнеса и появление новых стартапов сдерживаются не столько отсутствием средств, как собственных, так и заемных, не столько бюрократическими препятствиями, сколько нехваткой выгодных инвестиционных проектов, порождаемой слабостью стимулов предпринимательской активности. Выход способно предложить только государство, если оно озаботится созданием условий для появления спроса на внутреннем рынке на отечественную продукцию взамен импортируемой. Это означает необходи-

мость новой индустриализации, то есть возрождение отечественной промышленности на современной научно-технической основе. А для этого требуется формирование современной индустриальной базы, что предполагает отказ от следования сиюминутной рыночной ситуации. Уже сейчас в стране точечно возрождаются обрабатывающие производства в автомобилестроении, сельхозмашиностроении, авиационной и судостроительной отраслях, в химической промышленности и фармацевтике, в пищевой и легкой промышленности. Все это делается не стихийно, а на основе осознанных централизованных решений. И первые успехи в импортозамещении также связаны с целенаправленными усилиями государства. Именно поэтому удалось в короткие сроки освоить производство вертолетных двигателей и другой продукции, взамен производившейся на Украине. Особенно впечатляют успехи в сельском хозяйстве, достигнутые при государственной поддержке в условиях ограждения его от иностранной конкуренции.

Глубоко ошибочна позиция тех, кто предлагает отказаться от государственной поддержки ведущих промышленных отраслей, ликвидировать соответствующие госкорпорации, остановить перевооружение армии и развитие оборонно-промышленного комплекса (а именно это направление экономической политики в нынешних условиях наиболее плодотворно с точки зрения модернизации экономики). Бесспорно, что нужно направлять больше бюджетных средств на образование, здравоохранение и социальное обеспечение, но это будет возможно и оправдано лишь после того, как страна сделает ощутимый рывок в деле восстановления своего индустриального потенциала. Такой рывок можно сделать в ближайшее время без форсированного наращивания социальных затрат.

Неизбежность целеполагания и народнохозяйственного планирования. Уйти от неблагоприятного сценария дальнейшего отставания российской экономики не только от развитых стран, но и в сравнении со среднемировым уровнем можно только возродив амбициозное целеполагание, стратегическое видение будущего страны и народнохозяйственное планирование, обеспечивающее комплексное социально-экономическое развитие вместо хаотичного латания дыр с помощью узких программ и изолированных проектов без их увязки в единое системное целое. Участвовавшие предложения такого рода отвергаются чаще всего по причине нежелания возвращаться в советское прошлое с его плановыми дефицитами, необоснованными приоритетами, волюнтаризмом и принесением интересов людей в жертву недостижимым целям.

Но издержки социалистической практики были обусловлены не планированием вообще, а его организацией именно в административной, а не рыночной среде: «Корень пороков советской экономики видится не в ее плановости как таковой, а в том, что результативность деятельности экономических субъектов, начиная от отдельной бригады и заканчивая народным хозяйством, оценивалась *цифрой* выполнения хозрасчетного плана по валовой продукции («валу»). Ни объем производства,

ни прибыль, ни качество продукции, никакой другой показатель не мог сравниться с цифрой выполнения плана по «валу» в качестве оценки деятельности хозяйственной единицы»¹. К сожалению, избежать оценки хозяйственной деятельности в советской экономике по валовому показателю выполнения плана было, по нашему мнению, невозможно, так как методика планирования строилась на всеобщей обязательности централизованных плановых заданий, без чего не могли выполнять планы все другие хозяйственные субъекты, полностью зависевшие от получения запланированной продукции своих смежников.

Планирование в рыночных условиях не предусматривает такой жесткой связки, так как самостоятельное предприятие всегда может переориентироваться на других поставщиков. Рыночное планирование строится на **обязательности** выполнения **добровольных** контрактов, и плановые задания должны распространяться лишь на ключевые и приоритетные, а не на все имеющиеся производства.

Народнохозяйственное планирование и промышленная политика долгое время считались невозможными и ненужными в рыночной экономике новой России. Даже сами эти термины фактически не употреблялись в публицистическом и научном дискурсе. Табу на их применение сняли принятые в 2014 г. федеральные законы о стратегическом планировании и о промышленной политике. Но это, пожалуй, единственная польза от этих законодательных актов. Сами по себе они носят декларативный и скорее ритуальный характер, так как не содержат положений, обязывающих государственные органы разрабатывать народнохозяйственные планы и промышленную политику, и тем более не предлагают механизмы их реализации. Это объясняется тем, что авторы этих законов не представляют себе, как должно реально осуществляться планирование и промышленная политика в наших рыночных условиях.

Однако народнохозяйственное планирование в рыночной экономике не только вполне **возможно**, но и **необходимо** в целях ускорения роста российской экономики.

Конституция Российской Федерации предусматривает социальный характер нашего государства и гарантирует права граждан на получение определенного набора льгот в сферах образования, здравоохранения и социального обеспечения. Однако о необходимости регулирования экономики в интересах всего общества в Конституции РФ вообще не упоминается. Гарантируется лишь единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 8)². В ст. 34 говорится о том, что «каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной зако-

¹ Шаталин Ю. Невидимый рыночный идеал и его видимый изъясн // Экономист. 2017. № 2. С. 42.

² Конституция Российской Федерации // М.: АСТ-Астрель. 2012. С. 6.

