

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ МИРОВОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

Резюме аналитического доклада



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
МГУ имени М. В. Ломоносова



WORLD PUBLIC FORUM
DIALOGUE
OF CIVILIZATIONS

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Центр исследования экономической политики



СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ МИРОВОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

Резюме аналитического доклада

Февраль 2016 года
Москва

Представленный доклад подготовлен при поддержке
Фонда содействия развитию сотрудничества между народами
«Общественный форум «Диалог цивилизаций»
Председатель Совета фонда В.И. Якунин, д.п.н.

Доклад подготовлен сотрудниками Центра исследования экономической политики, преподавателями и сотрудниками кафедры макроэкономического регулирования и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова с участием привлеченных экспертов.

Научный руководитель авторского коллектива заведующий кафедрой макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова – к.э.н. *А.Н. Клепач*

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ МИРОВОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

(Резюме аналитического доклада)

1. Российская экономика, не оправившись в полной мере от мирового кризиса 2008–2009 годов, вновь оказалась перед лицом серьезных внешних испытаний. В результате резкого падения цен на нефть и антироссийских санкций страна оказалась в качественно новой ситуации, требующей нестандартных решений, способных обеспечить не только макроэкономическую устойчивость, но и значительное ускорение экономического роста, которое преодолело бы тенденцию к ослаблению позиций российской экономики в мире.

Вызовом становится обозначившееся с 2010 года отставание российской экономики по темпам роста от мировой и, как следствие, тенденция к сокращению ее доли в мировом ВВП и мировой торговле.

Новые вызовы и накопленные структурные и институциональные проблемы требуют обновления подходов к проводимой экономической политике.

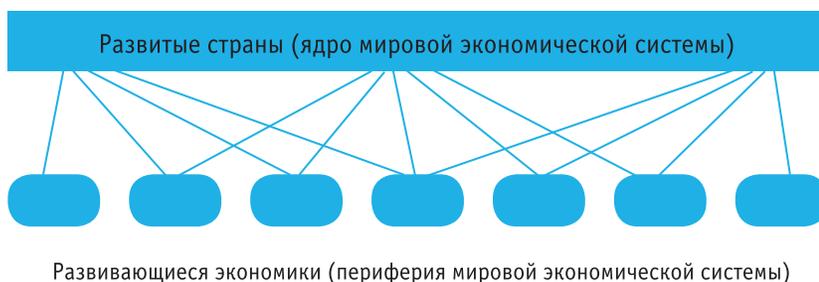
2. После встряски глобального финансового кризиса 2007–2009 годов мировая экономика находится в неустойчивом положении, когда еще не завершен переход в принципиально новое состояние. Нынешнее положение характеризуется повышенной степенью **неопределенности**, а с другой стороны, – нарастанием **волатильности («турбулентных» процессов) в различных сферах жизни**.

Экономика России в силу своих малых масштабов относительно мировой экономики (3,1% мирового ВВП по ППС в 2015 г.) при высокой степени открытости, либеральном режиме движения товаров и капитала оказывается крайне чувствительной к возмущениям на мировых товарных и финансовых рынках.

3. Новая фаза, в которую вступает мировая экономика, характеризуется более низкими темпами роста и более высокими рисками, чем это было в течение 1990-х годов и первого десятилетия нового XXI века. Кроме того, значительно возросла дифференциация в темпах экономического роста внутри группы развитых стран, а также между ними и ведущими развивающимися экономиками.

4. Мировое хозяйство традиционно рассматривается в виде простой дихотомии «развитые – развивающиеся экономики» (см. рис. 1).

