

**К XIX Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

10–13 апреля 2018 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: НОВЫЕ УСЛОВИЯ И ВОЗМОЖНАЯ ПОВЕСТКА

Тезисы доклада



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2018

УДК 338.2
ББК 65.05
С87

Тезисы подготовлены на основе и в развитие результатов, представленных в аналитическом докладе НИУ ВШЭ «Структурные изменения в российской экономике и структурная политика» (размещен на сайте <<https://www.hse.ru>>). В подготовке аналитического доклада принимали участие ведущие эксперты ряда научных подразделений НИУ ВШЭ — Института «Центр развития», Института торговой политики, Института статистических исследований и экономики знаний, Института менеджмента инноваций, Института анализа предприятий и рынков.

Авторы:

Ю.В. Симачев, Н.В. Акиндинова, А.А. Яковлев, В.В. Миронов,
А.В. Данильцев, М.К. Глазатова, В.А. Бессонов, К.О. Вишневский,
М.Г. Кузык, Е.С. Куценко, Д.С. Медовников, С.Д. Розмирович

Под научным руководством Е.Г. Ясина

Структурная политика в России: новые условия и возможная повестка [Текст] : тез. докл. на XIX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апр. 2018 г. / Ю. В. Симачев, Н. В. Акиндинова, А. А. Яковлев и др. ; науч. рук. Е. Г. Ясин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. — 32 с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-1755-0 (в обл.) — ISBN 978-5-7598-1813-7 (e-book).

УДК 338.2
ББК 65.05

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1755-0 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-1813-7 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2018

Содержание

1. Особенности подхода и основные вопросы	4
2. Запрос на активную структурную политику и изменение условий ее реализации.....	6
3. Повестка структурной политики в России, возможные подходы к ее формированию и реализации	16

1. Особенности подхода и основные вопросы

Структурная политика понимается как промышленная политика в широком смысле (industrial policy) — действия государства, направленные на улучшение бизнес-среды и (или) структуры экономической активности в секторах и (или) технологических областях, которые обеспечат лучшие перспективы для экономического роста и создания общественных благ по сравнению с отсутствием вмешательства государства.

Структурная политика опирается на различные механизмы экономической политики (кредитно-денежной, таможенно-тарифной, налоговой, инвестиционной, бюджетной, имущественной и т.п.), которые в силу своей изначально селективной конструкции (выделение отдельных секторов, некоторых технологических направлений) или (и) неоднородности воздействия характеризуются выраженным структурным эффектом.

В мире идут интенсивные процессы структурных трансформаций экономик, сочетающиеся с усилением неравномерности развития и общей неопределенности. В этих условиях круг стран, активно ищущих новые решения в структурной политике, расширяется.

Россия тоже не остается в стороне от этого процесса, однако сейчас в связи с существенным изменением внешних и внутренних условий, новыми трендами в развитии, общей неудовлетворенностью темпами экономического роста и сложившейся структурой экономики *важно оценить новые возможности и перспективы для структурной политики в России.*

В аналитическом докладе НИУ ВШЭ «Структурные изменения в российской экономике и структурная политика» представлен комплексный взгляд как на структурные изменения в российской экономике, так и на возможную структурную политику, при этом предпринята попытка дать ответы на *следующие вопросы:*

- Каковы основные тренды структурных изменений в мировой экономике, в чем особенности структурных изменений в российской экономике?
- Как меняется система глобальных цепочек стоимости, каковы положение российских фирм в этих цепочках и возможности их репозиционирования?
- Каковы основания для структурной политики в разных странах мира и в России, в чем состоит новое отношение правительств к структурной политике?

- Как изменились за прошедшие два десятилетия условия (возможности и ограничения, внешние и внутренние) для формирования и реализации структурной политики в России?
- В чем состоит опыт и уроки реализации структурной политики в различных странах и в России?
- Какова возможная повестка российской структурной политики и «развилки» в путях ее реализации?

Доклад основан на широком круге статистических данных, отражающих параметры экономического роста и международной торговли, развития регионов, кластеров и растущих компаний, а также на ряде кейсов и примеров, связанных с российским и зарубежным опытом в формировании и реализации структурной политики.

При подготовке доклада был рассмотрен не только зарубежный, но и обширный российский опыт структурной политики, причем не только на федеральном, но и на региональном уровне. Мы полагаем, что *есть относительно успешные примеры, при этом важно выделить как секреты успеха, так и причины его локальности и слабого распространения лучших практик.*

С начала 2000-х годов многие аспекты формирования и реализации структурной политики и в мире, и в России существенно изменились. Наряду с новыми проблемами появились и новые возможности, поэтому мы считаем необходимым представить в данном докладе *современную совокупность условий, предпосылок и ограничений для проведения в России новой структурной политики и тем самым сформулировать повестку на будущее для формирования такой политики.*

В данных тезисах мы представляем, прежде всего, основные выводы и возможные рекомендации по структурной политике России и не включаем основную часть обосновывающих наши выводы результатов проведенных исследований, которые содержатся в аналитическом докладе НИУ ВШЭ «Структурные изменения в российской экономике и структурная политика».

