

Замечания и комментарии
к Прогнозу социально-экономического развития
Российской Федерации на 2015 2017 годы
(аналитические материалы)

Общая характеристика

1. Представленный Минэкономразвития России прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (прогноз) разработан на основе сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации, одобренных Правительством Российской Федерации.

Авторы прогноза отмечают, что в нем учтены приоритеты и целевые индикаторы социально-экономического развития, сформированные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, а также в майских (2012 года) указах Президента Российской Федерации и посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. В прогнозе отражены также итоги социально-экономического развития Российской Федерации в январе – августе 2014 г., предложения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Банка России.

2. Основная задача среднесрочного прогноза состоит в обосновании динамики и объема ВВП для формирования бюджета РФ. При этом Бюджет как финансовый документ предполагает обоснование абсолютного размера ВВП на рассматриваемую перспективу. В определенной степени среднесрочный прогноз выполняет скорее «технологическую функцию» в рамках бюджетного процесса. В такой роли прогноз в качестве базы для формирования основных параметров бюджета должен представить достоверные тенденции развития, идентифицировать факторы и условия, диапазон в котором они могут обеспечить сценарии наиболее реальных темпов прироста ВВП,. При этом, сдержанность оценок экономической динамики на основе сложившихся внешних и внутренних процессов представляется достаточно оправданной, т.к. повышает устойчивость бюджетной системы.

3. Вместе с тем, при наличии долгосрочных целей и стратегических задач среднесрочный прогноз предполагает оценку влияния текущей экономической ситуации на возможности их достижения.

Прогноз охватывает трехлетний период и в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" относится к документам стратегического планирования. Закон, в частности, определяет и требования к самому прогнозированию как составной части практики стратегического планирования. Закон определяет документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:

- а) прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;
- б) стратегический прогноз Российской Федерации;
- в) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- г) бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
- д) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации

на среднесрочный период.

В связи с этим было бы целесообразно при разработке прогноза, а равно и Федерального бюджета максимально учесть требования упомянутого закона, что способствовало бы существенному усилению позиций Минэкономразвития России в государственном управлении и прежде всего в использовании прогнозов как реального инструмента формирования бюджетных проектировок.

С принятием указанного закона и создавшейся международной экономической ситуацией, включая введение против России санкций, как отметил Президент Российской Федерации на открытии VI Инвестиционного форума «Россия зов ет!», появился "стимул для нас концентрировать ресурсы и выбирать лучшие решения, достигать целей в более сжатые сроки, работать эффективнее по всем направлениям. В основе наших действий, как и прежде, будет ответственная, сбалансированная макроэкономическая политика, бюджетная политика".

Применительно к рассматриваемому прогнозу вновь повторяется практика разработки предыдущих прогнозов, когда в составе прогноза отсутствует оптимальный вариант сценария, ориентированный на активную долгосрочную государственную социальную и экономическую политику.

4. Если оценивать представленный Минэкономике прогноз развития российской экономики в среднесрочном периоде 2015-2017 гг. с отмеченных выше позиций, то следует особенно выделить ряд положений.

Выбор базового сценария для формирования бюджетных проектировок консервирует сложившиеся тенденции развития. Базовый вариант прогноза предполагает сохранение инерционных трендов, сложившихся в предшествующий период, консервативную инвестиционную политику частных компаний, ограниченные расходы на развитие компаний инфраструктурного сектора при стагнации государственного спроса.

Наметившееся во втором квартале 2012 г. затухание темпов роста привело экономику к концу 2014 г. на грань стагнации. Экономические

санкции только усиливают риски дальнейшего затухания экономического роста.

В то же время снижение темпов экономической динамики имеет глубокий структурный характер и связано с исчерпанием ресурсов сложившейся модели восстановительного роста (2000-2008г). Такая модель была ориентирована на устойчивый рост внутреннего спроса на основе стабильного возрастания доходов от экспорта российской сырьевой продукции, прежде всего ТЭК. Возрастающий спрос в значительной степени удовлетворялся за счет импорта, объемы которого увеличились практически в пять раз (с 33,9 до 267 млрд. дол. США). Стабилизация и снижение цен на основные сырьевые ресурсы, резкое замедление роста доходов от экспорта в 2012 г. привели к смене тренда экономической динамики. При этом нет оснований надеяться на скорое изменение внешних условий.

В этой связи не понятно, на основе каких экономических факторов в рамках базового (первого) сценария ожидается заметное оживление экономической динамики с 0,5% даже до 1,2% годового прироста ВВП в 2015 г. с последующим возрастанием до 2,3% и 3%, соответственно в 2016 и 2017 годах.

В экономике практически исчерпаны ресурсы для роста потребительского спроса на основе увеличения реальных доходов населения. Дальнейший рост доходов может осуществляться лишь за счет снижения масштабов накопления и инвестиционного потенциала.

Следует еще раз подчеркнуть, что в прогнозе нет оценок складывающейся экономической ситуации в контексте решения стратегических задач развития экономики. В отличие от прошлогоднего среднесрочного прогноза развития российской экономики на период до 2014-2016 гг, предложенные сценарии даже гипотетически не рассматривают возможность перехода к альтернативной модели развития (т.н. «форсированный» вариант»).