Рисунок 1. Конфигурация глобальной экономической системы

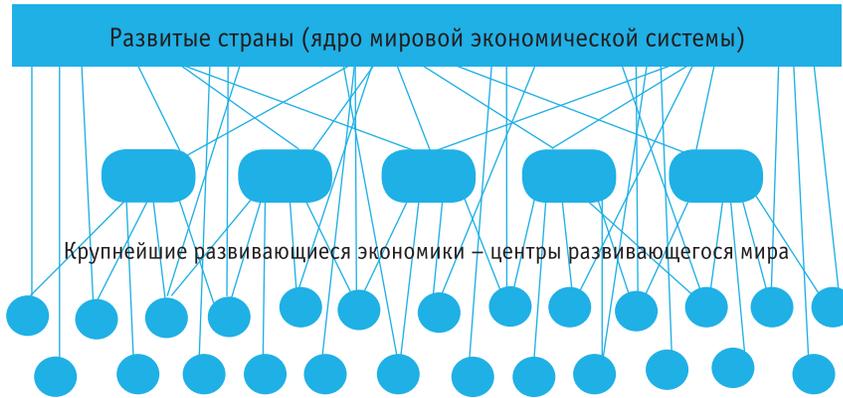


Профиль глобальных рисков также определяется взаимодействием групп развитых и развивающихся стран при ведущей роли первых. Всякий раз, когда развитые экономики переживали кризис, это немедленно сказывалось и на их периферии. Когда же кризисные явления зарождались в развивающемся мире, их размах, как правило, оказывался достаточным лишь для того, чтобы затронуть развитые страны «по касательной» (так, в частности, произошло в ходе «азиатского кризиса» 1997–1998 годов).

В начале нового тысячелетия в мировой экономике обозначился переход к более сложной структуре. В ней теперь дополнительно выделились крупные развивающиеся рынки, ставшие самостоятельным ядром для своих соседей.

К настоящему времени структуру мировой экономики можно с большей степенью точности охарактеризовать как трехуровневую, где в роли игроков нового (промежуточного) уровня выступают крупные национальные экономики, ставшие центрами развивающегося мира. Таким образом, эта структура может быть описана следующим образом: «развитые экономики – центры развивающегося мира – периферия развивающегося мира» (см. рис. 2).

Рисунок 2. Трехступенчатая конфигурация глобальной системы



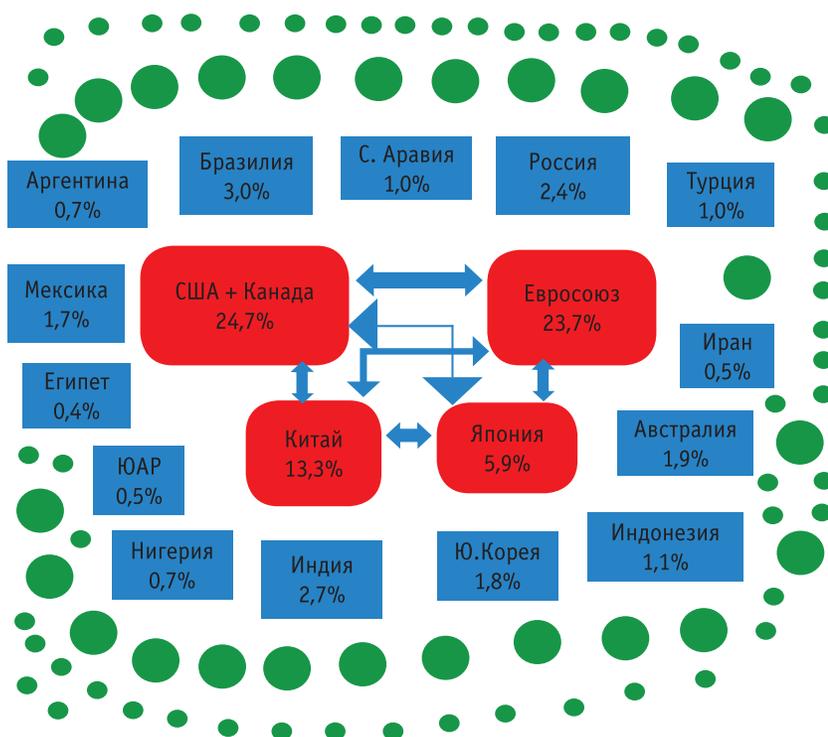
Развивающиеся экономики («периферия» мировой экономической системы)

Наряду со странами БРИКС в группу стран, ставших центрами развивающегося мира, могут быть зачислены Иран, Мексика, Индонезия и Аргентина. Если ориентироваться исключительно на долю стран в мировом ВВП, то к данной группе могут быть отнесены Мексика, Саудовская Аравия, Турция, Аргентина, Нигерия, Индонезия, Египет.

