

# Приоритеты в экономической политике государства (теория и практика)

**Зельднер Алексей Григорьевич** —

главный научный сотрудник Института экономики РАН, доктор экономических наук, профессор.

**Осипов Владимир Сергеевич** —

заведующий сектором институтов государственного управления Института экономики РАН, главный научный сотрудник НИИ СП, доктор экономических наук.

УДК 338.24.021.8

В статье рассматриваются методики выбора приоритетов экономического развития с позиций различных школ экономической теории. Авторы стремятся показать важность определения приоритетов для реализации идеи стратегического планирования на основе зарубежного опыта и инструментов экономической политики. Авторы склоняются к тому, что важнейшим приоритетом экономической политики должен стать рост благосостояния населения, который может быть достигнут разными путями с использованием различных инструментов.

*Ключевые слова*

Приоритет экономического развития, мультипликативный эффект, возрастающая и убывающая отдача, цепочка ценности.



## Общетеоретические подходы к выбору приоритетов

В условиях кризиса выбор приоритетов для обеспечения устойчивого экономического развития — насущная стратегическая задача для любой страны. Ограниченные бюджетные, административные, природные, географические, демографические, институциональные ресурсы диктуют необходимость выбора из всего множества желательных к реализации задач тех из них, которые, во-первых, окажут мультипликативный эффект на решение иных задач, не вошедших в приоритеты, а во-вторых, обеспечат повышение уровня благосостояния населения. Эти две позиции являются определяющими для первичного отбора приоритетов, однако, принимая эти условия необходимыми, их нельзя назвать достаточными для ограничения круга приоритетов экономического развития и выбора наиболее важных из них. Приоритеты должны быть вписаны в общую канву экономической политики, которая представляет собой систему взаимосвязанных целей, принципов, стратегий и инструментов взвешенного и целенаправленного воздействия на экономику [1].

В работе Н. Калдора отмечается, что выбор приоритетных секторов для экономического развития возможен в связи с выявленной статистической зависимостью между ростом объема производства и ростом производительности труда в обрабатывающей промышленности [2]. Именно такие зависимости стали основным аргументом в пользу выбора приоритетности обрабатывающей промышленности при разработке программ экономического развития стран третьего мира. Поскольку экономическая ситуация в мире изменилась за пятьдесят лет и некоторые из положений мейнстрима экономиче-

ской науки оказались нежизнеспособны на практике, возникла потребность обосновать способы выбора приоритетов экономического развития.

Учитывая надобность обеспечивать мультипликативный эффект от поощрения развития выбранной приоритетной отрасли или сферы, считаем необходимым обратиться к мультипликатору инвестиций как возможной модели обоснования таких приоритетов. Мультипликатор призван дать количественную характеристику зависимости дохода от инвестиций:

$$K = \frac{\Delta Y}{\Delta I} = \frac{\Delta Y}{\Delta Y - \Delta C} = \frac{1}{1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}}$$

где  $K$  — мультипликатор;  
 $\Delta Y$  — прирост дохода;  
 $\Delta I$  — прирост инвестиций;  
 $\Delta C$  — прирост потребления;  
 $\frac{\Delta C}{\Delta Y}$  — коэффициент предельной склонности к потреблению.

Таким образом, мультипликатор характеризует экономическую эффективность инвестиций в масштабе народного хозяйства. Принимая во внимание, что  $Y = C + S$ , а значит,  $\Delta Y = \Delta C + \Delta S$ , где  $S$  — сбережения, а  $\Delta S$  — прирост сбережений, рост сбережений влечет за собой уменьшение потребления и снижение коэффициента предельной склонности к потреблению, а значит, и к росту мультипликатора. Отсюда можно сделать вывод, что приоритетными для экономического развития становятся те отрасли или сферы деятельности, которые стимулируют рост сбережений или ведут к росту сбережений. Здесь важно учесть, что необходимым условием экономического развития является увеличение благосостояния населения, а рост сбережений может быть достигнут только при определенном уровне потребления.





Рисунок 1

Матрица структуризации экономической политики в зависимости от имеющихся объемов факторов производства

Фактор производства \ Объем	ИЗБЫТОК	НЕДОСТАТОК
ТРУД		
ЗЕМЛЯ		
КАПИТАЛ		

Принимая во внимание, что практически все модели экономического роста могут быть сведены к виду производственной функции

$$Y = f(K, L),$$

где  $K$  — капитал;  $L$  — труд, отметим, что достижение экономического роста возможно за счет входящих в модель переменных — труда и капитала. Капитал нуждается в техническом перевооружении и обновлении с тем, чтобы эффективность производства постоянно росла, поэтому стимулирование капиталовложений может быть выбрано одним из приоритетов. В то же самое время переменная «труд» раскрывается через понятие «человеческий капитал», который напрямую связан с производительностью труда. Качественное здравоохранение, образование и передовая наука, таким образом, становятся приоритетами в экономической политике при их выборе через модели экономического роста.

Еще один способ выбора приоритетов экономического развития может быть сформирован на основе иерархии человеческих потребностей [3]. Так, низшей базовой потребностью человека является физиологическая потребность (продукты питания). При удовлетворении этой потребности появляются потребность в безопасности, а затем по-

требность в самоактуализации и другие потребности. Важно отметить, что человек задумывается об удовлетворении вышестоящей потребности только в случае сравнительно полного удовлетворения нижестоящей потребности. Если принять во внимание тот факт, что повышение благосостояния населения — важнейшая задача для любого правительства, будут понятны и подходы к выбору приоритетов экономического развития.