ном экономической деятельности» и что «не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию»³.

Внимание, следовательно, концентрируется на обеспечении конкурентной рыночной среды и свободы предпринимательства, что немало важно для нормального развития рыночной экономики, но практически невозможно без регулирующей деятельности государственных органов. В Конституции нет ни слова об экономическом целеполагании, о стратегическом прогнозировании и народнохозяйственном планировании, о промышленной, сельскохозяйственной, региональной и любой другой хозяйственной политике. И это большое упущение авторов Основного закона, так как отсутствие комплексного управления экономическими процессами и внятной стратегии развития страны не позволяет ей выбраться из отсталости, целенаправленно модернизировать отраслевую структуру производства, перейти от сырьевой экономики к инновационной.

Как показывает практика отстающих в развитии стран, стихийным образом капитал не перетекает из отраслей с большей рентабельностью в менее прибыльные производства. Тем более невозможна радикальная перестройка структуры экономики без соответствующей экономической политики государства, которая должна быть не фрагментарной и ситуативной, а комплексной и целенаправленной. Для этого необходимо народнохозяйственное планирование, обеспечивающее решение задач развития не изолированно друг от друга (как это имеет место сегодня при выполнении отдельных госпрограмм и нацпроектов), а комплексно и во взаимной увязке. На это, к сожалению, не нацелен Закон о стратегическом планировании⁴, который носит рамочный характер и не содержит мер по выполнению его положений.

Этот многословный законодательный акт выглядит скорее как учебное пособие по курсу «Стратегическое планирование» и не является инструментом практического действия. Видимо, поэтому он и был принят без особых возражений и не привлек внимания широкой общественности. Закон ничего не меняет в нашей хозяйственной практике, а лишь маскирует бесплановый характер нашей экономики словесной шелухой. В нем содержатся пространные положения о стратегическом планировании на всех государственных уровнях и во всех возможных формах без их включения в единый народнохозяйственный процесс. Не обозначена в нем и роль в планировании науки, а именно — обязанность научных институтов участвовать в составлении и взаимоувязке планов и мониторинге их выполнения с целью внесения необходимых корректировок с учетом непредвиденных внутренних и внешних обстоятельств.

³ Там же. С. 11.

⁴ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». ФЗ № 172 от 28 июня 2014 г.

Очевидно, что стратегическое прогнозирование и народнохозяйственное планирование должны осуществляться не факультативно, а в обязательном порядке и непрерывно. Этим должны заниматься не уже существующие органы власти, а специальные государственные учреждения, располагающие необходимым штатом высокопрофессиональных плановиков.

Примерно те же недостатки присущи и Закону о промышленной политике⁵, который также не содержит четких механизмов реализации содержащихся в нем положений. Нигде в тексте закона не устанавливается обязанность федеральных и региональных органов власти разрабатывать промышленную политику на определенный период времени и нести ответственность за ее проведение. Разъясняется лишь, что и как они должны делать в случае, если вдруг кем-то будет принято решение о необходимости разработки такой политики. Если же такого решения не будет принято, то положения закона останутся мертвым словом на бумаге.

В соответствии со своим содержанием новый законодательный акт скорее должен бы называться законом о промышленности (по аналогии с законом, например, о торговле), так как он закрепляет практику, сложившуюся в индустриальной сфере и мало что меняет в этой области. Если и есть конкретные статьи, касающиеся именно промышленной политики, проводимой государством, то они описывают исключительно формы и методы, используемые для поддержки промышленности в принципе и во все времена, а не содержание проводимой именно в настоящее время политики в этой важнейшей сфере экономики.

В Законе лишь в самой общей форме сформулированы три цели промышленной политики, из которых две являются вечными (обеспечение обороноспособности и безопасности государства, а также занятости населения и повышения его уровня жизни), и только одна намекает на необходимость изменения нынешнего неблагоприятного состояния нашей экономики — «формирование высокотехнологичной конкурентной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития»⁶.

Несколько детализируются эти цели при перечислении задач промышленной политики, среди которых значатся создание и развитие современной промышленной инфраструктуры и системы поддержки этой отрасли в соответствии с целями и задачами, определяемыми документами стратегического планирования на федеральном уровне, стимулирование внедрения результатов интеллектуальной деятельности и освоения производства инновационной промышленной продукции, внедрение импортозамещающих, ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий, поддержка выпуска и экспорта продукции с высокой долей добавленной стоимости, обеспечение технологической независимости национальной экономики.

⁵ Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации». ФЗ № 488 РФ от 31 декабря 2014 г.

⁶ Там же Ст. 4.

Достоинство данного закона видится в том, что в нем не только признается необходимость, но и детально описывается система возможного государственного воздействия на индустриальное развитие страны. Недостаток же этого документа в том, что он не закрепляет обязанность органов власти проводить промышленную политику, не устанавливает, в каких документах и с какой периодичностью должны определяться направления этой политики. Он совершенно абстрагируется от механизмов реализации задач, поставленных в соответствующих программных и исполнительных документах. Отсутствие ответа на все эти и другие вопросы практического характера превращает закон о промышленной политике в декларацию о намерениях, отнюдь не гарантирующую реальную разработку и осуществление такой политики компетентными органами.