Россия выступает как один из **центров силы** с учетом своей роли на мировом нефтегазовом рынке и рынках вооружений, а также влияния на постсоветском пространстве, да и в более широком смысле – на евразийском пространстве.

Полицентричность мировой экономической системы на фоне общего сближения размера экономик развитых и развивающихся стран можно представить следующей схемой (см. рис. 3).

Рисунок 3. Конфигурация современной глобальной экономической системы



Условные обозначения:

- лидеры (центры) мировой экономики
- центры второго уровня
- периферия мировой экономической системы

Источник: расчеты авторов на основе данных Всемирного банка (доли экономик даны из расчета в долларах США по рыночному курсу по состоянию на 2014 год).

5. Выход ведущих развивающихся государств на авансцену мировой экономики, их интенсивное включение в глобальные торгово-инвестиционные и финансовые цепочки создает **сложную многополюсную конфигурацию**, резко усложняя процессы согласования противоречивых интересов различных государств и их объединений, одновременно снижая эффективность регулирующего влияния международных финансово-экономических институтов.

6. Мир вступает в новую «полосу развития», которая еще крайне недостаточно описана экономистами.

Несмотря на развитие полицентричности в мировой экономической системе лишь ограниченный круг стран, в том числе и Россия, могут проводить **суверенную политику**. При этом активно возрождаются попытки внешнего управления развитием, подавления экономического суверенитета, включая использование механизма санкций. Несмотря на быстрый рост развивающихся экономик в 2000-е годы недавние возмущения на мировых финансовых и сырьевых рынках продемонстрировали их высокую уязвимость. В этой связи в международной сфере представляется целесообразным активное артикулирование российского призыва к использованию международного экспертного сотрудничества для выработки алгоритма неизбежного, но плавного **перехода к множественной форме будущей финансово-экономической модели мирового хозяйства**.

7. Повышение роли региональных форм сотрудничества и интеграции не столько тормозит процессы глобализации, сколько может способствовать рождению **новой модели глобализации, опирающейся на сетевые региональные структуры**, что способствует большей гибкости глобальных процессов и адаптивности локальных сообществ и экономик. Развертывание современной стадии глобализации посредством регионализации придает самой глобализации большую глубину и многообразие.

Вместе с тем различные региональные интеграционные проекты могут как взаимно дополнять друг друга, так и вступать друг с другом в острую конкуренцию, порождать новые разделительные линии, что уже проявилось в украинском выборе между ассоциацией с Европейским союзом или вступлением в Евразийский экономический союз. Та же судьба способна постигнуть перспективный в целом проект Транс-Тихоокеанского партнерства (ТТП), создаваемого в новом эпицентре глобального экономического роста.

8. Несмотря на геополитический конфликт с Западом России предстоит создать новый формат взаимодействия и даже партнерства с Евросоюзом. Это не означает закрытия российской экономики, но значительно меняет подходы к ее финансовой и технологической зависимости от западных рынков и усиливает открытость российской экономики к сотрудничеству со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Вопрос укрепления **экономического суверенитета** приобретает приоритетный характер для российского государства, меняя подхо-

ды к старым планам европейской интеграции и повышения открытости. Элементом этого курса на укрепление экономического суверенитета становится развитие Евразийского экономического союза и так называемый «поворот на Восток» российских внешнеэкономических связей, включая сопряжение между Евразийским экономическим союзом и китайским проектом «Шелкового пути».

Кризисные явления в китайской экономике последнего времени, судя по всему, лишь увеличивают потребность в определении нового драйвера роста «китайского мира», а также объективно должны снизить «стоимость входа» России в этот проект или способствовать его интеграции с существующими структурами Евразийского экономического сотрудничества. Вновь, не исключено, представится возможность включить в повестку дня политико-экономической практики российско-китайских отношений проект Трансевразийского пояса «Развитие» (ТЕПР).

Необходимо принимать во внимание, что европейская и американские экономики, возможно, также стоят перед новой волной кризиса, учитывая нарастающую проблему государственного долга и нерешенные в полной мере внутренние дисбалансы. Однако текущая динамика их развития представляет для российской экономики еще больший вызов, учитывая нашу собственную стагнацию, начавшуюся в 2013 году еще до падения цен на нефть и санкций из-за незавершенного перехода к новой инновационной модели развития.