Важно отметить, что ограничителем в выборе приоритетов здесь становятся реальные возможности их ресурсного ограничения. В связи с этим еще одним вариантом методики выбора приоритетов является возможность использования базовых факторов производства (рис. 1) [4].

При наличии достоверных данных о том, какие факторы производства имеются в стране, каковы их объем и качество, можно предложить инструменты экономической политики, направленные на использование факторов, по которым имеются устойчивые конкурентные преимущества. Именно они и станут приоритетами, позволяющими привлечь недостающие или недостаточные факторы производства. В противном случае мы получаем набор разнонаправленных действий, порой взаимоисключающих

влияние друг друга на результирующий показатель.

В период сталинской индустриализации в связи с изоляцией страны от внешнего мира (о причинах мы не упоминаем) СССР столкнулся с такой матрицей структуризации экономической политики (рис. 2).

Это сочетание избытка факторов труда и земли и недостаток фактора капитала привел к репрессивной политике по отношению к населению страны. Мы убеждены, что именно в этом причина сталинских репрессий — иначе нельзя было превратить избыточный фактор труда в фактор капитала.

Современная Россия имеет иную матрицу структуризации экономической политики (рис. 3).

Мы имеем избыточный фактор земли и недостаток факторов капитала и труда. Фактор труда стал недостаточным как вследствие неблагоприятной для демографии экономической политики в период 1991–2006 гг. (разрушение промышленного и аграрного сектора и безработица, алкоголизация населения и др.), так и вследствие эмиграции экономически активного, «частнопредпринимательски активного» населения в страны развитой рыночной экономики. В этом плане мы столкнулись с классической «ловушкой среднего уровня дохода», однако экономический кризис и сопутствующее ему сокращение деловой активности и занятости создают условия для реориентации фактора «труд» на те отрасли, где наблюдался его недостаток.

Добавляя в модель новые факторы производства, например фактор «предпринимательская способность», и оценивая ее состояние, можно развивать эту методику и переходить к более тонким настройкам системы приоритетов экономического развития.

Следует отметить, что историческая перспектива экономической политики правительства в разных странах имеет некоторую закономерность, которая заключается в чередовании либеральной (в периоды роста) и этатистской (в периоды кризисов) макроэкономической политики. Принимая во внимание этот факт, следует формулировать приоритеты экономического развития, в том числе в зависимости от внешних факторов, в данном случае в зависимости от стадии в экономическом цикле. На каждой стадии экономического цикла экономическая политика должна изменяться. Она не может быть статичной и не учитывать текущее состояние экономики страны. Здесь большое значение приобретают структурные реформы, призванные помочь в преодолении трудностей роста. Структурная трансформация в развивающейся экономике может быть определена как набор изменений в структуре спроса, торговли, производства и факторов, которые приводят к увеличению доходов на душу населения [5].

При выборе приоритетов необходимо принимать во внимание реальное состояние сложившихся интеграционных процессов в различных отраслях, учитывая производственные связи при формировании продукции конечного передела. Следует иметь в виду, что международное разделение труда, в XIX в. складывавшееся с ориентацией на специализацию по фактору лучших природно-экономических условий, уже с середины XX в. начало трансформироваться в связи с промышленной революцией и наступлением эры глобализации. Возникновение транснациональных монополий привело к технологическому разделению производственного процесса — учету цепочки ценности с позиции эффективности. И здесь формируется дисфункциональный тренд, заключающийся

Рисунок 2

Матрица структуризации экономической политики СССР в зависимости от имеющихся объемов факторов производства в период сталинской индустриализации

Фактор производства \ Объем	ИЗБЫТОК	НЕДОСТАТОК
ТРУД	×	
ЗЕМЛЯ	×	
КАПИТАЛ		×

Рисунок 3

Матрица структуризации экономической политики современной России в зависимости от имеющихся объемов факторов производства в период сталинской индустриализации

Фактор производства \ Объем	ИЗБЫТОК	НЕДОСТАТОК
ТРУД		×
ЗЕМЛЯ	×	
КАПИТАЛ		×

дывающий неравенство в распределении доходов на разной стадии производства продукции конечного передела.

Как отмечает Р. Каплински, внутри глобальных цепочек ценности возникает конкуренция за те участки, которые дают наибольшую рентабельность [6]. Эту же мысль приводит в своей книге Э. Райнерт [7], называя политику промышленно развитых стран специализацией на отраслях с возрастающей отдачей, а политику стран третьего мира — специализацией на отраслях с убывающей отдачей. Они задаются вопросом о том, как можно определить, где начинается цепочка ценности — со сборки продукта или с получения сырья?

По нашему мнению, цепочка ценности начинается с получения первичного сырья и завершается потреблением продукта.

Цепочки ценности различаются также и по вкладу в конечный продукт, по удовлетворению потребностей потребителя и по вкладу в добавленную стоимость и прибыль от реализации конечного продукта.