Вдохнуть жизнь в принятые законы может только появление механизма практической реализации их положений. Резкое усиление внимания к народнохозяйственному планированию означает по сути пересмотр предыдущих представлений о требуемой экономической модели. И сегодня вряд ли можно с определенностью утверждать, что мы готовы к планированию, если до сих пор составлявшиеся нами прогнозы и плановые наброски чаще всего не подтверждались на практике.

Долгосрочная стратегия развития — отправной пункт народнохозяйственного планирования. Народнохозяйственное планирование практически возможно только после разработки и утверждения долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны. В этой стратегии должны быть обозначены основные намечаемые цели и способы их достижения. Для современной России главная цель состоит в возрождении ее экономической мощи путем создания высокотехнологичного многоотраслевого народнохозяйственного комплекса, работающего на собственной основе. Последнее очень важно не только по принципиальным соображениям обеспечения независимости и суверенитета страны, но и как гарантия нормального развития экономики в случае политизированного давления на нее извне.

Немаловажным является вопрос, в какие именно отрасли целесообразно направлять весьма ограниченные ресурсы. Многие предлагают вкладываться в инфраструктурные проекты. Считается, что развитие инфраструктуры — это естественная задача государства, так как частный бизнес не заинтересован в создании бесплатных дорог, мостов, туннелей. Ссылаются и на практику Ф. Рузвельта, боровшегося с Великой депрессией путем развертывания общественных работ в инфраструктурной сфере. Упоминают и о намерении Д. Трампа обновить устаревшую инфраструктуру страны, создавая тем самым новые рабочие места.

Но Россия находится в иной ситуации. Для нее необходим ускоренный экономический рост, а не просто рабочие места. Строительство даже крупного объекта (Крымского моста или олимпийского комплекса в Сочи) вносит единичный, разовый вклад в объем ВВП, который не

возобновляется в следующие годы, тогда как вновь освоенное производство обеспечивает свой вклад в национальный доход постоянно и, как правило, увеличивает его в будущем. Поэтому для возобновления экономического роста важнее возрождение обрабатывающей промышленности, а обновление инфраструктуры полезно лишь в той мере, в какой это создает необходимые условия для общего развития.

России необходимы государственные инвестиции не только в инфраструктуру и социальную сферу, как предлагает Дж. Стиглиц для США и других стран, где проблема поддержания экономического роста не стоит так остро. Наше государство должно вкладывать бюджетные средства прежде всего в развитие производства и привлекать туда же частный капитал по принципу его долевого участия в крупных инвестиционных проектах.

Советская станкостроительная и инструментальная промышленность была почти полностью уничтожена, а снабжение соответствующей продукцией оставшихся индустриальных отраслей, включая ОПК, стало осуществляться исключительно импортом из развитых стран. Поэтому возрождение общего и отраслевого станкостроения должно стать перво-степенной задачей, причем не только с точки зрения нашей международной безопасности, а, прежде всего, как основа развития производств по переработке добываемого в нашей стране сырья в готовую продукцию, которая заменит нынешний сырьевой экспорт.

Определившись с фундаментальной основой индустриального возрождения, необходимо обозначить приоритетные отрасли, обеспечивающие производственную специализацию России. Это, прежде всего, переработка нефти в конечную продукцию крекинга, газа — в химические изделия, металлов и дерева — в товары инвестиционного и потребительского спроса. Именно эти отрасли должны снабжаться отечественными станками, как и традиционные производства легкой и пищевой промышленности. Что касается широкой номенклатуры бытовой техники, электроники и ИКТ, где требуется постоянное обновление выпускаемой продукции, то нужно специализироваться на тех видах, где у нас имеется неплохой научный задел и опытно-конструкторский потенциал, достаточный для успешной конкуренции с иностранными аналогами на внутреннем, а, возможно, и на внешних рынках.

Сама постановка общенациональной задачи позволяет мобилизовать средства и силы на ее выполнение. Нам уже удается замещать импортные медикаменты отечественными, хотя производятся они по-прежнему из ввозного сырья. Непонятно только, почему приоритетом избрана фармацевтика, а не станкостроение, отсутствие которого грозит гораздо большей опасностью для суверенитета страны. Видимо, ставилась та задача, которую легче решить по форме, а не по существу, но никак не в силу ее важности с учетом роли отрасли в народнохозяйственном комплексе. Ясно одно — невозможно успешное развитие без комплексного подхода к выбору приоритетов, которые должны устанавливаться осознанно на научной основе, а не хаотично и исключительно по крат-

косрочным рыночным критериям, которые в условиях глобализации лишь закрепляют отсталость периферийных стран.

Экспертами отмечается незаменимая роль государства в развитии науки и новейших технологий: «Роль государства как заказчика, инвестора и организатора высокорискованных технологических проектов значительная. А в ряде случаев (фундаментальные исследования и сложные кооперационные проекты, имеющие прикладное значение) — решающая»⁷.

В отличие от других развитых стран, где национальные рынки насыщены не только импортной, но и отечественной конкурентоспособной продукцией, в России очень мало изделий собственной промышленности, которые могут конкурировать с иностранными аналогами, за исключением сырья. Потребности нашего обширного внутреннего рынка удовлетворяются в основном импортными товарами. Это недопустимо, если мы хотим развивать собственное производство. Рынок сбыта для отечественного производства должен быть на первых порах огражден от иностранных конкурентов в отраслях, считающихся приоритетными. Способы ограждения могут быть разными: от исключения отдельных производств из юрисдикции ВТО и введения запретительных импортных пошлин до стимулирования их развития налоговыми, кредитными и иными льготами. Никаким другим способом обеспечить развитие отечественного производства невозможно.