9. Некоторые эксперты говорят о России как об «экономике периферийного капитализма», в качестве выхода из данного положения допуская отказ от экономического и политического суверенитета и подчинение «передовым» развитым странам Европы. Однако в условиях многополярного мира Россия имеет шансы самой выступать в качестве одного из центров силы, в том числе глобального характера. Россия нащупывает активное место в **сетевой конструкции нового мирового и геополитического порядка.**

10. Именно в эпоху перемен нужно в первую очередь придерживаться устойчивой системы ценностей и заранее выработанных планов. Это позволит не только держаться верного курса, не сбиться с пути, но и работать на опережение ситуации.

Выстраивание **работающей системы стратегического планирования становится важнейшей приоритетной задачей**, не менее,

а более важной, чем удержание дефицита бюджета в намеченных пределах. Отсутствие в России эффективной системы планирования (стратегического управления), соответствующей нынешней стадии эволюции рыночной экономики, является одним из тормозов экономического развития страны и значимым фактором нашего отставания от динамично развивающихся экономик стран Азии и Америки.

С принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ, далее – Закон о стратегическом планировании) ставка на создание целостной системы стратегического управления в России получила законодательное закрепление.

Хотя в России **главным стержнем государственного управления экономикой по-прежнему является бюджет**, и Бюджетный кодекс имеет приоритет над другими институциональными правилами, набирает силу движение в сторону целостной системы стратегического планирования, охватывающей не только финансово-денежные, но и реальные пропорции производства. Можно сказать, что **это уже не только бюджетно, а структурно ориентированная система управления.**

11. Система стратегического управления, складывающаяся в стране, должна выходить далеко за рамки Закона о стратегическом планировании. В частности, необходимо включить в контур стратегического управления сложившуюся практику согласования стратегий и программ деятельности корпораций с государственным участием со стратегическими планами и программами Правительства.

Успех (или неуспех) стратегического управления во многом определяется достигнутым уровнем единства, или, напротив, разобщенности государственного, народнохозяйственного, отраслевого, регионального и корпоративного уровней.

12. Закрепляемый Законом о стратегическом планировании состав документов стратегического планирования предполагает разработку и одновременную реализацию более 100 документов федерального уровня, включая ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, прогнозы, стратегии, более 40 государственных программ Российской Федерации и государственную программу вооружения, схемы территориального планирования Российской Федерации,

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и планы деятельности федеральных исполнительных органов власти на среднесрочный период и не менее 500 документов регионального уровня. Каждый субъект Российской Федерации должен разработать долгосрочный и среднесрочный прогнозов развития, долгосрочную стратегию социально-экономического развития и план мероприятий по ее реализации, схемы территориального планирования, а также государственные программы субъекта Российской Федерации.

На муниципальном уровне Законом о стратегическом планировании предусмотрено, что крупные муниципальные образования при принятии ими соответствующих решений могут также разрабатывать прогнозы, стратегии социально-экономического развития и планы мероприятий по их реализации, а также муниципальные программы. Учитывая общее число муниципальных образований в России – около 22800, это означало бы разработку еще порядка 100 тысяч документов, хотя, учитывая необязательный характер этих требований и его адресацию к крупным муниципальным образованиям, **реестр стратегических документов в целом вряд ли превысит 30 000 документов.**

13. Учитывая масштабы Российской Федерации, в первую очередь, площадь ее территории, в целях эффективной реализации системы стратегических документов жизненно **необходимо введение обязательного учета пространственных условий и оценки пространственных последствий всех принимаемых государственных решений.**

Пространственный разрез также должен присутствовать в стратегических документах развития системообразующих корпораций, находящихся под контролем государства (РАО «Газпром», РАО «РЖД», РАО «Транснефть», ОАО «Роснефть» и др.).

14. Организация перспективного планирования пространственного социально-экономического развития предполагает формирование целостной общегосударственной системы разработки стратегических документов, определяющих перспективы развития территориальных частей России в неразрывной связи с развитием всей страны, охватывающей не только все уровни и звенья власти, но и вовлекающей в эту деятельность другие заинтересованные стороны – бизнес-сообщество и население.