Промышленно развитые страны, богатые страны по Э. Райнерту, специализируются на тех стадиях передела или технологического процесса, которые дают наибольшую доходность, а стадии, дающие меньшую доходность, остаются для исполнения бедным странам. Как только жизненный цикл операции с высокой доходностью подходит к концу (то есть снижению доходности), богатая страна переносит его производство в бедную страну (по аналогии с так называемым отверточным производством). Да, бедная страна получает производство, рабочие места и даже относительный

## Бедная страна получает производство, рабочие места и даже относительный рост благосостояния населения, однако страны третьего мира таким путем никогда не достигнут благосостояния стран первого мира.

рост благосостояния населения, однако страны третьего мира таким путем никогда не достигнут благосостояния стран первого мира. Поэтому прав Э. Райнерт, утверждая, что богатые страны именно специализируются на богатстве, а бедные страны — на бедности.

Убывающая отдача характерна в первую очередь для сырьевых отраслей, примитивных отраслей промышленности и сельского хозяйства, в которых экстенсивный способ производства превалирует над интенсивным. В развитых странах сельское хозяйство существенно субсидируется из государственного бюджета. Возрастающая отдача сопровождается высокотехнологичные отрасли промышленности, для которых интенсивный тип производства более характерен.

Таким образом, в результате глобализации страны третьего мира теряют свою промышленность, так как слишком быстро открылись мировым рынкам. Приток на национальный рынок импортных товаров в первую очередь погубил промышленность, что привело к снижению доходов населения и как следствие совокупного спроса. Об этом предупреждали авторы доклада «Рыночный шок»: «<...> горький опыт Польши и Венгрии показывает, что ориентированная на рынок политика стабилизации не приводит автоматически к процессу устойчивого роста. Еще более важно признание того, что стабилизация, особенно путем шоковой терапии, чревата такими огромными социальными из-

держками, что они становятся политически неприемлемыми и невыносимыми. <...> На экономическом фронте центральный организующий принцип, к которому должна тяготеть вся чрезвычайная программа, заключается в сохранении производства с учетом исторических и структурных особенностей экономики конкретных стран» [8].

Сложившаяся макроэкономическая ситуация ведет к тому, что бедная страна, специализирующаяся на отраслях с убывающей отдачей, обеспечивает отрасли с возрастающей отдачей других стран платежеспособным спросом, а кроме того, снабжает эти страны квалифицированными кадрами, готовыми работать за меньшую зарплату, чем местные специалисты. Двойной отток — капитала и кадров — дает серьезный толчок развитию и экономическому росту в тех странах, которые специализируются на промышленном производстве и в то же время стагнируют отрасли экономики в бедных странах.

С учетом современных тенденций можно сделать вывод о том, что П. Самуэльсон оказался не прав, утверждая, что при открытии мировых рынков произойдет выравнивание доходов во всех странах, в реальности расслоение стран по доходам все возрастает.

### Учет современной специфики при выборе приоритетов

В начале 2016 г. Россия оказалась в системном кризисе. Причем это не спонтанный кри-

зис, вызванный исключительно внешними факторами, а именно системный кризис, связанный с внутренними ошибками в проведении социально-экономической политики.

Нельзя не отметить и влияние внешних факторов: падение цен на топливные и другие ресурсы привело в России к недополучению примерно 150 млрд долл. (13% ВВП), а в результате санкций (потеря прямых инвестиций и займов) недополучено 50 млрд долл. (4% ВВП).

Ведь обвал мировых цен на сырьевые ресурсы не привел в развитых странах к таким последствиям, как в России. Более того, в связи с повышением процентных ставок в США происходит переток капитала из развивающихся стран в развитые, превысивший 1 трлн долл.

Дефицитный бюджет, санкции и антисанкции, «оборонительная» война в Сирии, необходимость увеличения оборонного бюджета, рост цен и инфляции, падение уровня жизни, актуализация проблемы импортозамещения — все это вновь ставит во главу угла проблему обеспечения устойчивого развития экономики. Управление процессом устойчивого экономического развития (в условиях ограничения ресурсов и снижения уровня жизни) — это практически всегда оптимальный выбор приоритетов развития с учетом поставленной цели, обеспечивающих в конечном итоге достижение высокого качества жизни населения. Оптимизация выбора целей и путей их достижения с использованием приоритетов — это следствие в первую очередь высокого профессионализма в управлении, позволяющем рационально использовать финансовые ресурсы, как правило ограниченные, с целью достижения максимального эффекта за счет оптимального, экономически обоснованного выбора приоритетов. «Экономика как

наука — это учение о том, как общество делает выбор в использовании своих ограниченных ресурсов» [9].

В основе выбора приоритетов социально-экономического развития — реальная оценка состояния экономических процессов и четкое понимание конечных целей [10]. При этом:

- выбор приоритетов должен учитывать национальные интересы страны, которые представляют собой «совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, социальной и других сферах»;
- могут выделяться приоритеты так называемой первоочередной необходимости с позиции социальной стабильности и национальной безопасности. Это проблемы поддержания уровня жизни населения, бюджетные возможности, текущее социально-экономическое состояние, экологические и другие проблемы;
- приоритеты, направленные на реализацию поставленной цели, при прочих равных условиях должны учитывать долгосрочные стратегические разработки, схему развития и размещения производительных сил страны на перспективу;
- приоритеты должны обеспечить получение мультиплика-

тивного эффекта, определяемого включением в сферу производства все большего и большего числа отраслей, решая проблему «спрос — предложение».