Сценарии прогноза не содержат условий перехода к реализации варианта политики, который предусматривал бы полномасштабную реализацию всех задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596-606. Прежде всего, именно этот подход означает выход к 2017 г. на траекторию высоких темпов роста экономической динамики (не ниже 5-6% годового прироста ВВП).

Ускорение темпов экономической динамики вообще не рассматривается в качестве цели и не включено в перечень приоритетов экономической политики (Стр. 19.). В качестве таковых обозначены: повышение устойчивости национальной финансовой системы и снижение инфляции; улучшение инвестиционного климата, развитие конкуренции и снижение административного давления на бизнес; социальное развитие и инвестиции в человеческий капитал; модернизация оборонного комплекса и вооруженных сил; инновационное развитие и поддержка высокотехнологичных секторов экономики; диверсификация экономики, развитие инфраструктуры; сбалансированное региональное развитие; становление Таможенного союза и адаптация национальной экономики к требованиям Всемирной торговой организации.

Минэкономики ориентируется на вариант 2 (т.н. умеренно-оптимистичный), который предполагает ускорение в 2015 – 2017 гг. экономический рост ускоряется до 3,3-4,2 %, что в среднем ежегодно на 1,1 п. п. выше, чем в варианте 1.

Такой вариант предполагает более активную политику, направленную на снижение негативных последствий, связанных с ростом геополитической напряженности, и создание условий для более устойчивого долгосрочного роста, применения дополнительных мер стимулирующего характера, связанных с расходами бюджета по финансированию новых инфраструктурных проектов, поддержанию кредитования наиболее уязвимых секторов экономики, увеличению финансирования развития человеческого капитала.

Вариантом предусматривается расширение возможностей кредитного финансирования инвестиций частного капитала, в частности модификация действующего бюджетного правила и полное использование ресурсов Фонда национального благосостояния на финансирование новых проектов и докапитализацию банковской системы (с.11).

Снижение геополитических рисков и улучшение бизнес-климата позволит существенно снизить масштабы оттока капитала к 2016 году. Сценарий также предусматривает успешную реализацию запланированных мер по поддержке экспорта, что позволит к 2018 году достичь существенного наращивания объемов экспорта промышленной продукции высокой степени обработки (в 2 раза по отношению к 2011 году). Экспорт нефти и газа также выше, чем в базовом сценарии.

В то же время, вызывает сомнение обоснованность обеспечить уже в 2015 г. прирост ВВП в размере 3,3% на основе прироста инвестиций в 7,2%, после их отрицательной динамики в 2014 г. Прирост инвестиций в 2015 году согласно сценарному варианту 2 должен составить 7,2 %, с последующим снижением динамики (?) до 4,8% в 2016 г и 6,1% в 2017 году процента.

Предложения по дополнению и изменению

В сложившихся условиях идеология среднесрочного прогноза должна быть направлена на определение условий, при которых будет обеспечиваться устойчивость социально-экономического развития страны в стратегической перспективе даже при неблагоприятном воздействии внешних факторов.

В этой связи представляется необходимым внести в Прогноз ряд принципиальных дополнений и изменений.

1. Следует определиться в отношении к содержащемуся в Основных направлениях деятельности Правительства на период до 2018 г. (утверждены Председателем Правительства 31.01.13 г.) положению, что устойчивый рост

требует в предстоящий период не менее 5% -6% среднегодового прироста, а «2 - 3% в год... критически мало. При такой динамике валового внутреннего продукта не удастся сбалансировать экономические и социальные составляющие развития страны».

Прогноз в качестве базового варианта рассматривает среднегодовой темп прироста ВВП в 2013-2017 гг. на уровне 1,9%, а «умеренно-оптимистичного» – 2,7%. Это означает, что по обоим вариантам предполагается выход за «красную линию», обозначенную в Основных направлениях.

Реалистическая оценка сложившейся ситуации, требует сопоставления прогнозных показателей с целевыми, обозначенными в майских (2012 г.) Указах Президента РФ и оценки стратегических последствий реализации предлагаемых вариантов прогноза. При этом прогноз должен определить при каких условиях (в результате каких воздействий) произойдет перелом сложившихся негативных трендов.

Ныне же создается впечатление, что экономические власти смирились со сложившейся траекторией, отказавшись от мер активной государственной экономической политики.

Об этом, в частности, свидетельствует отсутствие в сценарных условиях даже упоминания о задаче создания высокотехнологичных рабочих мест, что должно служить материальной базой повышения производительности труда – главного фактора реального экономического роста в сложившихся условиях. Поэтому не случайно прогнозируемое по базовому варианту Прогноза снижение среднегодовых темпов роста производительности труда в 2014-2017 гг. до 2,2% против 2,9% в 2010-2013 гг. и превышение этого показателя лишь на 0,3% в умеренно-оптимистическом варианте. При этом в последнем случае надежда возлагается не на технологическое перевооружение производства, а на высвобождение предпринимателями «избыточной рабочей силы» (с. 47 сценарных условий).