15. В настоящее время в стране отсутствует отдельный орган, отвечающий за разработку и функционирование такой системы стратегического планирования в народнохозяйственном, отраслевом, пространственном и региональном разрезах.

Активную методическую и организационную поддержку работы по пространственному и региональному планированию могли бы оказать государственные институты развития, и в первую очередь, Внешэкономбанк и его дочерние организации. **Оценку макроэффекта и регионального стратегического значения рассматриваемых и реализуемых Внешэкономбанком проектов целесообразно сделать обязательной**, наряду с традиционным банковским анализом инвестиционных проектов. Возможно, что надо вернуться к восстановлению Инвестиционного фонда, подчинив его Внешэкономбанку и сосредоточив на поддержке среднemasштабных региональных проектов развития.

16. Закон о стратегическом планировании впервые в современных условиях предусматривает в рамках Стратегии пространственного развития Российской Федерации подготовку предложений **о совершенствовании системы расселения и приоритетных направлениях размещения производительных сил** на территории Российской Федерации. Это создает правовые возможности для реструктуризации системы расселения и экономического пространства страны с использованием регулируемого размещения производительных сил.

Под **реструктуризацией системы расселения** понимается приведение числа, мест расположения, связности и функционального назначения населённых пунктов России (от крупных городов до малых сельских поселений) в соответствие с новыми реалиями и перспективными задачами. Назрела необходимость **введения в регулируемое русло стихийно протекающей с огромными социально-экономическими и политическими потерями миграции населения** с превращением ее в предмет целенаправленной пространственной политики.

Впервые, помимо объективных потребностей, возникла также реальная возможность придания стихийно протекающему процессу размещения производства (с учетом исключительно рыночных факторов и мотивов инвесторов) характера рационально обоснованного и общественно обусловленного выбора, реализуемого в регулируемой

на государственном уровне форме. Критериями указанного выбора, вытекающими из необходимости учета частными инвесторами и предпринимателями интересов государства, жителей определенных населенных мест и иных общественных ограничений, должны выступать **требования комплексного использования ресурсов, оптимального освоения пространства и охраны окружающей среды.**

Формой учета указанных требований должны стать генеральная (в масштабах страны) и территориальные (в границах макрорегионов и субъектов Российской Федерации) **схемы развития и размещения производительных сил.** Эти схемы должны содержать обоснование наиболее эффективных с позиций государственно-частных интересов пространственных пропорций развития экономического потенциала страны применительно к важнейшим секторам экономики и крупнейшим производственно-хозяйственным комплексам.

17. Несмотря на все проблемы важно, что **стратегическое планирование все же начало свою жизнь, и стратегичность становится все более обязательным требованием ко всем уровням управления.**

Формирование новой стратегии развития России, отвечающей текущим и будущим вызовам, должно учесть **ряд уроков**, которые можно извлечь из опыта реализации стратегических программ и антикризисных планов предыдущих лет.

Во-первых, **частные локальные оптимумы не всегда складываются в оптимальное решение для экономики в целом.** Обратно говоря, не все то, что выгодно «Газпрому», «Роснефти» или Сбербанку, в равной мере благотворно и для всей российской экономики.

Во-вторых, **экономика сверхприбыли, доминирование финансового подхода над философией развития и предпринимательства становится важнейшим тормозом для развития,** провоцируя кризисные взрывы. Фискализм неизбежно ведет к превращению инновационности в фразу или в отдельные фрагментарные проекты.

В-третьих, вместо целостной политики пространственного развития, обеспечивающей подъем российской глубинки и опережающее

развитие инновационных кластеров, региональная политика сосредоточилась на точечной поддержке пограничных и других «геополитических» российских регионов (Калининграда, Сочи, Северного Кавказа и Дальнего Востока). **Без решения вопросов подъема российской глубинки устойчивого сбалансированного развития российских территорий и обеспечения экономической и социальной целостности России обеспечить не удастся.**

В-четвертых, необходимо сохранить среднесрочный и долгосрочный характер государственных планов, программ и закупок, несмотря на всю неопределенность перспектив бюджетных доходов.