В методическом и практическом плане при выходе на приоритеты первоначально целесообразно определиться с подходом к выбору цели. В качестве основной цели чаще всего называют ВВП на душу населения по паритету покупательной способности. Валовой внутренний продукт — один из общепризнанных экономических показателей, отражающих стоимость товаров и услуг, произведенных в процессе производственной деятельности экономических единиц — резидентов в целях конечного потребления. Будучи стоимостной категорией, ВВП включает и такие специфические товары и услуги для населения, как оружие, услуги полиции, армии и др. Сложно говорить об их реальной общественной оценке, об их потребительной стоимости. ВВП двойствен с точки зрения нравственности, он имеет как положительное значение, так и отрицательное, ибо увеличение производства зачастую сопровождается экологическими нарушениями водной и воздушной среды, в свою очередь изменение климата приводит к росту природных катаклизмов. Ухудшение среды обитания отражается на здоровье населения, что в сочетании со стихийными бедствиями приносит обществу невосполнимые потери. И наконец, рост стоимости ВВП иногда идет по принципу «Выруби сад — расширь кухню». И поскольку стоимость потерянного сада с учетом не только потерянной продукции, но и экологии, эстетики не поддается рыночной оценке, такие потери при оценке факторов роста ВВП не учитываются.

Критерий, отражающий удельный вес отрасли в общем объеме ВВП, также не может служить ос-

новой для выбора приоритетов вследствие как недостатков методики исчисления ВВП, так и социально-экономической значимости тех или иных отраслей.

Учитывая специфику показателя ВВП, отметим, что для международных сравнений ООН рекомендует использовать индекс человеческого развития, дающий относительную возможность сравнивать положение различных стран. Человеческий потенциал — основа системы устойчивого развития, критерий, используемый ООН с 1990 г., — характеризует в обобщенной форме изменение таких параметров, как продолжительность жизни, удельный вес грамотных и уровень благосостояния, измеряемого как ВВП по паритету покупательной способности на душу населения в долларах. По индексу человеческого развития в 2013 г. первое место в мире занимала Норвегия — 64,4 тыс. долл. на душу населения, далее Швейцария — 56,9, США — 52,9 тыс. долл. Примерно тридцатое место из приведенных в справочнике [11] стран по паритету покупательной способности занимает Россия. По данным журнала «Эксперт», в 2013 г. в России ВВП на душу населения составил 15 тыс. долл., в 2015 г. — 8,2 тыс. долл. (как и в Китае). Уровень Украины перед майданом — 4,5 тыс. долл.

Выбор приоритетов — один из наиболее сложных и дискуссионных вопросов как в теоретическом, так и в практическом плане. Ряд экономистов отдают приоритет сфере финансовых услуг и экономике знаний, считая «промышленность пережитком общества агропромышленной революции» [12]. Если подходить к оценке вклада отраслей в ВВП или их сальдированного финансового результата, то наиболее высокие показатели будут в промышленности, а наиболее низкие — в сельском хозяйстве. Но здесь возникают





социальные проблемы. Лауреат Нобелевской премии по экономике М. Алле подходит к системному пониманию эффективности исходя из предпочтения потребителя. Достижение эффективности любым путем, считает М. Алле, включая максимизацию прибыли, не может быть самоцелью, ибо существуют общенациональные, социальные цели и этические проблемы. М. Алле прав, считая, что не стремлению к эффективности следует отдавать предпочтение, а сохранять социальную стабильность как условие безопасности [13].

При определении критерия выбора для того или иного приоритета его оценка с позиции только экономической эффективности несостоятельна, она противоречит социальной направленности большинства приоритетов. Так, например, при реализации такого приоритета, как уровень и качество жизни, требуется система показателей, отражающая динамику продолжительности жизни, рост численности населения, рост заработной платы, пенсий, динамику потребительских цен и др. Одновременно учитывается и минимизация затрат на реализацию данного приоритета.

Учитывая, что в соответствии со ст. 7 Конституции РФ Россия —

«социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», именно показатель высоких стандартов жизни следует использовать в качестве критерия для определения приоритетов, обеспечивающих с учетом реального положения достижение целевого ориентира государственной социально-экономической политики.

Вопрос осложняется тем, что в экономической литературе накоплено большое количество разнообразных подходов к выбору критериев, измеряющих качество и уровень жизни. Назовем лишь некоторые:

- индекс физического качества жизни (*Physical Quality of Life Index*, PQLI), разработанный группой ученых под руководством Морриса;
- индекс человеческого развития (*Human Development Index*, HDI), разработанный А. Сеном;
- интегральный индикатор качества жизни населения, разработанный профессором С.А. Айвазяном в ЦЭМИ РАН;
- показатель ожидаемой счастливой жизни Вееenhoвена (HLE);
- голландский индекс условий жизни (LCI) и др.

В статье мы не ставили цели определения достоинств и не-

достатков перечисленных выше индексов. Для наших условий показатель качества жизни, предложенный ЦЭМИ РАН, в наибольшей степени соответствует социально-экономическому развитию.

Определив цель, достижение которой требует выбора определенных приоритетов, можно предложить логическую обобщенную схему ее достижения, учитывая, что каждый приоритет имеет свою специфику.