В ряде случаев мы сочли необходимым отказаться от представления готовых «рецептов» и *привлечь внимание к некоторым постановкам проблем для интенсивного поиска решений совместными усилиями представителей государства, бизнеса и экспертного сообщества.*

2. Запрос на активную структурную политику и изменение условий ее реализации

1. В последние годы *темпы экономического роста в России заметно снизились*: среднегодовой темп роста ВВП в 2009–2017 годах составил 0,7% против 6,9% в 1999–2008 годах. Одни эксперты считают главной причиной этого затухание переходного процесса от плановой к рыночной экономике и сопровождавших его структурных сдвигов и переход России к «новой нормальности», характеризующейся устойчиво низкими темпами экономического роста. Другие эксперты связывают произошедшее замедление преимущественно с исчерпанием потенциала сырьевой модели роста, потерей конкурентоспособности торгуемых нефтегазовых секторов, а затем с падением нефтегазовых поступлений, которые до определенного момента компенсировали институциональную неэффективность экономики и риски для инвесторов.

Потенциал восстановительного подъема в российской экономике представляется в основном исчерпанным, как и связанный с ним потенциал трансформационных бонусов.

2. В 2000-е отраслевая структура российской экономики менялась довольно интенсивно. Сокращение доли сельского хозяйства и промышленности сопровождалось увеличением доли услуг (ИКТ, финансового сектора, а также деловых услуг и услуг для населения). Вместе с тем удельный вес услуг бюджетного сектора — образования и здравоохранения — в этот период сократился.

По сравнению с другими странами (как с развитыми сырьевыми, так и с близкими по уровню подушевого ВВП) *в ВВП России значительно меньше доля* не только финансового сектора, но и *секторов, обеспечивающих развитие человеческого капитала (образование, здравоохранение)*. Конечно, глобальный тренд развития сектора ИКТ привел во всему миру к снижению доли образования в структуре ВВП за счет передачи части образовательных функций информационным системам. Тем не менее в России внешне схожий процесс снижения доли образования должен вызывать тревогу, поскольку, во-первых, сама доля образования в российском ВВП существенно ниже, чем не только у развитых, но и у стран с сопоставимым уровнем дохода, во-вторых, процесс развития сектора ИКТ и соответственно цифровизации образования (и других секторов экономики) происходит медленнее. Таким образом, за

последнее десятилетие разрыв с развитыми странами критически увеличился.

3. Структура российского экспорта плохо вписывается в структуру и динамику мирового спроса, в которой значительная часть приходится на промежуточную продукцию глубокой переработки и обращается в рамках производственных цепочек ТНК, которые позволяют оптимизировать использование разнообразных ресурсов отдельных стран для производства конкурентоспособной продукции. Показатель прямого участия России в глобальных цепочках стоимости очень высокий — более 38%, но это связано с интеграцией как поставщика сырья. Сложившаяся в России практика участия в глобальных цепочках стоимости ведет не столько к развитию новых конкурентоспособных производств, сколько к получению финансового эффекта от экспорта и раздуванию традиционных экспортных сырьевых секторов.

Импорт в гораздо меньшей степени является фактором расширения экспансии России на мировом рынке — прямое участие в цепочках формирования стоимости (при экспорте) в 2,7 раза более интенсивное, чем обратное при импорте (38% против 13%). При этом данное соотношение за 15 лет выросло в 1,4 раза, а интенсивность участия в обратных цепочках формирования стоимости практически не изменилась. Примерно половина участия в обратных цепочках формирования стоимости приходится на три сектора — добывающую промышленность, переработку энергоресурсов (например, нефтепереработка) и металлургию (без учета производства металлоизделий), т.е. на те же сектора, которые обеспечивают экспорт в рамках прямых цепочек формирования стоимости. Такое *однобокое встраивание России в глобальные цепочки стоимости приводит к наращиванию потенциала конкурентов в сфере готовой и высокотехнологичной продукции в обрабатывающих секторах стран — импортеров российского энергетического и минерального сырья.*

4. В целом современная структура российской экономики вызывает озабоченность по нескольким основаниям:

- сильная зависимость российского бюджета от мировой конъюнктуры цен на углеводороды;
- присутствие российского бизнеса в обрабатывающих секторах в основном в фазах массового производства, как следствие, значимый фактор ловушки средних доходов;

- недостаточное развитие малого и среднего бизнеса, быстрорастущих компаний, как следствие, ограниченное следование трендам формирования новых секторов;
- противоречивое сочетание индустриального и постиндустриального облика экономики, низкая капитализация научного и образовательного потенциала, недостаточная ориентированность на социальные нужды и потребности человека.

Таким образом, *низкие темпы роста, неконкурентоспособная по современным меркам структура российской экономики, низкое качество встраивания российской экономики в систему мирохозяйственных связей и отсутствие значимых прогрессивных сдвигов в условиях инерционного развития определяют необходимость выработки в России активной структурной политики.*

5. В последние годы *происходит усиление внимания различных государств к структурной политике.* Если полтора-два десятилетия назад вслед за периодом почти полного «охлаждения» к данному типу политики — по крайней мере, в ее «вертикальном» варианте — возник и достаточно долго существовал устойчивый спрос на горизонтальную политику, направленную на реиндустриализацию, устойчивое инновационное развитие, совершенствование национальных инновационных систем и компенсацию системных провалов (заметим, что в этот период в России основное внимание, напротив, уделялось вертикальной политике, в том числе созданию крупных вертикально-интегрированных холдингов и корпораций с использованием государственной собственности), то в последние годы отчетливо прослеживается *переход к технологической структурной политике*, связанной с развитием взаимодействий между различными агентами, поиском новых источников устойчивого роста, повышением вклада образовательного сектора в экономическое развитие.

Структурная политика используется в различных странах для решения существенно различающихся задач, например, развивающиеся страны стремятся преодолеть ловушку средних доходов, а также провести технологический «апгрейд» экономики, страны Персидского залива используют ее для диверсификации национальных экономик, а ряд африканских стран видят в ней средство преодоления бедности.