18. Для малой открытой сырьевой экономики, какой является российская **не подходит политика жесткого таргетирования инфляции и свободного плавания валютного курса.** Прямолинейное ужесточение и денежной, и бюджетной политики в ответ на внешние шоки и сокращение экспортных доходов порождает «цикл сжатия» экономики, что ведет к дальнейшему падению доходов бюджета и может сопровождаться периодическими волнами значимого ослабления курса национальной валюты.

Сложившаяся система принятия решений в России с ориентацией на финансовые цели краткосрочного характера приводит к созданию **цикла сжатия экономической активности** (см. рис. 3.1.3).

Рисунок 3.1.3. Механизм формирования цикла снижения экономической активности



Ухудшение внешней и внутренней конъюнктуры при этой логике ведет к усилению бюджетной консолидации, которая в условиях роста обязательных расходов социальной и оборонной направленности приводит к сокращению ассигнований на экономику.

В свою очередь, это способствует снижению уровня инвестиционной активности и последующему замедлению темпов экономического роста. Затем происходит естественный пересмотр перспектив развития экономики всеми экономическими агентами, в том числе и иностранными, что способствует нарастанию оттока капитала и ухудшению состояния платежного баланса. На следующем этапе возникает необходимость существенной корректировки валютного курса и изменения параметров денежно-кредитной политики. В результате формируются риски постепенного сползания экономики в своеобразную «инерционную спираль» (или «цикл сжатия»), что, в свою очередь, требует перманентной жесткости бюджетной и денежно-кредитной политики и сопряжено с периодическими циклами чувствительного ослабления курса рубля.

19. Противостоять такому развитию событий можно путем **переноса фокуса внимания экономических властей на задачи долгосрочного развития**, отдавая приоритет сбалансированному росту, где прирост производства и эффективности компенсирует возросшие бюджетные затраты и дополнительный рост денежного предложения.

Альтернатива состоит в переходе к бюджетной политике умеренного **увеличения государственного долга, направленного на поддержку реального сектора** экономики и финансирование проектов развития, а также переходе денежной политики к **многофакторному таргетированию, учитывающему приоритеты экономического роста и стабильности национальной валюты**.

20. В условиях ограничения доступа российских банков к мировым финансовым рынкам и практически полной блокировки заимствований госбанков вследствие санкций основным источником расширения ресурсной базы банковской системы и, соответственно, увеличения кредитования экономики может стать размещение в кредитных организациях средств Фонда национального благосостояния или депозитов Банка России (или кредитов), увязанных с таргетированием роста кредитования экономики как минимум для банков с ведущим государственным участием и госкорпорации «Внешэкономбанк». Потенциальный дефицит средств может оцениваться минимум в 30–40 млрд. долларов, или 2% ВВП, что как раз соответствует величине несвязанных средств ФНБ. Инвестирование этих средств в эффективные проекты может повысить темпы роста российской экономики на 0,4–0,5 процентных пункта в год в среднесрочной перспективе и в долгосрочной – на 0,8–1,0 п. пункт.

В сочетании с умеренным увеличением государственного долга, а также необходимыми структурными преобразованиями и мерами по стимулированию повышения эффективности корпоративного управления в корпорациях с государственным участием это позволит российской экономике выйти на темпы роста, сопоставимые и даже опережающие темпы роста мировой экономики (4–5% в год).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российская экономика обладает потенциалом для значительного ускорения развития и превращения в одного из мировых лидеров роста, однако это ускорение требует значительных институциональных и структурных преобразований. Ключевым направлением таких преобразований является как раз становление гибкой системы государственно-корпоративного стратегического управления, сочетающейся с эффективной конкурентной средой, в которой оперирует частный сектор.

Необходимо стратегическое изменение временного горизонта анализа и оценки при принятии решений и реализации текущих мер экономической политики.

Кризис вскрыл накопившиеся проблемы в управлении как на государственном, так и (едва ли не в большей степени) на корпоративном уровне (включая финансовый сектор). **Формирование новой модели управления и новой управленческой элиты – это то, без чего российская экономика не сможет устойчиво и динамично развиваться, и этот процесс находится пока только в самой начальной стадии.**

Можно сказать, что на повестке дня стоит задача не только повышения темпов роста и адаптации к новым геополитическим вызовам, но и проведения **«революции управляющих»**, перехода к **принципиально новой культуре государственного и корпоративного управления.**