Обобщенная схема:

- выбираем цель и конкретный приоритет;
- определяем пути достижения цели и в первую очередь инвестиционные возможности (бюджетные, внебюджетные, собственные);
- выявляем экономический механизм, стимулирующий привлечение инвестиций, включающий государственно-частное партнерство;
- разрабатываем дорожную карту поэтапного достижения конечных целей;
- проводим постоянный мониторинг достижений индикаторов каждого этапа;
- рассчитываем мультипликативную эффективность каждого приоритета.

К выбору приоритетов необходимо подходить комплексно, учитывая их влияние на необходимость институциональных изменений, предполагающих партнерские отношения государства, бизнеса и общества в реализации намеченных целей развития. С экономических позиций это целенаправленная деятельность государства, использующего институты и механизмы для концентрации ограниченных бюджетных ресурсов и привлекаемых частных инвестиций на базе механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) с целью обеспечения устойчивых темпов экономического роста. С социальных пози-



ций — достижение роста уровня и качества жизни.

Привлечение инвестиций, особенно частных, для финансирования приоритетных направлений развития на базе ГЧП в большей мере зависит от созданной государством институциональной среды [14], определяющей безопасное предпринимательство, гарантию от возможных рисков, паритетную ответственность всех субъектов рыночных отношений и консенсус с институтами гражданского общества, обеспечивающими социальную поддержку основной массы населения при реализации намеченных приоритетов.

Вот почему существенный интерес представляет выбор приоритетов населением, который в основном определяется социально-экономической обстановкой. Снижение реальной заработной платы и рост розничных цен в 2015 г. по сравнению с 2014 г. существенно изменил предпочтения населения.

Мировой опыт свидетельствует, что опасность социальных конфликтов минимальная, если доля населения, живущего ниже прожиточного минимума, составляет 7–10%, а разрыв между богатыми и бедными не превышает 10 раз. В России в 2015 г.

## В начале 2016 г. Россия оказалась в системном кризисе. Причем это именно системный кризис, связанный с внутренними ошибками в проведении социально-экономической политики.

эти показатели превышали вышеуказанные параметры примерно в 1,5 раза.

Социологические опросы, проведенные «Левада-центром», показали, что, выбирая приоритеты финансирования, население отдает предпочтение повышению уровня жизни (см. *таблицу*).

Важно обоснованно подойти к критериям выбора приоритетов с учетом тех естественных преимуществ, которые имеются в наличии в той или иной отрасли. Например, земельные и трудовые ресурсы, климатические условия и необеспеченность населения России продовольствием на нормативном уровне в условиях санкций делает актуальным приоритет развития сельского хозяйства. То же относится к жилищно-строительству и дорожной инфраструктуре. Услуги этих сфер постоянно в дефиците, а их развитие обеспечивает существенное мультипликативное воздействие на смежные отрасли и запускает совокупный

спрос. Взаимосвязь между спросом и предложением означает, что одновременно с выбором соответствующего приоритета и его реализацией должны решаться и проблемы платежеспособного спроса за счет роста заработной платы, пенсий и пособий.

Приоритетные направления развития предполагают системный подход. По мнению С.Ю. Глазьева и Г.Г. Фетисова, с макроэкономической точки зрения приоритеты должны создавать расширяющийся импульс роста спроса и деловой активности. Со структурно-воспроизводственной — приоритетные производства должны выходить начиная с определенного момента на самостоятельную траекторию расширенного воспроизводства, выполняя роль локомотивов роста для экономики. С социально-экономической — их реализация должна сопровождаться расширением занятости, повышением реальной заработной платы и квалификации работающего населения, общим ростом обще-

### Приоритеты финансирования

Варианты приоритетов	Май 2010 г.	Май 2015 г.
Повышение уровня жизни основной массы населения	64	67
Улучшение медицинского обслуживания	60	55
Поддержка социально незащищенных слоев населения	56	52
Развитие образования и науки	37	26
Строительство и ремонт дорог	–	22
Инновационные программы (нанотехнологии и т.п.)	18	14
Перевооружение армии	16	12
Культура и искусство	13	8
Поддержание международного авторитета (Олимпиада, Чемпионат мира — 2018)	10	5
Космические программы	6	4
Другое	4	1
Затрудняюсь ответить	3	2



ственного благосостояния. С научно-технической точки зрения приоритеты должны соответствовать перспективным направлениям становления нового технологического уклада [15].

По мнению академика А.Г. Аганбегяна, нужны локомотивы — отрасли и сферы, которые должны развиваться темпами 5–6%, подтягивая всю экономику. Среди эти отраслей: 1) сфера экономики знаний, включая науку, образование, информационные технологии, биотехнологии и здравоохранение; 2) жилищное строительство; 3) массовое строительство автомагистралей и скоростных железных дорог; 4) автомобильная промышленность. По мнению А.Г. Аганбегяна, за счет опережающего развития отраслей-локомотивов дополнительный прирост ВВП составит 2,5–3% [16].

Если проанализировать пути развития ведущих индустриальных стран мира, то почти все они в стратегии своего развития прибегали к системе приоритетного развития отраслей со значительным мультипликативным эффектом. В качестве таких приоритетов на разных стадиях развития выступали инновационные технологии, ипотека, транспортная инфраструктура, интенсивное сельское хозяйство и некоторые другие. Причем вне зависимости от уровня развития рыночных отношений в стране и форм собственности на первоначальном этапе роль стартера в запуске мультипликативных программ выполняло государство.