2. Аналогично обстоит дело с темпами прироста инвестиций в основной капитал, без чего невозможна технологическая модернизация производства (в 2014-2017 гг. предусмотрено снижение среднегодовых темпов прироста до 1,2% по базовому варианту и до 5,3% – по умеренно-оптимистическому против 5,9% в 2010-2013 гг. В результате даже при реализации этого варианта основной капитал в 2015-2017 гг. будет накапливаться в диапазоне 21,6-22,6%, что, конечно, недостаточно для выхода на устойчивую экономическую динамику для решения стратегических задач социально-экономического развития страны.

В качестве первого приоритета экономической политики в прогнозный период авторы прогноза называют «повышение устойчивости национальной финансовой системы и снижение инфляции» (с.19). Соответственно на первый план в базовом варианте выходят задачи сбалансированности бюджета и создание финансовых резервов, а не создание условий для долгосрочного развития.

Практически это означает продолжение политики в области использования генерируемых экономикой доходов, проводившейся после кризиса 1998 г. в ухудшившихся условиях. Создание резервов означает изъятие средств из экономики и ведет к разбалансировке спроса и предложения.

В нормально развивающейся экономике валовое накопление капитала должно быть примерно равно величине сбережения.

В России чистое кредитование других стран за счет сбережения в 2002-2008 годах составляло в разные годы от 3 до 9 процентов к ВВП. Соответственно валовое накопление по отношению к сбережению составляло от 50 до 85 процентов. Возможности развития производства на основе роста инвестиций не были использованы.

Проведение этой политики в период между кризисами 1998 и 2009 гг. базировалось на трех основных факторах:

– существенном улучшении использования имевшихся производственных мощностей и трудовых ресурсов после кризиса начала 90-х годов;

- значительной торговой прибылью, что обеспечивало высокую покупательную способность российского экспорта на мировых рынках за счет более быстрого роста цен на экспорт по сравнению с ценами на импорт (за счет ножниц цен);

- на довольно активном развитии экономики основных торговых партнеров России, нуждавшихся в российских сырьевых товарах.

В настоящее время ситуация изменилась. Возможности увеличения производства за счет лучшего использования имеющихся производственных мощностей близки к исчерпанию.

Естественным выходом из ситуации является накопление капитала в размерах покрывающих недостаток инвестиций, образовавшийся в результате формирования резервов, и увеличение производственного потенциала, обеспечивающего долгосрочное устойчивое развитие. Увеличение потенциала производства ВВП в сложившихся условиях должно опережать рост фактического ВВП. Последнее обстоятельство по существу признается авторами прогноза: «по оценке Минэкономразвития России, уже к началу 2013 г. в результате серьезного циклического спада разрыв выпуска (отношение потенциального ВВП к фактическому) перешел в область отрицательных величин» (с.81).

Однако практических выводов из этого не сделано. Базовый вариант прогноза предусматривает дальнейшее изъятие средств из производства. В 2014 г. оно составило 3,1 трлн рублей, на 2017 г. изъятие прогнозируется в размере 2,1 трлн рублей. Валовое накопление капитала за этот счет могло быть увеличено на 12 процентов.

Сбережение и накопление в процентах к ВВП (млрд рублей)

	2014г.	2017г.	В % к ВВП в 2014г.	В % к ВВП в 2017г.
ВВП	72612	89839	100	Е100
Валовое сбережение	17790	21651	24,5	24,0
Валовое накопление	14304	19226	19,7	21,4
Чистое кредитование +), чистое заимствование (-)	3122	2336	4,3	2,6

Складывающаяся ситуация ведет к недостаточному росту предложения товаров и услуг. Аналогичная картина наблюдалась и в 2005-2011 гг. Рост ВВП за 2005-2011 годы составил 132 %, а рост внутреннего спроса 153 %. Разница примерно 2 % в среднем за год. Рост конечного потребления был равен 151 %, а валового накопления капитала 162%. Валовое накопление в этот период увеличивалось довольно высокими темпами. Его доля в ВВП повысилась с 20,9 % к ВВП в 2004 г. до 24,6 % в 2011 г. Однако, масштабы накопления капитала не обеспечивали удовлетворения возрастающего спроса. Образовался разрыв между спросом и предложением, который затушевывался благоприятной внешнеторговой конъюнктурой и улучшением использования мощностей.

Российская экономика работает на пределе своего потенциала. Согласно расчетам на основе приведенных в прогнозе данных о ресурсах и их использовании по национальному хозяйству России (с.123,124,) внутренний совокупный спрос в 2017 г. будет превышать располагаемый доход без чистого экспорта на 2 процента.

Необходимо решать вопрос о том, каким образом обеспечить более высокие темпы роста производства и соответственно располагаемого дохода в условиях ослабления поддерживающих факторов: уменьшения темпов

роста торговой прибыли и близкого исчерпания возможностей увеличения производства на имеющихся мощностях.

При этом осложняющими обстоятельствами являются высокая инфляция, уровень процентных ставок, отток частного капитала из страны и нарастающие проблемы с численностью населения в трудоспособном возрасте.

В краткосрочном плане ситуация может улучшиться при увеличении роста экономики важнейших российских экономических партнеров в евросоюзе. Однако основных проблем это не решает.