Даже развитые страны, исчерпав в большей степени потенциал институциональных мер, стали склоняться к активной струк-

турной политике, рассчитывая повысить темпы экономического роста. В целом *представления многих государств о возможностях и рисках государственного вмешательства существенно меняются в пользу применения более активных, но при этом «умных» инструментов.*

6. *Общие условия для формирования и реализации структурной политики существенно изменились за последние два десятилетия:*

(1) усиливается ориентация экономики на человека и его потребности, повышается значимость роли общества как конечного потребителя. Все более значимую роль играют поколенческие изменения, причем не только и не столько в потреблении, сколько в моделях поведения, ценностных ориентациях. Так, представители нового поколения стремятся к удовлетворению своих персонифицированных запросов и приобретению продуктов, отличных от товаров массового потребления. В ходе приобретения товаров и услуг более 70% «миллениалов» активно пользуются мобильными устройствами;

(2) масштабные технологические изменения позволяют говорить о наступлении четвертой промышленной революции, обуславливающей сочетание радикальных изменений в секторах экономики с высоким уровнем неопределенности последствий; внедрение новых технологий в повседневную жизнь приведет к существенным изменениям в обществе. Наряду с возможностями по созданию новых рабочих мест, с появлением новых профессий и видов занятости новые технологии влекут за собой угрозы массового высвобождения работников в целом ряде традиционных секторов. Цифровые платформы трансформируют институт посредников, интегрируя и унифицируя процессы взаимодействия в рамках всей цепочки создания стоимости;

(3) развитие глобальных цепочек стоимости приводит к дальнейшему углублению международного разделения труда, при этом рост международной торговли сочетается с резким усилением конкуренции среди поставщиков товаров; процессы регионализации и все большего перехода контрактации в форму глобальных цепочек и технологических платформ усиливают селективность в установлении экономических отношений;

(4) на фоне распространения модели инноваций, связанной с «модой» на определенные направления, объективными трудностями оценки новых направлений, усиливаются риски возникновения «пузырей» в сферах, в отношении которых формируются

ожидания прорывного развития. Все большую значимость приобретает фактор доминирующих представлений в обществе, соответственно возрастают риски манипулирования общественным мнением;

(5) урбанизация, развитие крупных городов приводит к повышению «плотности» разнородных экономических агентов и интенсифицирует взаимодействия, причем развитие цифровых технологий усиливает данные процессы. Это расширяет возможности развития новых секторов экономики, прежде всего услуг, и повышает значимость действий по развитию инновационных экосистем на уровне не только регионов, но и городов;

(6) на фоне распространения моделей сетевой экономики и развития цифровых платформ трансформируются роль и место государства, в целом изменяются отношения общества, бизнеса, науки и государства.

7. Существует множество примеров реализации структурной политики в различных странах, при этом можно отметить следующие общие особенности:

(1) значимость фактора перелива труда между секторами в приросте совокупной производительности у развивающихся экономик по сравнению с предшествующими тремя десятилетиями в целом резко упала. Поэтому *на первый план в структурной политике выдвигаются меры стимулирования роста производительности на секторальном уровне*, а также поиск драйверов роста, а не меры по повышению эффективности реаллокации ресурсов между секторами;

(2) *современная обрабатывающая промышленность по-прежнему признается одним из важных драйверов экономического роста* в силу высокого абсолютного уровня производительности труда, развитости прямых и обратных межотраслевых связей. Наряду с этим все больше свидетельств в отношении *усиливающейся роли в экономическом развитии сектора услуг*, где наблюдается повышение инновативности, расширение участия в глобальных цепочках стоимости и рост производительности;

(3) *в условиях возникновения новой технико-экономической парадигмы расширяются мотивации для отдельных стран по быстрому технологическому продвижению*, «перескакиванию» через определенные стадии и ориентации на принципиально новые рынки. При ориентации на новые рынки, с одной стороны, не столь значим «эффект колее» и нет сильного блокирования со стороны традиционных групп интересов, но с другой — *сильны проблемы*

информационной асимметрии и недостатка технологических компетенций;

*(4) структурные сдвиги в экономике в существенной степени определяются изменениями в человеческом капитале, составом доступных компетенций, при этом структура человеческого капитала может не только ограничивать возможные сдвиги, но и, напротив, инициировать структурные изменения в экономике. Как следствие, *растет внимание государств к структурной политике, ориентированной на создание новых долгосрочных преимуществ, при этом на смену (или в дополнение к) выделению секторальных приоритетов приходит определение и поддержка ключевых компетенций работников и развитие человеческого капитала;**

(5) наряду с учетом специфики интересов молодого поколения, его запросов на стиль жизни, особое внимание уделяется особенностям и трудностям пожилого населения в условиях структурных и технологических трансформаций экономики, вопросам сокращения технологического неравенства;

(6) зачастую прогрессивные структурные изменения на практике блокируются, так как в краткосрочном плане практически всегда вызывают заметный рост безработицы;

(7) подходы к проведению структурной политики в значительной мере зависят от уровня развития экономики. Для стран со средним доходом приоритетными считаются такие направления структурной политики, как инвестиции в высшее образование, повышение технологической восприимчивости, создание среды, поощряющей принятие рисков инноваций;

*(8) формируются новые вызовы для регулирования, в частности: возникающие сектора порождают новые ограничения, при этом традиционный инструментарий утрачивает свою эффективность; возникают новые проявления монополизма, в частности связанные с развитием платформенных монополий; усложняются (становятся неоднозначными) вопросы налогообложения применительно к новым бизнес-моделям; неясным остается применение различных «пограничных» (таможенных и иных) механизмов с учетом развития цифровых производств и тенденций к упрощению трансграничных взаимодействий. Серьезный вызов для любого государства — *станет ли система управления реактивной или проактивной по отношению к структурным изменениям в экономике;**

(9) во многих странах при выработке и реализации структурной политики отчетливо прослеживается цикличность, как правило, связанная с политическими циклами, — это характерно как для

развивающихся (Бразилия), так и для индустриально развитых стран (Франция, в меньшей степени — Германия). При этом новые программы и инициативы практически всегда ориентированы на новые декларируемые задачи и вызовы и существенно реже вытекают из логики и результатов реализации предшествовавших программ.