Великая депрессия 1929–1933 гг. в США, по сути, легализовала государственное вмешательство в рыночную экономику. Одновременно государство обеспечило развитие ряда приоритетных программ (транспортная инфраструктура, жилищная ипотека и др.) и полностью создало всю необходимую инфраструктуру путем встраива-

ния в рыночный механизм государственных институтов, выступающих в качестве непосредственных субъектов рынка. Так, например, в США при осуществлении запуска программы жилищного строительства, предусматривающей в качестве ядра систему секьюритизированного ипотечного кредитования как связующего звена финансового рынка и рынка недвижимости, государство на первоначальном этапе взяло на себя выполнение всех не предоставляемых на тот момент рынком функций: организатора, гаранта, страховщика, инвестора, посредника, арбитра и др.

Сырьевой приоритет развития, навязанный России естественными монополистами, привел к тому, что в структуре промышленности преобладает удельный вес инвестиций, направляемых в топливные отрасли. В связи с этим значительный интерес представляет оценка системы приоритетов Л. Эрхардом: «Если мы стремились к радикальным сдвигам в деле развития, нет ничего вздорнее и ошибочнее часто высказываемого взгляда, будто высшим приоритетом политики помощи развивающимся странам должно быть содей-

ствие экспорту развивающихся государств». Политика «картельных сговоров и взвинчивания цен на сырье и энергоносители вполне может на короткое время позволить некоторым странам улучшить их торговый баланс. Но что это означает? Даже для богатых сырьем стран нежелательны большие поступления капитала в короткие сроки <...>. Решающее значение для успеха политики развития имеет не величина средств сама по себе, а тот способ, которым они расходуются. Развитие, опирающееся на здоровую основу и приводящее к многообещающим структурным сдвигам, предполагает использование отечественной инфраструктуры <...>». И далее Л. Эрхард выделяет приоритеты: «Внутренний спрос и производство для отечественного потребителя надо поставить в центр всей политики развития» [17].

И в этом плане базовой основой для роста внутреннего спроса выступает сельское хозяйство — основа высокоэффективного потребительского спроса.

Судя по складывающейся политической обстановке в мире, когда становится ясно, что развитые страны не заинтересова-



ны в изменении статуса России как сырьевого придатка, не воспринимают нашу страну как равноправного партнера в развивающемся процессе глобализации, необходимо очень серьезно, с позиции национальных интересов подойти к проблеме выбора приоритетов. Актуальность такого подхода вызвана также и тем, что Россия не успевает вскочить на подножку поезда, уходящего в постиндустриальное будущее. Следует учесть, что четвертая промышленная революция уже идет.

**Предпочтение следует отдавать не стремлению к эффективности, а следует сохранять социальную стабильность как условие безопасности.**

Прежде чем остановиться на приоритетах, предлагаемых для России с позиции конкретной экономической ситуации 2015–2016 гг., отметим следующий важный аспект. При прочих равных условиях для любой уважающей себя экономики приоритетом приоритетов всегда остаются национальная безопасность и инновационные разработки, обеспечивающие создание новых поколений техники, а также ресурсосберегающих технологий, формирующих новые технологические уклады. Основой инновационно-нанотехнологического развития выступает постоянно развивающийся научный потенциал страны, поддерживаемый финансово государством и бизнесом. Статистика стран «золотого миллиарда» показывает, что до 80% роста ВВП достигается за счет инновационного сектора. В России, по данным американской консалтинговой компании «Маккензи», эта доля составляет всего 8% ВВП. В то же время в последние годы прослеживается снижение затрат на развитие гражданской науки в постоянных ценах 2000 г. Ассигнования

на гражданскую науку с учетом космических исследований из федерального бюджета (фундаментальные исследования) снизились с 65 млрд руб. в 2011 г. до 60,2 млрд руб. в 2015 г., что составляет 0,48% ВВП страны [18] (США на научные исследования тратят примерно 3% ВВП, при этом следует учитывать разницу в объемах ВВП России и США). Сокращение финансирования науки, по мнению Федерации американских ученых, неизбежно приводит к глушению инновационного двигателя, приводя-

щего в движение всю национальную экономику.

Принятый нами обобщающий критерий выбора приоритетов — повышение уровня и качества жизни населения — применительно к данному этапу развития нуждается в детализации путей достижения качества жизни, что предполагает следующие положения.

1. Обеспечение производства и потребления основных продуктов питания населением России по научно обоснованным нормативам, как важнейшее условие социальной стабильности общества.

Россия обладает не только крупными запасами топливных ресурсов, но, что более значимо, и земельными ресурсами, позволяющими при наличии соответствующих экономических условий и воли решить все проблемы национальной продовольственной безопасности. Более того, наша страна могла бы стать крупным экспортером экологически чистых продуктов питания. На Россию приходится 12%

мировых пахотных земель, 20% мировых запасов пресной воды, 39,2 млн человек сельского населения, из которых более половины в трудоспособном возрасте. На душу населения в России приходится по 0,8 га пашни — это один из самых высоких показателей в мире.