Главным направлением на долгосрочную перспективу является увеличение накопления капитала при обеспечении сдержанного роста конечного потребления. Для этого необходимо значительное повышение нормы накопления, смягчение денежной политики в целях облегчения инвестиционного и потребительского кредита и существенное увеличение государственных инвестиций. Реализации этих мер может способствовать изменение установленного бюджетного правила, снижение нормативной величины Резервного фонда и установление прогрессивного налогообложения доходов физических лиц и ряда других мер, способствующих росту инвестиций.

Соответственно, в сценарных условиях не содержится каких-либо вариантов активизации инвестиций в отрасли машиностроительного комплекса, вследствие чего его доля в структуре промышленного производства остается практически неизменной по сравнению с 2013 г. (главной задачей, по существу, становится восстановление этого уровня после спада 2014 г.). Между тем опережающее развитие машиностроительного комплекса должно стать долгосрочным драйвером оживления экономического роста, основой для широкомасштабной реиндустриализации национального хозяйства, возрождения его технологической конкурентоспособности и самодостаточности. Решение этой задачи возможно на основе формирования приоритетных условий

инвестирования в машиностроительный комплекс страны, что требует разработки специальных мер для осуществления такого инвестиционного маневра.

3. Серьезный вопрос вызывает бюджетный маневр, связанный с переключением расходов инвестиционного характера на текущий спрос. Между тем в текущей ситуации именно инвестиции оказываются «узким звеном» российской экономики.

Выходом из этой ситуации могло бы стать некоторое увеличение бюджетного дефицита (на 0,5-1,0 процентного пункта от ВВП), что вполне нормально на понижающей траектории экономической динамики, а также привлечение средств на основе выпуска целевых (инфраструктурных) облигаций для финансирования инвестиционных проектов. Необходимость реализации финансового маневра за счет роста кредитования в результате изменения проводимой денежной политики и смягчения условий привлечения заемных средств не вызывает сомнений.

Такому подходу явно противоречит достаточно жесткий ориентир Банком России на таргетирование инфляции, что в самих сценарных условиях названо «одним из основных внутренних рисков» (с. 40). Так, подчеркивается, что, вероятнее всего, в 2014 г. придется замещать внешнее финансирование внутренним, что вызовет рост объемов кредитования со стороны банковской системы. Однако при этом речь идет о сокращении темпов прироста денежной массы с 2013 г. по 2017 г. Здесь видится прямое противоречие с необходимостью наращивания кредита. Вероятнее всего оно связано с необходимостью признания ускорения инфляции (по прогнозу темп инфляции во втором сценарии по непонятным причинам снижается). На наш взгляд, ускорение темпа инфляции на 1-2 п.п. при проведении политики стимулирования совокупного спроса неизбежно, однако, эта цена вполне может быть заплачена для удержания экономики в рамках положительной динамики.

4. При оценке прогноза доходов бюджетной системы обращает на себя внимание тот факт, что все варианты прогноза базируются на самом низком из имеющихся вариантов прогнозов динамики мировых цен на нефть на 2014-2015 гг. и почти самом низком уровне на два последующих года (по варианту А – на самом низком уровне). Устойчивое «занижение» прогноза по ключевому параметру формирования доходов бюджетной системы, с одной стороны, приводит к образованию дополнительных резервов при исполнении федерального бюджета и увеличивает свободу маневра при его исполнении. С другой стороны, это обстоятельство имеет целый ряд следствий, касающихся формируемых программ расходования средств федерального бюджета, их структуры и т.д. Еще же одно следствие – крайне негативное влияние такого подхода на доходы иных уровней бюджетной системы (субфедеральных бюджетов, с последующим переложением проблем на местные бюджеты). Относительно заниженный уровень прогноза доходов федерального бюджета приводит к адекватному «занижению» доходов субфедеральных бюджетов, когда же при исполнении на федеральном уровне формируются «резервы», доходы субфедерального уровня остаются на базовом уровне, а финансовая помощь им приобретает избирательный характер.

Одновременно вызывает вопросы незначительный (1,2 п.п. к 2017 г.) разброс величин объема доходов бюджетной системы относительно ВВП между базовым и умеренно оптимистическими вариантами.

Относительно неизменный режим налогообложения – «консервативный фискальный режим», заложенный в основу прогноза, с высокой долей вероятности приведет к сокращению налоговых поступлений от добывающих отраслей, в т.ч. и относительно ВВП. Высокий рост, прогнозируемый в машиностроении (117,7% к 2017 г.), при доле этого вида деятельности в налоговых доходах, администрируемых ФНС, на уровне 1,4%, вряд ли компенсирует указанные потери. Кроме того, реальность

такого роста не подкрепляется в силу уровня инвестиций в эту отрасль, на что указывалось ранее.

Более вероятный рост оборота розничной торговли на 15,4%, способен сыграть определенную роль в поддержании налоговых доходов (доля этого вида деятельности сегодня составляет около 6%), но это также вряд ли компенсирует относительное сокращение поступлений от добывающих отраслей. Таким образом, отдельные положения прогноза свидетельствуют в пользу сокращения доходов бюджетной системы относительно ВВП.