8. За последние полтора десятилетия в России было немало практических примеров реализации структурной политики. Рассмотрим восемь крупных эпизодов структурной политики в России с 2000-х, мы можем заметить, что *более характерной для России была политика догоняющего развития*, основывавшаяся на известных технологиях, решениях и, зачастую, подходах. Вообще говоря, и политика догоняющего развития, и политика опережающего развития имеют свои преимущества и недостатки, особенно применительно к конкретным секторам экономики. Однако для политики догоняющего развития принципиальным является создание среды, благоприятной для быстрого распространения технологий, а в этом направлении, судя по данным об инновационной активности компаний, прогресс был недостаточный.

Можно заметить, что *в периоды кризисов, экономических спадов государство становилось весьма креативным в формировании новых инструментов структурной политики и стремилось предотвратить негативные структурные сдвиги*, но как только экономический рост возобновлялся, мотивации к проведению проактивной структурной политики, стимулированию позитивных структурных изменений существенно ослабевали, и основной расчет снова делался на традиционные факторы роста.

В целом акцент чаще делался на развитии «трудоемких» отраслей в интересах содействия занятости, однако такой подход расширяет предпосылки к ловушке средних доходов.

9. *При многообразии примеров реализации структурной политики в России круг ее бенефициаров, как правило, весьма узок, а достигнутые успехи — относительно локальны.* Устойчивая специфика российской структурной политики — превалирование традиционных групп интересов, чрезмерная увлеченность инструментами управления государственной собственностью, непрозрачность достигнутых результатов и слабое обучение.

Российская структурная политика преимущественно тяготеет к вертикальной модели и использованию инструментов бюджетного и

квазибюджетного финансирования. Данная политика больше проводилась отраслевыми министерствами и ведомствами, в результате чего она чаще охватывает традиционные сектора и сферы деятельности и ограничивается использованием мер и инструментов, доступных конкретному органу власти.

Неизбежным следствием такой ситуации становится *избыточная «дробность» структурной политики (выделение множества узких подотраслей) и, соответственно, противоречия в развитии сопряженных секторов, недостаток внимания к сложно организованным секторам.* Отраслевые стратегии, потенциально способные стать эффективным инструментом планирования изменений, координации и консолидации усилий различных сторон, на практике чаще служат средством некоторой фиксации стартовых финансовых обязательств по поддержке со стороны государства.

10. Проведенный анализ российских примеров формирования структурной политики по различным направлениям за последние 15 лет, а также опыта ряда регионов России в реализации структурных изменений позволяет нам выделить в качестве *некоторых общих предпосылок к относительному успеху структурной политики и на федеральном, и на региональном уровне следующее:*

(1) наличие амбициозного лидера, ответственного за реализацию определенного направления структурной политики и пользующегося поддержкой на высоком политическом уровне; наличие сильной управленческой команды;

(2) ориентацию на интересы и спрос населения; использование инструментов структурной политики для решения приоритетных социальных проблем;

(3) формирование особого «административного режима» через личное участие и ручное воздействие;

(4) создание элементов государственно-частного партнерства и взаимного доверия.

К числу дополнительных факторов результативности *федеральной структурной политики* можно отнести:

- отсутствие сильных стартовых противоречий с традиционными группами интересов;
- поддержку изменений со стороны отдельных регионов, региональных бизнес-элит;

а применительно к региональной структурной политике:

- наличие развитой системы коммуникаций с местными стейкхолдерами;

- конструктивный диалог с федеральным центром; взаимодействие с представителями федеральных органов на своей территории, заметно сокращающее инвестиционные риски.

В целом *предпосылки успешной структурной политики носят выжженный субъективно-личностный характер*, что обуславливает ее высокую зависимость от политических, субъективных и организационных факторов и поэтому делает ее менее предсказуемой и последовательной.

11. *Возможности и ограничения государства для проведения структурной политики в России существенно изменились по сравнению с началом 2000-х:*

(1) *государство стало более сильным*, особенно на федеральном уровне, но при этом складывается впечатление, что возникла *иллюзия контроля ситуации, избыточная уверенность в полноте представлений об изменениях в экономике* и, как следствие, ограничили мотивации к партнерству и с бизнесом, и с регионами;

(2) произошло *заметное огосударствление экономики*, это *расширило возможности запуска определенных изменений в ручном режиме*, но существенно *ослабило потенциал институциональных механизмов, основанных на рыночных стимулах*;

(3) существенно *расширилось количество доступных инструментов структурной политики*, в том числе связанных с развитием сетевых взаимодействий, координации поведения агентов, но *при этом сократилось поле эффективного применения таких инструментов (ограничились мотивации к их применению)*;

(4) *расширилось число акторов структурной политики*, были созданы различные институты развития, однако *взаимодействие между ними пока остается недостаточно эффективным* в силу, в том числе, и неясности общей постановки целей, и отсутствия министерств-лидеров в проведении структурной политики, и усиления ведомственности в решении задач и использовании имеющихся инструментов;

(5) достигнут *заметный прогресс в понимании важности технологических изменений, необходимости существенного продвижения по ряду научных направлений*, но при этом сохраняется недостаток соответствующих компетенций и остаются значительные риски манипулирования при выборе приоритетов.