Нужно также учитывать, что многие трудности освоения новых товаров можно существенно смягчить при использовании банковских кредитов, которые в последние годы были почти недоступны для бизнеса из-за чрезмерно высоких процентных ставок. Введенная Банком России в целях борьбы с инфляцией ключевая ставка на уровне 17% годовых и, уменьшаемая почему-то гораздо медленнее снижения уровня цен, практически стала тормозом экономического роста. Такая политика Центробанка оправдывается нашими властями разными доводами вплоть до ненаучного отрицания влияния уровня процентной ставки на инвестиционную деятельность: «Очевидно, что проблема не в процентных ставках — в Европе они даже отрицательные, а инвестиции все равно стремятся к нулю»⁸. Такое сравнение некорректно, так как не учитывает коренной разницы между заграничными и нашими условиями. В первом случае речь идет об экономике, насыщенной товарами и не имеющей потенциала для их дополнительного сбыта. Поэтому даже чрезвычайно низкая или нулевая процентная ставка не в состоянии оживить хозяйство, страдающее от перепроизводства. Во втором случае высокие банковские проценты не позволяют производить продукцию, потенциальный спрос на которую на внутреннем рынке имеется, но не может быть

⁷ Осьмаков В., Калинин А. О стратегии развития промышленности в России // Вопросы экономики. 2017. № 5. С. 54–55.

⁸ Медведев Д.А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 17.

удовлетворен отечественными производителями, оказавшимися в невыгодной ситуации по сравнению с иностранцами, имеющими доступ к дешевым кредитам.

Явно неприемлема проводившаяся до сих пор политика создания в благоприятных финансовых условиях «подушки безопасности», с тем чтобы воспользоваться ею в кризисные времена. Использование накопленных в «тучные годы» средств стабилизационных фондов для покрытия расходов на социальные цели обычно приводится в качестве оправдания необходимости таких фондов. На самом же деле иммобилизация этих накоплений означает их изъятие из хозяйственного оборота ради будущего одноразового расходования на нужды потребления. Гораздо больший эффект для роста бюджетных доходов достигался бы, если бы эти средства были вложены в развитие производства, отдача от которого формировала бы постоянный ежегодный (а не одноразовый) приток средств от возросшего объема налогов. В этом случае не потребовалось бы никаких «зачачек» и не возникал бы вопрос, что делать после их исчерпания. Казалось бы — это очевидно, но нельзя игнорировать и другую проблему: ошутимую неспособность оперативно и рационально вкладывать бюджетные средства с пользой для экономического развития. Такой недостаток до сих пор не устранен.

Комплексность и приоритетность в планировании. Предложения даже наиболее жестких критиков позиции экономического блока российского правительства все-таки ограничиваются мерами традиционной макроэкономической политики, направленными на устранение допускаемых нелогичностей и просчетов в монетарной и антиинфляционной деятельности Банка России, в практике банковского кредитования предприятий, в текущем и долгосрочном инвестировании в оборотные и основные фонды производственных компаний. Вопрос о механизмах планирования в рыночной экономике, как правило, не поднимается. В самой общей форме ставится задача создания и поддержания новых пропорций в народном хозяйстве. Но остается неясным, как реально обеспечить изменение отраслевых пропорций на практике.

В статье В. Дасковского и В. Киселева высказывается много полезных соображений, направленных на оздоровление ситуации в нашей стране и возобновление экономического роста, но они все-таки носят «общеукрепляющий» характер и содержат лишь наметки конкретных действий на трехлетие 2017–2019 гг.⁹ Главный недостаток их предложений заключается в том, что они нацелены на стимулирование роста реального сектора без решения центральной для рыночной экономики проблемы сбыта производимой продукции. Авторы ограничиваются сделанной вскользь констатацией того, что важнейшим условием активизации инвестиционной деятельности является востребованность дополнительной или вновь производимой продукции, и не уточняют, как появится эта

⁹ См. Дасковский В., Киселев В. Когда социально-экономическое развитие России обретет новую динамику? (анализ статьи Д. Медведева) // Экономист. 2017. № 1.

востребованность в условиях полностью насыщенного внутреннего рынка аналогичными, но более дешевыми и качественными импортными товарами. «Необходимо, — предлагают они, — срочно разработать дополнительный план действий, в основе которого должен быть титульный список ввода объектов в эксплуатацию в плановом трехлетии, способных вывести экономику из застоя. В этом плане должны быть четко определены объемы, способы финансирования и контроля капиталовложений, ответственные за реализацию этого раздела плана»¹⁰. Как все это можно сделать, не имея четкой системы народнохозяйственного планирования и адекватных методов выполнения плановых задач, в статье не уточняется.

Единственным обязательным планом общегосударственного масштаба является государственный бюджет, составляемый и утверждаемый ежегодно в центре, в субъектах федерации и на местах. В бюджете любого уровня устанавливаются источники и размеры доходов, а в расходной части указываются конкретные получатели бюджетных средств и суммы, которые они должны освоить. Из бюджета финансируются органы государственной власти и социальная сфера, которая также содержится государством. Лишь небольшая часть бюджетных расходов предназначена для развития экономики. Бюджет планирует расходы, связанные с функционированием государственного сектора, а на состояние частного сектора он оказывает лишь косвенное влияние.