Прогнозируемое сокращение экспорта в 2014 и 2015 гг. при всех сценариях развития событий будет иметь своим следствием сокращение поступлений таможенных пошлин, не компенсируемое ростом поступлений НДС (хотя некоторый рост будет иметь место). Последующий рост экспорта (с 2016 г. по вариантам 1 и 2 и с 2017 г. по варианту А) повлечет за собой рост поступлений таможенных пошлин при снижении поступлений НДС (относительно ВВП). Отчасти в сторону повышательной динамики налоговых поступлений будет работать и рост импорта с повышением доли товаров потребительского назначения.

Необходимо провести расчеты, уточняющие динамику доходов бюджетной системы с учетом предусматриваемой вариантами прогноза общей динамики и структуры промышленного производства, инвестиций, объемов экспорта и импорта при относительно неизменном режиме налогообложения;

5. В рамках и первого, и второго сценариев к 2017 г. предполагается существенный рост объемов прибыли у рентабельных предприятий (по данным бухгалтерского учета – на 42,1% и на 54,2% соответственно). С учетом сложившихся тенденций и соотношения бухгалтерской и налогооблагаемой прибыли вряд ли можно ожидать столь значительного роста.

Поскольку в рамках и первого, и второго сценариев с 2015 г. прогнозируется определенный рост инвестиций в основной капитал,

постольку этот фактор будет определять относительное сокращение облагаемой базы по налогу на прибыль (за счет использования амортизационной премии) и итоговых поступлений по НДС. По налогу на прибыль макроэкономическую значимость приобретает формирование консолидированных налогоплательщиков, что также ведет к выраженному сокращению поступлений налога на прибыль.

Кроме того, данные о столь значительном росте прибыли не согласуются с данными о динамике промышленного развития. Так по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», на который в 2013 г. приходилось почти 30% налоговых поступлений (администрируемых ФНС), к 2017 г. прогнозируется рост всего на 3%.

Одновременно не ясен источник прогнозируемого роста собственных средств предприятий для инвестиций, начиная с 2015 г., – качественный рост производительности труда, текущий рост рентабельности или выраженная повышательная динамика цен?

Необходимо также иметь в виду, что в условиях высоких значений накопленного корпоративного внешнего долга, ограничении возможностей его рефинансирования и дополнительного привлечения средств (хотя бы по причине «геополитической неопределенности») и вероятном росте суверенного внешнего заимствования приводимая в прогнозе оценка устойчивости корпоративных финансов как «высокая» представляется чрезмерно оптимистичной.

6. Заложённая в сценарных условиях динамика отечественного экспорта и импорта даже по базовому варианту с учетом общего замедления российской экономики может оказаться недостижимой.

По оценке ВТО, мировая торговля в реальном выражении в связи с медленным восстановлением глобального спроса будет расти в ближайшие годы более низкими темпами, чем в предыдущие 20 лет, когда они в среднем составляли 5,3% в год. При этом капитальные проблемы экономик развитых стран остаются нерешенными. Позитивные результаты, достигнутые в США,

и некоторую только наметившуюся стабилизацию в экономике стран ЕС пока еще преждевременно рассматривать как устойчивую тенденцию к росту. Существенным фактором замедления развитых экономик может выступить и неустойчивость (если она затянется) развивающихся рынков. Ее следствием станет общее если не падение, то замедление темпов роста спроса, что напрямую затронет многие сектора (включая и финансовый) развитых экономик.

В период восстановительного роста (2010-2011 гг.) экспорт и импорт России возрастали по стоимости на 30-34% ежегодно, а в последние два года на фоне замедления темпов прироста международной торговли (нулевой прирост в 2012 г. и 2% в 2013 г.) отечественный экспорт увеличился в 2012 г. на 2,3% и уменьшился на 0,8% в прошедшем году. Темпы прироста импорта упали соответственно до 5,4 и 2,1%. Из сценарных условий вытекает, что возможностей для демпфирования сокращения экспорта и импорта в течение 2014-2016 гг. за счет внутренних факторов в экономике, по существу, не будет: «в 2014 г. усиление ограничений привлечения капитала и рост премий за риск, связанные с ростом геополитической напряженности, не могут быть компенсированы фискальными или монетарными стимулами» (с. 3 сценарных условий), «консервативная фискальная политика будет ограничивать возможности роста инвестиций за счет федерального бюджета» (с. 21 сценарных условий).

Главные причины спада во внешней торговле России – невозможность сколько-нибудь значительного наращивания поставок основных экспортных товаров и снижение потребностей в импорте в результате замедления роста потребительского и инвестиционного спроса.

При этом расширение внутреннего спроса как компенсации сокращения спроса внешнего и сколько-нибудь серьезное усиление импортозамещения при слабом росте инвестиций в основной капитал маловероятны. В частности, возникают серьезные сомнения в прогнозируемом увеличении экспорта машин, оборудования и транспортных

средств с 28 млрд. долл. в 2013 г. до 37 млрд. долл. в 2017 г. при росте его физических объемов в среднем на 4,8% в год, тогда как индексы производства в машиностроительных отраслях в этот период ожидаются заметно более низкими. Также сомнительно увеличение импорта инвестиционных товаров в 2015-2017 гг. в среднем на 2,7% в год и сохранение их доли в общем объеме импорта на уровне 25%.