12. *С 2012 года на фоне ужесточения бюджетных ограничений, последующего усиления геополитической напряженности* стали

особенно заметными вызовы, требующие проведения активной структурной политики. Реакцией государства стала *активизация поиска новых подходов к проведению структурной политики и механизмов ее реализации*, среди которых можно выделить следующие инициативы:

А. Структурные изменения в экономике, изменение позиционирования во внешней торговле:

- *Национальная технологическая инициатива* — акцент на новых перспективных рынках, на развитии передовых технологий и новых бизнесов;
- *Российский экспортный центр* — новый формат поддержки несырьевого экспорта;
- *Планы мероприятий по импортозамещению* в отдельных отраслях промышленности, направленные, прежде всего, на машиностроение; специальные инвестиционные контракты, предполагающие частно-государственное партнерство для реализации проектов по производству промышленной продукции, не имеющей российских аналогов;
- *Фонд развития промышленности* — поддержка процессов модернизации не только крупных, но средних компаний обрабатывающих отраслей промышленности.

Б. Структурные изменения в науке и высшем образовании:

- *Стратегия научно-технологического развития* Российской Федерации, ориентированная на большие вызовы и обеспечение лидерства по отдельным научно-технологическим направлениям в рамках как традиционных, так и новых рынков;
- *Российский научный фонд* — поддержка исследований мирового уровня, формирование новых заделов по стратегическим направлениям;
- *Проект «5-100»* — поддержка ведущих российских университетов и улучшение позиций на глобальном рынке образовательных услуг и исследовательских программ.

В целом в последние годы, с одной стороны, *появилось некоторое пространство для новых идей и людей* в различных государственных структурах для проведения структурной политики, *усилился запрос на «умные», менее «бюджетоемкие» инструменты*, но, с другой стороны, усилилась борьба различных групп интересов за поддержку на высшем политическом уровне и за государственные (квазигосударственные) ресурсы.

3. Повестка структурной политики в России, возможные подходы к ее формированию и реализации

1. Один из обычно предлагаемых рецептов для российской структурной политики — это скопировать успешный опыт той или иной страны (обычно называют Южную Корею, Бразилию, Китай). Однако существуют значительные трудности в использовании зарубежного опыта проведения структурной политики: *каждая из известных успешных практик реализации структурной политики была связана с конкретным набором внутренних и внешних условий*. Соответствующие окна возможностей «открываются» и «закрываются» в зависимости от особенностей мирового и странового развития, при этом выбор тех или иных подходов зависит от организационных возможностей государства и специфики его отношений с бизнесом и обществом. *Не менее, а, может быть, и более важная задача — изучить российский опыт проведения структурной политики, обратив особое внимание на воспроизводящиеся факторы локальности успеха*.

Еще более сложно копировать чей-либо успешный опыт на региональном уровне. Если рассматривать более продвинутые модели реализации региональной структурной политики, предполагающие не столько привлечение инвесторов, сколько «выращивание» новых бизнесов и формирование новых компетенций, то здесь *прямое повторение вообще оказывается невозможным — можно лишь принять принципы реализации успешных региональных стратегий и попытаться творчески применить их с учетом собственных сравнительных преимуществ*.

2. *С начала 2000-х структурная политика в России провозглашалась применительно к одному направлению — расширению в экономике обрабатывающих секторов промышленности*. Такая мононаправленность не позволяла задействовать существующие возможности структурных сдвигов, *включить в их реализацию более широкий круг секторов, обеспечить демонстрационные эффекты и прогресс в среднесрочной перспективе*.

Мы полагаем, что *российская структурная политика должна стать многомерной* и включать действия, как минимум, по следующим направлениям:

(1) диверсификация экспорта, снижение зависимости от колебаний цен на углеводороды за счет расширения экспорта возобновляемого сырья;

(2) развитие низко- и среднетехнологичных секторов за счет быстрого распространения доступных передовых технологий;

(3) развитие секторов услуг, в том числе высокотехнологичных (в частности, креативные индустрии, экономика впечатлений);

(4) улучшение позиций высокотехнологичных секторов в цепочках создания стоимости;

(5) формирование условий для возникновения новых секторов и новых видов деятельности.

Стандартным возражением против такой многомерной структурной политики является тезис о необходимости сосредоточения усилий и ресурсов на каком-нибудь одном направлении. Однако мы полагаем, что *в настоящее время выбор многомерной модели структурной политики становится более рациональным по нескольким причинам:*

- во-первых, высоки риски неверных технологических оценок и секторальных приоритетов, поэтому желательно диверсифицировать возможные подходы;
- во-вторых, наличие нескольких команд для структурной политики, которые обладают стартовым набором компетенций, позволит при многомерной структурной политике обеспечить конкуренцию различных команд и условия для быстрого распространения лучших решений;
- наконец, в силу принципиальных различий между предложенными направлениями каждое из них характеризуется собственными скрытыми резервами и различными потенциальными сроками демонстрации первых результатов, что могло бы придать структурной политике «эшелонированность» во времени и меньшую зависимость от бюджетных ресурсов.