В отличие от финансового плана страны комплексный народнохозяйственный план распространялся бы на все сектора и отрасли экономики (а также и на науку, культуру, социальную сферу), увязывал бы их в единое целое и обеспечивал бы выполнение общегосударственных задач всеми имеющимися средствами. Но в отличие от директивных методов всеохватывающего планирования нет надобности в рыночной экономике программировать все и вся. Большинство пропорций устанавливаются самостоятельно рутинным способом самоподдержания сложившегося народнохозяйственного равновесия. Планированию подлежат лишь те изменения, которые нарушают текущие балансы ради достижения вновь ставящихся целей. Главной проблемой такого планирования становится привлечение независимых частных собственников к реализации общих целей и задач. Делать это необходимо не мерами принуждения, а средствами, учитывающими интересы свободных предпринимателей и обеспечивающими для них получение материальной выгоды в виде стабильной прибыли на вложенный капитал.

В чем сегодня состоит совместный интерес как государства, так и бизнеса? В том, чтобы в стране стала развиваться обрабатывающая промышленность, которая сможет создать индустриальную мощь государства и предоставить бизнесу новые возможности для производства инновационной продукции широкого спектра. Эта продукция сможет за-

¹⁰ Там же. С. 25.

местить иностранные аналоги только при условии всемерной поддержки государства, в особенности на первых порах. Главное, что ожидает бизнес от государства, — это гарантий сбыта новой продукции прежде всего на внутреннем рынке. И такие гарантии должны быть предоставлены. Самым простым и наиболее действенным способом было бы закрытие российского рынка для импорта иностранных аналогов такой продукции, производство которой в плане обозначены как государственный приоритет. В этом случае потребители внутри страны вынуждены были бы покупать отечественную продукцию. Понятно, что членство России в ВТО затрудняет введение протекционистских мер, хотя при желании можно было бы добиваться этого, ссылаясь на их необходимость для развития страны.

В успешных государствах, сумевших добиться ускоренного экономического роста даже в условиях открытости страновой экономики, применяются методы принуждения к приобретению отечественной инновационной продукции. Так, в Республике Корея они используются для стимулирования малого и среднего бизнеса осваивать новую продукцию: «В целях содействия продвижению инновационной продукции на внутреннем рынке, последовательной популяризации и распространению ее на практике, с 2006 г. реализуется специальная программа гарантирования закупок новых технологий и продуктов, в рамках которой местным органам власти и компаниям, находящимся в государственной собственности либо с участием государства в акционерном капитале, в обязательном порядке надлежит приобретать инновационные продукты МСБ, которые были сертифицированы государственной экспертной комиссией как: NEP (новый высококласный продукт); NET (новая высококласная технология); GS (качественное программное обеспечение); EPC (высокотехнологический процесс)»¹¹.

Ключевое значение имеет упоминавшаяся выше проблема сочетания государственной необходимости освоения новой продукции с выгодностью такого освоения для бизнеса. Только при гарантии такой выгоды возможно добровольное принятие на себя бизнесом соответствующих обязательств. Государство и бизнес должны совместными усилиями обеспечивать рентабельность продукции, производимой на основе ГЧП. От государства потребуются реальные или потенциальные расходы (инвестиции, кредиты, гарантии), но, разделяя риски бизнеса, государство тоже несет эти риски с учетом специфических для государства критериев доходности и оправданности бюджетных расходов.

Способ действий в таких случаях хорошо известен и широко применяется за рубежом. Это государственно-частное партнерство в самых разных его модификациях. В рыночных условиях лучшим способом выполнения плановых задач и достижения конкретных целей промышленной политики, касающихся не только государственного, но и частного

¹¹ Абдурасулова Дж. Поддержка инновационной деятельности малого и среднего бизнеса: мировой опыт и корейская специфика // Экономист. 2017. № 1. С. 88.

сектора, может быть ГЧП, способное объединить интересы как государства, так и частного бизнеса, и предполагающее разделение ответственности и рисков между партнерами при венчурном инвестировании средств в новое производство.

Такая возможность предусмотрена в Законе о промышленной политике в Российской Федерации. Статья 16 этого Закона посвящена «специальному инвестиционному контракту», заключаемому между частным инвестором, обязующимся создать новое производство, и государственным органом, стимулирующим эту деятельность. В нем оговариваются срок действия соглашения (до 10 лет), характеристики осваиваемой или модернизируемой продукции, перечень мероприятий по реализации контракта, объем инвестиций, меры государственного стимулирования. Условия контракта считаются настолько твердыми, что они не могут изменяться новыми законами, принимаемыми до истечения срока его действия.