Как отмечается в прогнозе, российская экономика оказалась перед необходимостью за 1,5 года совершить рывок в повышении конкурентоспособности и импортозамещении, на который ранее потребовались бы многие годы (с. 117). Предполагается, что в среднесрочной перспективе развитие промышленного комплекса будет определяться преимущественно динамикой внутреннего спроса. При этом темпы роста будут обусловлены реализацией комплекса системных мер, направленных на повышение конкурентоспособности отечественных производителей и импортозамещение в секторах экономики. Другим важным фактором, определяющим динамику развития секторов инвестиционного спроса, будут инвестиционные программы естественных монополий и меры по стимулированию роста строительства (с. 117).

Импортозамещение рассматривается в качестве одного из важнейших направлений решения проблем. Однако в документе практически не раскрыты основные трудности политики импортозамещения и пути их преодоления. Цены российских производителей превышают цены на импортные аналоги, а многие товары и услуги вообще не производятся. Возникает проблема защитных мер и создания тепличных условий, что ведет к неконкурентоспособности.

Не всякое импортозамещение выгодно для экономики. Десятки развивающихся стран пытались найти решение в индустриализации,

обеспечении потребностей за счет развития национального производства и сокращения импорта. Большинство стран на этом пути постигла неудача. Вырваться из тисков отсталости удалось лишь единицам. Это Южная Корея, Малайзия, Тайвань, Гонконг, Таиланд. На этом пути Китай, Индия, Бразилия.

Основная проблема не столько в том, чтобы создать собственное производство, прибегая к протекционистским мерам и государственной поддержке, сколько в том, чтобы создать конкурентоспособные производства, имеющие сравнительные преимущества, вовремя отказаться от всякого рода защитных мер и обеспечить возможности для значительного экспорта их продукции. В противном случае страна будет иметь слишком большие издержки неиспользованных возможностей, ей придется жертвовать производством слишком большого количества других товаров для выпуска товара, на который сделана ставка. К тому же ограничения на импорт ведут к повышению валютного курса и удешевлению товаров, импорт которых не ограничивается, на внутреннем рынке, что увеличивает давление импорта на другие отрасли экономики. Создание конкурентоспособных экспортно-ориентированных производств, способных приносить валюту в страну это многолетний процесс, начинающийся, как правило, со сборочных производств и проходящий много стадий в своем развитии. При этом необходим тщательный отбор отраслей, на которые делаются ставки, с учетом их состояния и оценки перспектив.

Проблема импортозамещения в прогнозе лишь обозначена, а основной упор в промышленности в среднесрочной перспективе, как и ранее, делается на развитие добычи топливно-энергетических полезных ископаемых, сюда проектируется основной объем инвестиций (29 %).

Инвестиции в основной капитал промышленности по базовому варианту*

	Трлн рублей	В % к итогу
Всего инвестиций в промышленность	17	100
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	4,95	29
Нефтепереработка	1,35	8
Машиностроение	1,16	7

* С. 117,118.

7. Вполне обоснованны ожидания относительно стабильной ситуации на рынке труда. Действительно, с учетом сложившейся динамики экономического и демографического развития не стоит ожидать ни заметного роста, ни заметного снижения численности занятых и безработных. Но конкретные показатели прогноза вызывают вопросы и, видимо, требуют уточнения.

По базовому сценарию ожидается, что по мере снижения объемов производства и ухудшения ожиданий, компании в течение года начнут сокращать занятость. В среднем за 2014 г. безработица составит 6,2% экономически активного населения (с. 22). «В условиях варианта 2 уровень безработицы повысится к концу 2014 г. до 6,2%, что ниже, чем в базовом сценарии (7,0%) в результате меньшего циклического спада» (с. 46). Эти сценарные показатели, во-первых, противоречат друг другу (почему показатель безработицы в двух сценариях одинаков – 6,2%, и откуда взялись

7% – их нет даже в табличных данных); скорее всего, здесь какая-то техническая ошибка, и, во-вторых, судя по текущей динамике безработицы и экономического роста (включая промышленное производство), завышены. В апреле, по данным Росстата, уровень безработицы продолжил снижаться, составив 5,3%. Чтобы в среднем за год она вышла на уровень в 6,2% (и тем более 7,0%), нужно чтобы темпы экономического роста ушли в минус.

Прогноз предполагает сокращение численности трудоспособного населения и стабилизацию уровня безработицы. Однако представляется, что упущен главный момент – структурные показатели трудовых ресурсов (структура экономически активного, в т.ч. фактически занятого населения). Безработица в стране, если она имеет место фактически, а не номинально (люди числятся безработными, а фактически постоянно подрабатывают) в преобладающей мере носит структурный характер.

Во многих регионах обращают внимание на то, что развитие их экономики сдерживается не только дефицитом инвестиций, а тем, что для реализации серьезных инвестиционных проектов, особенно ориентированных на реальный сектор экономики. Для инноваций недостаточно или совершенно нет необходимых квалифицированных трудовых ресурсов. Эксперты все чаще отмечают профессиональную и социальную деградацию трудового потенциала страны.

Необходимо в прогнозе отразить экстренные меры по нормализации ситуации с воспроизводством трудового потенциала, по созданию масштабных систем переквалификации, условий для возвращения на места постоянного проживания и стабильной занятости сотен тысяч (если не миллионов) людей, в последние годы утвердившихся в сфере различных «отхожих промыслов». Иначе остается открытым вопрос, для кого, собственно, должны быть созданы 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году. (Указ Президента РФ №596).