3. В течение довольно длительного времени *ключевая тема структурной политики в России была связана с установлением ограниченного числа узких отраслевых приоритетов, а с начала 2010-х годов — технологических приоритетов.* Однако государство демонстрировало *слабую устойчивость к давлению по расширению приоритетов,* при этом сами процессы определения приоритетов до последнего времени характеризовались слабой аргументацией, нечеткостью процедур и неясностью потенциальных бенефициаров.

Заметим, что в начале 2000-х, когда еще были и возможности, и основания для проведения достаточно жесткой внешнеторговой политики, связанной с защитой зарождающихся секторов, установление отраслевых приоритетов было в известной мере оправдано, но в настоящее время условия для «торговой» структурной политики существенно сократились. Что касается технологических приоритетов, то здесь основная проблема связана с недостатком научных и технологических компетенций по ряду направлений.

В условиях резко возросшей технологической неопределенности установление сколько-нибудь подробных тематических (отраслевых, технологических) приоритетов представляется нерациональным — гораздо важнее задействовать различные возможные направления структурных изменений (пилоты структурной политики), определив при этом некоторые рамки таких пилотов — качественные цели, акцент в действиях государства, основные акторы и драйверы изменений.

4. Довольно часто структурную политику связывают исключительно с темпами роста, с повышением производительности. Однако в российской экономике динамика производства и благосостояния может существенно различаться, поэтому среди целей структурной политики должны быть не только рост ВВП и (или) производительности труда, но и улучшение благосостояния.

Структурная политика обычно рассматривалась вне связи с политикой по развитию человеческого капитала, определенными социально-культурными предпосылками и ограничениями к структурным изменениям. *Вопрос опережающего формирования новой культуры предпринимательства, навыков, которые будут востребованы в перспективе, исключительно важен с позиций запуска саморазвивающихся прогрессивных изменений в структуре экономики.* Не менее важен вопрос о роли в этих процессах университетов, причем не только как инструментов формирования новых знаний и навыков, но и как среды быстрого формирования новых культур.

Важнейшим индикатором результативности структурной политики должен стать *рост социальных инноваций.* Современные технологии становятся эффективным инструментом решения задач в области здравоохранения, образования, занятости благодаря открытости цифровых платформ, подразумевающей возможность вовлечения максимального количества участников, в том числе общества. На фоне усиления межстрановой борьбы за таланты по-

надобятся дополнительные усилия государства для привлечения и сохранения высококвалифицированных специалистов.

5. Российская структурная политика пока *недостаточно ориентирована на новые драйверы изменений* — основное внимание уделяется крупным компаниям, но если в развитых странах крупный бизнес является лидером инновационных и структурных изменений, то *многие российские крупные компании структурно консервативны и мало восприимчивы к новым технологиям*. На втором плане российской структурной политики пока остаются возможности, связанные с *расширением спроса среднего класса, ростом средних компаний и появлением на их основе «скрытых чемпионов», развитием новых секторов в экономиках крупных городов, расширением деятельности университетов как источников новых бизнес-команд и культуры*.

Структурная политика особенно необходима применительно к *сложно организованным секторам, где сталкиваются интересы различных институциональных групп*. Применительно к таким секторам требуются: переход к логике поддержки индустрий (с учетом смежных секторов и потребительской аудитории); обеспечение взаимодействия со стейкхолдерами; культура работы с предпринимателями, с растущим бизнесом; командная (с участием различных министерств) выработка и реализация мер структурной политики.

6. Несмотря на применение различных инструментов структурной политики, структура российской экономики остается во многом ресурсно-ориентированной и отсталой. Мы объясняем это наличием так называемого плохого равновесия, ослабляющего влияние рыночных стимулов, в частности изменения уровня прибыльности на приток инвестиций.

Внутри российской экономики можно выделить три макросектора — сырьевой бизнес, крупный несырьевой бизнес, малый и средний бизнес, — имеющие жесткие границы и различные финансовые модели (данный подход был впервые предложен в докладе Н.В. Акиндиновой, Я.И. Кузьмина, Е.Г. Ясина «Экономика России: перед долгим переходом», 2016). Перечисленные макросекторы по-разному отреагировали на изменение внешних условий в 2014–2016 годах. По нашим оценкам, рост нормы инвестиций на фоне увеличения доли прибыли в ВДС наблюдался преимущественно в сырьевом секторе, а в других макросекторах

этот механизм почти не сработал. Различие в финансовых моделях и жесткие границы макросекторов требуют учитывать их особенности при формировании структурной политики.

С учетом слабых экспортных возможностей несырьевого бизнеса, затянувшийся упадок потребительского спроса сокращает инвестиционную привлекательность как промышленных видов деятельности, так и сферы услуг. В этих условиях *целесообразно принять меры для восстановления положительной динамики доходов и потребительского спроса:*

во-первых, не теряя бюджетной устойчивости, *изменить расходные приоритеты в пользу целей социального развития* (умеренное смягчение бюджетного правила, «бюджетный маневр», увеличение расходов на развитие человеческого капитала);

во-вторых, сосредоточиться на задаче *снижения рисков и непроизводительных издержек ведения частного бизнеса*, прежде всего в секторе малых и средних предприятий (реформа контрольно-надзорной деятельности);

в-третьих, *ориентировать инструменты структурной политики на поддержку развития и расширение масштабов деятельности успешных предприятий*, обеспечивающих качественную занятость и ориентированных на рыночный спрос, в частности, на современные потребительские стандарты (в том числе услуг образования, здравоохранения, креативных индустрий).