Алгоритм выполнения государственных планов в рыночных условиях. Суждения о необходимости сознательного целеполагания и народнохозяйственного планирования, как правило, оставляют открытым вопрос о практической возможности делать это в рыночной экономике, а тем более в ущербной российской полурыночности. Поэтому они часто воспринимаются как призывы вернуться к советской практике жесткого распределительного планирования по директивам Госплана и Госснаба, что в условиях частнособственнического рынка действительно невозможно (точнее, возможно ценой разрушения рыночной экономики). Поскольку практического алгоритма плановой деятельности государства авторы этих суждений не предлагают, то и отношение к ним в основном негативное. В лучшем случае признается полезность макроэкономических прогнозов с их многовариантностью в зависимости от разных сценариев воздействия внешних и внутренних факторов. Если и допускается возможность сознательных действий ради корректировки прогнозных показателей, то исключительно косвенными средствами денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики. В России отказались даже от мягкого индикативного планирования, применяемого во многих странах. Однако ныне пришло время реабилитировать народнохозяйственное планирование, понимаемое как системное целеполагание на определенный период времени и обеспечение обязательного выполнения намеченных целей к установленному сроку.

Важно сознавать, что новые индустриальные проекты появляются у нас нечасто не только из-за неблагоприятного предпринимательского климата, а, главным образом, по причине отсутствия привлекательных для бизнесменов сфер приложения сил и средств. Начать производство наукоемкой продукции не возьмется на свой страх и риск никакое (а тем более малое) частное предприятие без надежной государственной поддержки. Но не существует ни достаточно глубокого анализа причин отсутствия проектов, ни практически значимых предложений по пре-

одолению такой ситуации. Ясно одно: сам бизнес радикально исправить ситуацию не может. Дело за государством.

Вообще говоря, у нас нет недостатка в предложениях о способах организации плановой деятельности. Их много, со многими из них, в принципе, хочется согласиться. Но они носят слишком общий характер и, в основном, сводятся к обоснованию необходимости народнохозяйственного планирования. Вот пример более развернутых соображений на эту тему: «Стратегия развития отечественной экономики, а также долгосрочное научно-техническое развитие должны разрабатываться плановой службой правительства на основе различных подходов к прогнозированию и программированию, а текущая политика — выверяться исходя из стратегических целей. Данная работа, по нашему мнению, должна включать:

- общий стратегический план развития хозяйства, со всеми необходимыми целями и параметрами их достижения на 5 и 10 лет;
- план институциональных изменений;
- план научно-технологического развития;
- план развития базисных секторов хозяйства;
- общий план распределения ресурсов (финансовый в том числе) и производительных сил;
- планы и программы развития территорий Российской Федерации, включая южные регионы, Крым, Сибирь, Урал, Дальний Восток, Арктический Север и прилегающие пространства и т.д.;
- текущие планы экономической политики, согласованные с решением общих задач развития»¹².

Но и этот пример лишь подтверждает вывод о «засилье» самых общих абстрактных соображений и о слабости такой научной проработки проблемы, которая необходима для практической политики. Все без исключения предложения о возможных направлениях и организационных основах народнохозяйственного планирования не содержат самого главного — реалистичного описания системы выполнения плановых задач, прежде всего в производственной сфере. Без этого невозможно представить, как даже самые полезные и полностью научно обоснованные планы будут выполняться при условии сохранения рыночной самостоятельности хозяйственных субъектов в государственном секторе, а тем более предприятий, находящихся в частной собственности.

Повторяю: ключ к решению этой непростой задачи дает, на наш взгляд, государственно-частное партнерство. О его необходимости давно и часто говорится в нашей литературе и на научно-производственных форумах. В частности подчеркивается, что государственно-частное партнерство (ГЧП) в производственной сфере направлено на привлечение частных инвестиций к проектам инновационно-технологического

¹² Сухарев О. Экономический рост России: различия в подходах к выбору траектории развития (ответ «либералам») // Экономист. 2017. № 2. С. 24.

обновления реального сектора национальной экономики, и прежде всего промышленности¹³.

С удовлетворением отмечая прогресс в деле популяризации ГЧП, необходимо признать отсутствие предложений об использовании государственно-частного партнерства в планировании, в особенности как формы обеспечения выполнения государственных планов наряду с прямым финансированием инвестиционных проектов из госбюджета. Очевидно, именно государственно-частное партнерство должно стать главным способом выполнения народнохозяйственных планов. Оно открывает широкие возможности для долевого финансирования как частными, так и государственными инвесторами совместных проектов с использованием льготного кредитования, госзаказов, гарантированных государством коммерческих контрактов, заключаемых между заинтересованными бизнесменами и госструктурами об освоении, выпуске и сбыте новой продукции и выполнении строительно-монтажных работ.

Только при финансовой и организационной поддержке государства, при твердых государственных гарантиях и наличии иницилируемых правительством крупных производственных проектов (например, в станкостроении, сельскохозяйственном машиностроении, электротехнической промышленности) можно направить свободные денежные средства частных предпринимателей, банковские кредиты и средства государственных фондов развития на выполнение приоритетных проектов, к реализации которых охотно подключатся иностранные и отечественные инвесторы, хранящие свои капиталы за границей, а также кооперанты из других стран независимо от их принадлежности к разным интеграционным группировкам, но в первую очередь, конечно, предприниматели из стран Евразийского экономического союза.

Планирование должно охватывать не только производственный сектор, но и финансовый и денежно-кредитный. Денежная политика должна содействовать экономическому росту, снабжению народного хозяйства достаточным количеством денежной массы и ее целевому распределению ради увеличения и повышения эффективности производства. Доступность банковского кредитования обеспечивается низкими процентными ставками, что подтверждается практикой центральных банков в развитых странах. Валютная политика обязана концентрироваться на предотвращении бегства капитала из страны и на поддержании стабильного обменного курса рубля. Ни одна из этих задач в должной мере не выполняется Банком России, сконцентрировавшим свои усилия преимущественно на таргетировании инфляции.