Сельское хозяйство оказывает существенное мультипликативное воздействие на смежные отрасли. С аграрной сферой связана треть отраслей народного хозяйства. По экспертным оценкам, одно рабочее место на селе позволяет обеспечить занятость 5–6 человек в других сферах экономики, а рост производства продукции АПК обеспечивает высокую долю продовольственных товаров в структуре розничного товарооборота, которая в 2014 г. составила 47%<sup>1</sup>.

2. Развитие жилищного строительства, учитывая существенную потребность населения в жилье, и строительство социальных и инфраструктурных проектов позволяет запустить в действие мультипликатор Кейнса, когда запуск строительного приоритета приводит к цепной реакции развития смежных отраслей.

3. Одним из важнейших приоритетов обеспечения экономического роста и повышения конкурентоспособности отечественной продукции, обладающей мультипликативным эффектом, выступает транспортная инфраструктура. Это важнейший национальный (а не отраслевой) приоритет. Отсутствие современной транспортной инфраструктуры в России отражается на национальной безопасности, приводит к увеличению затрат предприятий, обостряет социальные проблемы. Ущерб России от недостатков дорожной инфраструктуры оценивается в 450–500 млрд руб. ежегодно. Транспортная инфраструктура обладает значительным мульти-

пликативным эффектом. По данным Федерального дорожного агентства, каждый рубль, вложенный в дорожное строительство, приносит около 3 руб. дохода.

Развитие дорожной инфраструктуры было одним из приоритетов, позволивших США в 1929–1932 гг. преодолеть экономический кризис. Говоря о транспортной инфраструктуре, президент США Д. Эйзенхауэр отмечал, что «<...> этот государственный проект изменил лицо Америки больше, чем любой иной. Его влияние на американскую экономику столь велико, что не поддается точному исчислению» [19]. С 1956 по 1973 г. в США осуществлялась федеральная программа строительства скоростных автомагистралей, финансирование которой составило 129 млрд долл. Государственные инвестиции составили 90%, экономический эффект от реализации дорожной программы — примерно 2,1 трлн долл.

\*\*\*

Определение приоритетов экономической политики — основная часть процесса стратегического планирования, его стержневая система. Консенсус в определении приоритетов системе государственного управления дает импульс в реализации экономической политики, бизнесу — ориентиры для инвестирования средств или масштабирования производства, а обществу — понимание направления социально-экономической политики и возможности улучшения его благосостояния. В этом ключе приоритезация формирует основу для экономического развития.

Учет влияния институциональных изменений, предполагающих партнерские отношения в системе «государство — бизнес — общество», становится определяющим при выборе приоритетов экономического разви-

тия. Государство в условиях ограниченности бюджетных ресурсов, используя институты и механизмы государственно-частного партнерства, стремится обеспечить устойчивые темпы экономического роста на основе привлечения частных инвестиций.

Авторы убеждены, что привлечение частных инвестиций в приоритетные направления развития зависит от создаваемой государством институциональной среды, определяющей условия для бизнеса.

Соединение интересов государства, бизнеса и гражданского общества обеспечивает социальную поддержку основной массы населения при реализации намеченных приоритетов экономического развития. ■

ПЭС 16084 / 16.05.2016

### Примечание

1. Расчет по статистическим данным [11, с. 339–340]. При этом следует отметить, что в статистический показатель «оборот розничной торговли» не включается стоимость товаров, проданных из розничной торговой сети юридическим лицам (включая социальную сферу, индивидуальных предпринимателей и оборот общественно-го питания).

### Источники

1. Вельфенс П. Основы экономической политики. СПб.: Институт социальной экономики, 2002. С. 77.
2. Kaldor N. A Model of Economic Growth // *The Economic Journal*. 1957. Vol. 67, #268, Dec., Pp. 591–624.
3. Маслоу А. Мотивация и личность. СПб.: Питер, 2008. С. 60–69.
4. Осипов В.С. Отраслевые и операционные конкурентные преимущества в международном разделении труда: матрицы структуризации промышленной политики // *Экономика и предпринимательство*. 2014. № 6 (47). С. 26–33.
5. Chenery H., Robinson Sh., Syrquin M. *Industrialization and*

*Growth. A comparative study*. New York: Oxford University Press, 1986. Pp. 31–32.

6. Каплински Р. Распространение положительного влияния глобализации: анализ «цепочек» привлечения стоимости // *Вопросы экономики*. 2003. № 10. С. 4–26.

7. Райнерт Э. Как богатые страны стали богатыми и почему бедные страны остаются бедными. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2014.

8. Крегель Я., Мацнер Э., Грабер Г. Рыночный шок. Материалы группы «Адженда» по социально-экономической реконструкции Центральной и Восточной Европы. Вена: Австрийская академия наук, 1992. С. 70–71.

9. Стиглиц Д. Экономика государственного сектора. М.: ИГУ, 1997. С. 18.

10. Зельднер А.Г. Деструктивные тенденции и конструктивные возможности их преодоления в экономической системе России. М.: Экономика, 2013.

11. Россия в цифрах — 2015. М.: Росстат, 2015. С. 542–543.

12. Экономическая безопасность России. Общий курс. М.: Бином. Лаборатория знаний, 2009. С. 80.

13. Алле М. Условие эффективности в экономике. М.: Наука, 1998. С. 8.

14. Аузан А., Сатаров Г. Приоритеты институциональных преобразований в условиях экономической модернизации // *Вопросы экономики*. 2012. № 6. С. 65.