7. В ближайшие годы положение России в международном разделении труда может усугубиться из-за снижения темпов роста мировой торговли, сокращения «свободного» рынка вследствие развития системы глобальной контрактации в рамках глобальных цепочек стоимости и возможностей «закрепления» места ключевых, наиболее конкурентоспособных игроков благодаря практикам ТНК, регионализации. В условиях формирования соглашений по типу «закрытых клубов» с преференциями для членов и все большего перехода контрактации в форму технологических платформ *российский бизнес рискует остаться вне ключевой части глобальной экономики.*

В связи с этим *требуются активные меры государства по содействию репозиционированию российских фирм в глобальных цепочках стоимости.* Однако пока в российской внешнеторговой политике доминирует традиционная модель относительных конкурентных преимуществ, которая была господствующей до первых десятилетий XXI века и исходит из получения выгод за счет использования

экспортной выручки для импорта более конкурентоспособной импортной продукции. Требуется перейти к современной модели, основанной на оптимальном использовании последовательных цепочек импортных ресурсов для производства максимально конкурентоспособной продукции, использовании преимуществ торговли для повышения благосостояния благодаря расширению потребительского выбора и эффекта масштаба.

8. Структурные сдвиги в сторону развития производств с высоким уровнем добавленной стоимости осуществляются столь медленно и мозаично, что неизбежно возникает вопрос о новом внешнеторговом позиционировании России. В рамках нового позиционирования России *не следует стремиться сокращать импорт фронтально, по всем направлениям* (даже при решении задач импортозамещения), а напротив, *необходимо по отдельным областям расширять использование иностранных ресурсов в рамках обратных цепочек добавленной стоимости со странами, которые занимают более сильные позиции* (Китай, Германия, США, Япония) и способны через производственные цепочки предоставить более качественные ресурсы для усиления конкурентных позиций России по отношению к странам среднего уровня развития.

В качестве возможных направлений для усиления позиций России на мировом рынке можно отметить следующие:

(1) перспективными для *ближнесрочного расширения экспорта являются продукция АПК (сырье и отдельные виды первичной переработки), отдельные виды продукции невысокого технологического уровня;*

(2) российская политика вынужденного импортозамещения наложилась на сдвиги в потребительских предпочтениях и процессы выравнивания внутренней конкурентоспособности российских и импортных товаров. В связи с этим возможен *постепенный переход от конкуренции с иностранными поставщиками на внутреннем рынке к конкуренции на экспортных рынках*, но принципиальный вопрос при этом — как обеспечить мотивации к такому переходу и снизить риски формирования еще одного неэффективного равновесия;

(3) с учетом изменений в поведении потребителей, их склонности к разнообразию, а также факторов гетерогенности фирм и размывания моноотраслей направлением, расширяющим преимущества от международного обмена, может стать *развитие внутриотраслевой (ассортиментной) торговли*. В данном контексте существенной может быть роль крупных компаний-экспортеров;

(4) условия международной конкуренции в существенной мере определяются *фазами жизненного цикла* в развитии различных секторов экономики, при этом возможности конкуренции в секторах, находящихся в фазе массового производства, определяются дешевой рабочей силой. В связи с этим более предпочтительными для развития российского экспорта высокотехнологичной и сложной продукции (услуг) представляются *сектора, для которых характерны невысокая серийность производства, необходимость частых модификаций, множественность различных адаптаций под конкретных заказчиков, в том числе продуктов, которые только начинают внедряться на глобальном рынке.*

9. За последние десятилетия роль региона в национальной и мировой экономике изменилась — регионы многих стран являются активными и самостоятельными участниками экономических процессов. Одна из задач структурной политики — обеспечить эффективное взаимодействие органов власти разных уровней для координации усилий в интересах устойчивого развития.

Решение этой задачи сопряжено с определенными *«координационными разрывами»*, проявляющимися как в горизонтальной плоскости (между регионами), так и по вертикали (между разными уровнями власти). В прогнозах, стратегиях и инициативах федерального уровня региональные проекции очерчены невнятно или вовсе отсутствуют. В свою очередь, на региональном уровне стратегические направления развития определяются в отрыве от глобальных экономических и технологических трендов, а из-за недостаточного знания сравнительных преимуществ друг друга и слабости межрегиональной кооперации они зачастую фокусируются на «модных» или «престижных» тематиках (часто в отсутствие необходимой критической массы в соответствующих сферах деятельности).

По нашим оценкам, на территории 48 субъектов РФ действует 119 кластерных инициатив, при этом 75% из них получают поддержку со стороны государства. Однако сравнение отраслей специализации регионов и сфер деятельности функционирующих в них кластерных инициатив показывает, что при реализации кластерной политики государство в целом недостаточно учитывает объективную специализацию территорий.

На основе проведенного анализа специализации российских регионов представляется возможным рассмотреть вопрос *о выстраивании российской структурной политики на принципах диф-*

ференцированного подхода к субъектам РФ, отличающимся полиотраслевой специализацией, и территориям с ограниченным набором отраслей специализации. Возможно, следует сформировать инструментарий гибкого регулирования и оптимизации распределения рисков (например, через увеличение доли частного и (или) регионального софинансирования проектов) при поддержке из федерального бюджета молодых, «экспериментальных» отраслей, объективно не отличающихся высоким уровнем развития на данной территории и не имеющих связи с накопленными там компетенциями.

10. С точки зрения минимизации инвестиционных рисков *региональный уровень имеет (по крайней мере, в экономиках крупного размера) то преимущество, что соответствующие власти находятся ближе к компаниям (особенно малым и средним), обычно лучше понимают их потребности* и имеют больше возможностей транслировать на уровень фирм ключевые идеи структурной политики, проводимой центральным правительством.