Итак, выполнение государственного плана в условиях рынка может обеспечиваться путем стимулирования самостоятельных хозяйственных организаций добровольно участвовать в иницилируемых плановыми органами инвестиционных и производственных проектах.

¹³ Волкова Г., Зиядуллаев Н. Новая индустриализация как инновационный драйвер модернизации экономики / Экономист. 2017. № 6. С. 42-43, 47.

Описанная в общих чертах система народнохозяйственного планирования принципиально отличается от всех до сих пор применявшихся типов. Она не является ни директивной, ни индикативной. Выполнение плановых задач достигается в ней не административно-принудительными методами, не только косвенным воздействием на ход развития в нужном направлении. Такое планирование можно назвать партнерско-коммуникативным, так как оно строится на достижении устанавливаемых государством целей путем добровольного взаимовыгодного партнерства между государством и частным бизнесом с использованием средств постоянной коммуникации (прямых и обратных связей) между участвующими в этой системе субъектами в процессе составления, выполнения и корректировки планов.

Конкретный алгоритм использования государственно-частного партнерства в планировании можно проследить на примере станкостроительной промышленности, которая имеет особое значение для комплексного народнохозяйственного развития, а в нынешних непростых условиях эта отрасль может стать локомотивом экономического роста и вывода России из кризисной ситуации.

Когда говорят о необходимости возрождения в России собственного станкостроения, которое было высоко развито в СССР, занимавшим второе место в мире по производству станков и экспортировавшим их даже в высокоразвитые страны, то указывают, прежде всего, на необходимость преодоления нефтегазовой зависимости страны. Но не менее важно «слезть» и со второй «иглы», каковой является импорт иностранного оборудования, способного довести нас до «технологического рабства».

Но этим значение собственного станкостроения не исчерпывается. Его возрождение, как и других отраслей машиностроения, станет мощным драйвером экономического роста благодаря увеличению отечественного производства станков, спрос на которые сегодня удовлетворяется преимущественно за счет импорта. Потребность российского рынка в станках огромна. Только для машиностроительной отрасли будет необходимо в ближайшем будущем, по экспертным оценкам, примерно 1,2 млн единиц оборудования вместо ныне используемых до предела изношенных станков. Конечно, новые отечественные станки должны отвечать современным требованиям, но они не обязаны конкурировать на внешних рынках. Их главное назначение – замещать иностранное импортное оборудование, а выходить на внешний рынок они смогут по мере достижения мирового уровня по соотношению цена–качество.

Предварительным условием развития российского станкостроения является ограничение импорта осваиваемых нами видов станков и мощная государственная поддержка их производства и сбыта внутри страны. Без этого невозможно будет занять свою нишу на насыщенном иностранной продукцией внутреннем рынке, так как заново осваиваемые и потому экспериментальные станки будут всегда намного дороже импортных, производимых в массовых объемах.

Нельзя сказать, что руководство нашей страны не понимает значения собственного станкостроения и не пытается принимать меры по его развитию. Но эти меры, к сожалению, не доводятся до полной реализации. Так, на 2016 г. планировалось запустить не менее семи станкостроительных заводов с выделением на эти цели 2,7 млрд руб. А до 2020 г. намечалось ввести в эксплуатацию в общей сложности сто заводов, включая ныне влчашие жалкое существование. Позднее выделяемая сумма уменьшилась до 1,4 млрд руб., а из ранее намеченных проектов осталось четыре, судьба которых не известна. Более того, в 2016 г. было отменено субсидирование процентной ставки при кредитовании отрасли, а на 2017 г. финансирование станкостроения из госбюджета вообще не предусматривалось. Вопреки благим пожеланиям, производство станков в 2014-2016 гг. в целом снизилось на 17,2%, а металлорежущих — увеличилось всего на 3,8%. Несмотря на государственную поддержку и удорожание импорта по причине девальвации рубля, уровень 2012 г. по выпуску отечественных станков все еще не достигнут, а их импорт по-прежнему в сотни раз превышает отечественное производство¹⁴.

Реальным выходом из плачевной ситуации, в которой находится станкостроение, должно стать, по мнению автора вышеприведенного анализа, «государственное планирование этой отрасли»: «Это установление конкретных заданий исполнителям, пусть и в форме госзаказов, на конкурсной основе; ответственность предприятий за их выполнение; согласованность всех заданий, обеспечивающая достижение плановых целей в намеченные сроки»¹⁵. Как уточняется в статье, станкостроение, тем самым, будет развиваться в тех же условиях, что и ОПК. И хотя оборонно-промышленному комплексу действительно полезно заняться созданием собственных станков вместо используемых импортных и включить их в номенклатуру гражданской продукции, которая будет осваиваться в ходе предстоящей конверсии оборонной промышленности, это не исключает, на наш взгляд, налаживания их производства не только в государственном секторе, но и во всем народном хозяйстве с использованием государственно-частного партнерства.

Практически это может происходить следующим образом. Запланированные с учетом оценки будущего спроса на внутреннем рынке виды и объемы станков и инструментов предлагаются для возможных инвестиционных проектов всем желающим начать их новое производство. Выделенные государством на эти цели средства предоставляются при условии долевого участия бизнеса в финансировании проектов.