15. Глазьев С.Ю., Фетисов Г.Г. О стратегии устойчивого развития экономики России // *Экономист*. 2013. № 1. С. 7.

16. Аганбегян А.Г. Стратегическая задача России — ускорение социально-экономического развития // *Экономические стратегии*. 2013. № 7. С. 14–19.

17. Эрхард Л. Благосостояние для всех. М.: Начало-Пресс, 1991.

18. Наука, технологии и инновации России. М.: ИПРАН, 2015. С. 29.

19. Хлебников П. Магистрالی Эйзенхауэра // *Forbes*. 2004. 30 июня.





## Priorities in the State Economic Policy (Theory and Practice)

**Zel'dner Aleksey Grigor'evich**

*Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*

**Osipov Vladimir Sergeevich**

*Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*

The article considers the techniques for choosing priorities of economic development from points of view of various economic theory schools. The authors are keen to show the importance of defining priorities for realization of strategic planning idea on the basis of international experience and tools of economic policy. The authors are inclined to believe that the top priority of economic policy should be the population welfare growth, which can be achieved in different ways using different tools.

### Keywords

Economic development priority, multiplier effect, increasing and decreasing returns, value chain.

### References

1. Vel'fens P. *Osnovy ekonomicheskoy politiki* [Fundamentals of Economic Policy]. Saint-Petersburg: Institut sotsial'noy ekonomiki, 2002, p. 77.
2. Kaldor N. A Model of Economic Growth. *The Economic Journal*, 1957, vol. 67, no. 268, pp. 591–624.
3. Maslou A. *Motivatsiya i lichnost'* [Motivation and Personality]. Saint-Petersburg, Piter, 2008, pp. 60–69.
4. Osipov V.S. Otrastlevye i operatsionnye konkurentnye preimu-shchestva v mezhdunarodnom razdelenii truda: matritsy strukturizatsii promyshlennoy politiki [Sectoral and Operational Competitive Advantages in the International Division of Labor: Matrices of Industrial Policy Structuring]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, 2014, no. 6 (47), pp. 26–33.
5. Chenery H., Robinson Sh., Syrquin M. *Industrialization and Growth. A comparative study*. New York, Oxford University Press, 1986, pp. 31–32.
6. Kaplinski R. Rasprostranenie polozhitel'nogo vliyaniya globalizatsii: analiz "tsepochek" prirashcheniya stoimosti [Spreading the Positive Impact of Globalization: Analysis of Value Chains]. *Voprosy ekonomiki*, 2003, no. 10, pp. 4–26.
7. Raynert E. *Kak bogatye strany stali bogatymi i pochemu bednye strany ostayutsya bednymi* [How Rich Countries Became Rich and Why Poor Countries Remain Poor]. Moscow, Izdatel'skiy dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2014.
8. Kregel' Ya., Matsner E., Graber G. *Rynochnyy shok. Materialy gruppy "Adzhenda" po sotsial'no-ekonomicheskoy rekonstruktsii Tsentral'noy i Vostochnoy Evropy* [Market Shock. Articles of "Agenda" Group on Socio-Economic Reconstruction of Central and Eastern Europe]. Vena: Avstriyskaya akademiya nauk, 1992, pp. 70–71.
9. Stiglits D. *Ekonomika gosudarstvennogo sektora* [Public Sector Economy]. Moscow, IGU, 1997, p. 18.
10. Zel'dner A.G. *Destruktivnye tendentsii i konstruktivnye vozmozhnosti ikh preodoleniya v ekonomicheskoy sisteme Rossii* [Destructive Trends and Constructive Possibilities of Overcoming Them in the Economic System of Russia]. Moscow, Ekonomika, 2013.
11. *Rossiya v tsifrakh — 2015* [Russia in Figures — 2015]. Moscow, Rosstat, 2015, pp. 542–543.
12. *Ekonomicheskaya bezopasnost' Rossii. Obshchiy kurs* [Economic Security of Russia. General Course]. Moscow, Binom, Laboratoriya znaniy, 2009, p. 80.
13. Alle M. *Uslovie effektivnosti v ekonomike* [Conditions of Efficiency in the Economy]. Moscow, Nauka, 1998, p. 8.
14. Auzan A., Satarov G. *Prioritety institutsional'nykh preobrazovaniy v usloviyakh ekonomicheskoy modernizatsii* [Institutional Reforms Priorities in Conditions of Economic Modernization]. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 6, p. 65.
15. Glaz'ev S.Yu., Fetisov G.G. *O strategii ustoychivogo razvitiya ekonomiki Rossii* [On the Strategy of the Russian Economy Sustainable Development]. *Ekonomist*, 2013, no. 1, p. 7.
16. Aganbegyan A.G. *Strategicheskaya zadacha Rossii — uskorenie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya* [Strategic Task of Russia — Accelerating Socio-Economic Development]. *Ekonomicheskie strategii*, 2013, no. 7, pp. 14–19.
17. Erkhart L. *Blagosostoyanie dlya vsekh* [Welfare for Everybody]. Moscow, Nachalo-Press, 1991.
18. *Nauka, tekhnologii i innovatsii Rossii* [Science, Technology and Innovation in Russia]. Moscow, IPAN, 2015, p. 29.
19. Khlebnikov P. *Magistrali Eyzenkhauera* [Eisenhower Mainlines]. Forbes, 2004, 30 June.