В прогнозе сказано: мероприятия государственной программы Российской Федерации "Содействие занятости населения", утвержденной

постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298, направлены на формирование рациональной структуры занятости населения, повышение конкурентоспособности рабочей силы, развитие профориентации и переподготовки кадров с учетом потребностей экономики.

Это тем более требует ввести в прогноз показатели структуры занятости и ее изменения в сторону некоего рационального (?) состояния; показатели конкурентоспособности рабочей силы (?); показатели по результатам усилий в области профориентации и переподготовки кадров с учетом потребностей экономики, да и сами эти потребности, наверное, следовало бы включить в прогноз.

Необходимо:

- скорректировать ожидаемые показатели уровня безработицы на 2014 г. с учетом текущей динамики безработицы и экономического роста;

- снять или скорректировать используемое при обосновании прогнозных показателей безработицы утверждение об ожидаемом снижении объемов производства (с. 22). Такое снижение ни первым, ни вторым вариантами прогноза не предусмотрено (речь можно вести только о темпах роста);

Вызывает сомнения и прогнозируемое ежегодное поддержание миграционного сальдо на уровне 325-342 тыс. чел., в первую очередь, за счет привлечения на постоянное место жительства в Россию проживающих за рубежом соотечественников, а также квалифицированных иностранных специалистов и перспективной молодежи (при том что в 2013 г. этот показатель был равен 295 тыс. и отнюдь не за счет квалифицированных кадров).

8. Прогнозу недостает отраслевой конкретики. В разделах о структурных сдвигах в реальном секторе отражены показатели динамики объемов производства, но не ожидаемые изменения в состоянии производственной базы. Между тем прогноз динамики состояния основных

фондов вполне уместен, поскольку отражает важную для дальнейшего развития модернизационную составляющую инвестиционного процесса.

Необходимо дополнить прогноз расчетами ожидаемых изменений производственной базы (износ, выбытие и обновление основных фондов) по ключевым отраслям экономики;

9. Реализация заложенных в Прогнозе темпов и возможностей роста сельхозпроизводства для импортозамещения и экспортной экспансии потребует наращивания господдержки аграрного сектора. Предлагаемое в Прогнозе дополнительное финансирование сельского и рыбного хозяйства недостаточно на фоне закладываемого в этом же документе роста цен и тарифов естественных монополий (на газ, ГСМ, электроэнергию, железнодорожные перевозки). Тем более нерационально направлять значительную часть доподдержки на докапитализацию «Россельхозбанка», который продолжает совмещать взаимоисключающие функции госбанка развития и коммерческого банка. Это удорожает цену его кредитов и ограничивает доступ к ним наиболее мобильных средних и средне-крупных сельхозтоваропроизводителей. Целесообразно смягчить обусловленность ряда мер поддержки из федерального бюджета софинансированием из региональных бюджетов, на которое большинство аграрных регионов не имеют средств.

В Прогнозе обойдено финансирование развития сельских территорий, без которого нельзя сохранить (а тем более привлечь) в аграрный сектор квалифицированные кадры. Возможно список мегаинвестпроектов, финансирование которых намечено из ФНБ, стоит дополнить программой газификации российского села (пока она не превышает 55%).

Господдержка сельского хозяйства должна быть переориентирована с недостаточно эффективных (и к тому же запрещенных ВТО) мер «желтой корзины» (субсидирование ставки по кредитам и др.) на разрешенные ВТО меры «зеленой корзины», включая предоставление налоговых льгот (вплоть до полного освобождения от налогов) сельского хозяйства. Возможно и

списание основной части задолженности, которая в целом по аграрному сектору превышает стоимость годовой реализуемой продукции и преимущественно приходится на контролируемые государством «Россельхозбанк» и «Сбербанк».

В этой связи целесообразно обновление на период 2014-2016 гг. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг. В ней необходимо предусмотреть завершение земельной реформы: восстановление и обновление материально-технической базы сельскохозяйственного производства; комплексное решение проблем страхования бюджетного финансирования (государственной поддержки) и кредитования сельскохозяйственных производителей всех форм собственности; решение социальных и кадровых проблем развития сельскохозяйственных организаций (кооперативов, госхозов – семеноводческих и племенных хозяйств, разного рода холдингов и корпораций).

10. В области капитального строительства и капитальных вложений целесообразно было бы, используя данные ФАИП и других капиталоемких программ и проектов, исследовать тренды в соотношении государственных и частных инвестиций, незавершенного строительства и его технической готовности, а также изменений в технологической и воспроизводственной структурах капитальных вложений в прогнозируемом периоде.

11. Не нашли должного отражения в прогнозах отрасль связи и сфера информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), несмотря на устойчивые опережающие темпы роста по сравнению с другими отраслями и сферами деятельности и все возрастающее влияние ИКТ на процессы государственного и корпоративного управления. Зато рассмотрены частные вопросы строительства магистральных линий связи в малонаселенных регионах России с целью ликвидации цифрового неравенства и установления тарифов на услуги связи эти вопросы особой смысловой нагрузки не

содержат, а представлены как справочная информация, заимствованная из соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации.