Метод привлечения средств местных инвесторов на долевой основе широко применяется Европейским союзом при целевом содействии развитию торговой, ремесленной, туристической и экологической деятельности в странах — членах этой организации. Такой опыт имеется и

¹⁴ Водомеров. М. Государственное планирование станкостроения — ключевое звено импортозамещения // Экономист. 2017. № 1. С. 30.

¹⁵ Там же. С 35.

в России: при выделении средств из федерального Фонда развития промышленности на один рубль государственных денег привлекают 6 рублей частных инвестиций. Пока что использование этой практики носит ограниченный характер, так как государство предлагает мало проектов, гарантирующих освоение и сбыт новой продукции: «Результаты проведенного ТПП России опроса регионального предпринимательского сообщества показали, что для развития и расширения своего бизнеса 70% предпринимателей пользовались услугами банков и кредитных организаций, тогда как средствами государственных институтов развития — только 5%»¹⁶. Следовательно, потенциал долевого финансирования далеко не исчерпан и сможет широко использоваться в процессе выполнения планов.

Гораздо большего эффекта могут достичь совместные государственно-частные инвестиции, когда обеспечивается не только финансирование, но и технологическая и организационная поддержка бизнеса, а главное — гарантируется государством сбыт будущей продукции и получение запланированной прибыли. Это достигается не только использованием госзаказов и участием в целевых конкурсах, но и обязательным заключением коммерческих контрактов между всеми участниками процесса планирования, регулирующих снабжение сырьем и сбыт готовой продукции, а также оказание услуг, связанных со строительством, пуском и налаживанием производства, опытно-исследовательской и конструкторской работой, транспортировкой и логистикой, ремонтным обслуживанием поставленного оборудования.

Но, несмотря на большие возможности этих рычагов планирования, сегодня становится особенно очевидным, что для практического выполнения плановых заданий, касающихся изменения структуры экономики и ускоренного развития, например, собственного машиностроения, необходимо, чтобы были созданы дополнительные условия для успешного освоения отечественной промышленностью новых видов продукции и их преференциального сбыта на обширном внутрироссийском рынке.

Введение народнохозяйственного планирования потребует создания специального механизма плановой деятельности. Этим, безусловно, должно заняться особое ведомство. В отличие от Минэкономразвития, решающего текущие проблемы путем латания все новых и новых дыр, и Минфина, озабоченного только сбором бюджетных доходов из имеющейся узкой базы налогообложения и созданием «заначек» на непредвиденное будущее, этот новый государственный орган будет заниматься исключительно развитием экономики, обеспечением ее упреждающего (а не просто догоняющего) роста, и именно на это он будет направлять необходимые ресурсы, которыми страна реально располагает.

¹⁶ Интервью президента Торгово-промышленной палаты России С.Катырина — Включили мозги // Аргументы и факты. 2017. № 25.

Только такой орган сможет провести объективную инвентаризацию имеющегося производственного и научно-технического потенциала страны и беспристрастное ранжирование отраслей и производств по их экономической эффективности и перспективной конкурентоспособности. В этом он кровно заинтересован, ибо непосредственно отвечает за реальное выполнение им же самим установленных плановых заданий.

Такой плановый орган должен быть создан прежде всего на уровне федерации. Не важно, как он будет называться. Главное, чтобы он обеспечивал оптимальное развитие нашей экономики. Основываясь на опыте стран, совершивших в последние годы заметный рывок в экономическом развитии, В. Полтерович предлагает назвать его Федеральным агентством развития (ФАР). В отличие от Госплана СССР этот орган будет заниматься составлением проектов и обеспечением выполнения уже принятых комплексных народнохозяйственных планов в рыночных условиях, не нарушая коммерческой самостоятельности предприятий и других хозяйственных субъектов.

Это ведомство должно заниматься комплексным развитием страны и иметь для этого все необходимые полномочия. Начинать введение системы планирования надо именно с создания такого органа на базе имеющихся отделов стратегического планирования и народнохозяйственного прогнозирования в разных ведомствах и НИИ с использованием опыта специалистов-плановиков советского времени. Этот опыт должен выработать практические алгоритмы функционирования системы народнохозяйственного планирования. Постановка амбициозных целей и налаживание реальной работы по их достижению в приемлемые сроки послужили бы катализатором деловой активности общества и творческой мобилизации государственного аппарата.

Под выполнение этих конкретных задач необходимо будет приспособить действующую в стране экономическую модель. Это будет сделать гораздо легче, чем полностью отказаться от нее и заменить какой-то новой, пусть лучшей или даже идеальной. Более безболезненный путь состоит в постепенной перестройке хозяйственного механизма именно для реализации новых целей, обозначенных и достигаемых по инициативе самой власти. Ради этого будет меняться и политическая система, укрепляться законодательная и исполнительная ветви власти, совершенствоваться суды, прокуратура, адвокатское сообщество, усиливаться борьба с коррупцией.

Понятно, что переориентироваться на работу в условиях новой экономической модели будет непросто. Да и саму ее невозможно заранее представить в деталях, так как она будет достраиваться в процессе перевода управления экономикой на планово-рыночные начала. Но приступить к этому важному делу все-таки придется, если мы не хотим топтаться на месте и вечно отставать от стран, идущих в авангарде мирового экономического развития.