В то же время в документе отсутствуют анализ реализации государственных программ и проектов информатизации, осуществляемых практически во всех сферах жизнедеятельности, и оценка влияния создаваемых информационных систем, ресурсов и технологий на ускорение социально-экономического развития.

Не упомянута в приложении и государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», утвержденная в новой редакции постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 313.

12. В Прогнозе совершенно не представлена политика регионального развития, кроме некоторых упоминаний о государственных программах территориальной направленности. Тяжелое состояние экономики отдельных регионов (в 2013 г., по нашим расчетам, коэффициент вариации ВРП на душу населения составлял 78,0, инвестиций в основной капитал на душу населения – 143,7, уровня безработицы – 77,8), а также кризис региональных финансов в целом, по сути, не рассматриваются как фактор влияния и выбора трендов развития, хотя уже в самой ближайшей перспективе он может оказаться крайне существенным.

Прогнозируемая разнонаправленность динамики различных доходов бюджетной системы, будет по-разному сказываться на доходах различных бюджетов (как федерального, так, в первую очередь, и субъектов федерации). По федеральному бюджету в целом может иметь место разнонаправленная динамика основных доходных источников (таможенных пошлин, НДС и НДСПИ), по бюджетам же субъектов федерации просматривается потенциальное сокращение поступлений налога на прибыль, которое вряд ли будет компенсировано ростом поступлений НДФЛ. В результате возможно усугубление и без того крайне сложной ситуации с финансированием дефицитов субфедеральных бюджетов и ростом их долговых обязательств.

При этом в рамках рассмотренного документа только при умеренно оптимистическом варианте развития событий хотя бы упоминается о необходимости поддержки субъектов РФ в связи с ростом их долговых обязательств.

Необходимо также отметить, что все программы по софинансированию расходов субъектов РФ за счет средств федерального бюджета имеют высокую степень неопределенности. Предварительные заявки, в конечном счете, могут быть не исполнены из-за отсутствия средств в бюджетах субъектов Российской Федерации. В итоге понижается эффективность использования средств федерального бюджета (за счет предварительного резервирования средств) и не финансируются инвестиционные региональные программы (со всеми вытекающими отсюда последствиями).

В этих условиях прогнозирование отдельных показателей исключительно на федеральном уровне без их территориальной разбивки (хотя бы по группам или типам территорий) в основном выступает как макроэкономическая иллюстрация ожидаемых процессов, не имеющая прямого прикладного значения в целях разработки конкретных мер социально-экономической политики. Вместе с тем, перспектива дальнейшего освоения, совершенствования организации и эффективного использования пространственного потенциала страны – один из важнейших факторов, который необходимо было учесть при расчете основных параметров прогноза.

В прогнозе необходимо:

- определить варианты поддержки субъектов РФ в связи с ростом их долговых обязательств и необходимостью финансирования дефицитов субфедеральных бюджетов, учитывая ожидаемую разноправленность в формировании доходов различных бюджетов (федерального и субъектов федерации, в первую очередь);

- дополнить прогноз сценарными расчетами, выполненными в разрезе территорий (групп или типов регионов), в первую очередь по таким

показателям, как: инвестиции в основной капитал; номинально начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника; экономически активное население, численность занятых и безработных и уровень безработицы.

13. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденных Председателем Правительства 31.01.13. поставлена задача перехода, начиная с 2014 г., на программно-целевой принцип как основной инструмент государственного управления. В связи с этим важнейшей составной частью Прогноза должно быть сопоставление его показателей с целями и показателями затрат и эффективности президентских, государственных, федеральных целевых (ФЦП), федеральных адресных инвестиционных программы (ФАИП). Тем более, что в Методические рекомендации по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных Минэкономразвития России, содержится требование о включении в прогнозы элементов реализации государственных программ.

Тем не менее, в документе нет даже упоминания о президентских программах, ФАИП, большинстве крупномасштабных государственных программ Российской Федерации, ФЦП, инфраструктурных проектах, реализуемых как самостоятельно, так и в составе этих программ.

По большинству государственных программ Российской Федерации в апреле - мае 2014 г. Правительством Российской Федерации утверждены новые редакции, что потребует, на наш взгляд, включения уточненных параметров этих программ и в базовый вариант Прогноза. Однако, в связи с отсутствием в рассматриваемом документе ссылок на даты и номера нормативных актов, которыми утверждены анализируемые программы, не ясно, какими исходными данными руководствовались авторы прогнозов (за исключением государственных программ Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» и «Развитие

фармацевтической и медицинской промышленности», утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 и № 305 соответственно).

Вместе с тем, выдвинутые требования и порядок по модернизации документов государственного стратегического планирования путем разработки нормативной правовой базы (см. стр. 307-308 Прогноза) должны, на наш взгляд, иметь экономическое обоснование.

В целом приведение в соответствие к новым экономическим реалиям действующего административного, налогового, бюджетного, валютного и гражданского национального законодательства, а также имплементация международных обязательств в сфере внешнеэкономического сотрудничества невозможны без развития системы модельного законодательства, разработки правовых комментариев действующих норм в рассматриваемой области государственного управления и юридического обоснования внесения в них изменений.