Наиболее продвинутые регионы сами могут инициировать процессы успешной интеграции в глобальные рынки. Они лучше, чем центральное правительство, могут увидеть конкурентные преимущества и возможности своих территорий, а также им проще обеспечить координацию деятельности и стимулировать кооперацию экономических агентов. В силу этого целесообразно *расширение возможностей регионов в части выработки и реализации структурной политики* — в том числе *в формате региональных экспериментов.* Однако отнюдь не во всех регионах местные администрации обладают достаточными компетенциями — поэтому *необходимо систематическое обучение региональных команд и содействие передаче опыта.*

Активная политика региональных органов власти по расширению экономических, научных и культурных связей с регионами других стран может стать существенным дополнением к связям между национальными правительствами и даже обеспечить новое качество международного сотрудничества. Особенно это важно в части поддержки экспансии малых и средних фирм, привлечения инвесторов и стартапов, усиливающих компетенции и цепочки создания стоимости в регионе.

11. Распространение лучших региональных практик тесно связано с развитием межрегиональной кооперации и добровольной

координации, прежде всего в части реализации крупных инфраструктурных проектов с государственным участием, которые *способствуют решению проблемы ограниченности региональных рынков сбыта, снижая барьеры для выхода компаний на рынки соседних регионов*. Это особенно актуально для среднего бизнеса, который перерос масштабы отдельного региона, но еще не имеет возможностей для работы на общероссийском рынке.

На сегодняшний день *заметна нехватка инструментов поддержки среднего бизнеса, готового расти за счет межрегиональной экспансии*, что сдерживает рост перспективных компаний. Формирование таких инструментов возможно на базе горизонтального регионального взаимодействия, инициированного регионами-лидерами, при методической поддержке федеральных ведомств. Одним из таких инструментов могло бы стать *региональное софинансирование (в сотрудничестве с бизнес-ассоциациями) рыночных исследований, которые позволили бы улучшить информированность средних и малых компаний о существующих рыночных возможностях за пределами их регионов*. Другим направлением является развитие сферы сертификации и контроля соответствия с целью снижения стоимости соответствующих услуг для малого и среднего бизнеса.

12. *Структурная политика в мире реализуется* не только на макроуровне (кредитно-денежная, бюджетно-налоговая, таможенно-тарифная политики) и мезоуровне (отрасли, крупнейшие компании, регионы, кластеры), но и на микроуровне и включает меры по поддержке растущих небольших и средних фирм, а также новых экспортеров. *Одним из важнейших итогов экономических реформ в России стало формирование слоя из нескольких тысяч быстрорастущих компаний* — они растут быстрее, чем экономика в целом, и быстрее, чем отрасли, к которым они относятся. По нашим оценкам, в последние годы в российской экономике есть определенная концентрация быстрорастущих компаний не только в секторе добычи и первичной переработки полезных ископаемых, но и в сельском хозяйстве и пищевой промышленности, а также в секторе интеллектуальных услуг (в частности, деятельность в области архитектуры и инженерных изысканий).

В экономической политике России до недавнего времени не уделялось существенного внимания сегменту быстрорастущих компаний. Первой попыткой начать работу с ними стал проект Минэкономразвития России «Национальные чемпионы». Необходимо использовать опыт данного проекта для формирования

более широкой системы поддержки перспективных быстрорастущих компаний. Применительно к поддержке таких фирм *возможен принципиально новый подход, связанный с поощрением быстрорастущих компаний за уже достигнутые результаты развития*. При таком подходе предполагается, что предприятия, в течение нескольких лет демонстрирующие успешные практики корпоративного управления и опережающие в своем росте большинство других фирм, обладают некоторыми специфическими активами, обеспечивающими их конкурентоспособность, и поэтому являются эффективным направлением реаллокации государственных средств поддержки.

Превращение части поддержанных быстрорастущих фирм в крупные компании-лидеры будет способствовать *изменениям в регулировании в интересах растущих секторов* (в настоящее время оно больше починено удобству функционирования крупнейших компаний с государственным участием) *и трансформации других сегментов экономики* — в частности, сформирует запрос на принципиально новую образовательную систему, способную обеспечивать такие компании сильными талантливыми специалистами.

13. Усилившаяся геополитическая и технологическая неопределенность требует изменений в подходах к реализации российской структурной политики. Традиционный подход, состоящий в стимулировании структурных изменений на основе четко определенных (узких) отраслевых или технологических приоритетов, предъявляет высокие требования к возможностям и компетенциям системы государственного управления, прежде всего в части выработки таких приоритетов. Менее рискованный путь связан с *развитием компетенций, которые будут востребованы экономикой при различных сценариях технологического развития*, но при этом он характеризуется ограниченным политическим потенциалом.

Более *рациональным представляется подход, связанный с запуском и, что особенно важно, регулярной селекцией различных «пилотов» — инициатив, проектов и программ, прекращением неэффективных пилотов и передачей опыта и знаний*.

Предложение по проведению пилотов не следует воспринимать с позиций исключительной ориентации на проектный подход к изменениям. *Проектный подход, связанный с прямым воздействием государства на отдельные аспекты предложения и спроса, а может быть и «ручное управление», — это иногда важно и необходимо для старта структурных изменений, но не достаточно для устойчивой*

позитивной динамики. Проектное управление должно сочетаться с институциональными изменениями, с запуском не зависящих от участия государства рыночных механизмов.

Для *гибкого проектного управления структурной политикой* необходимо формирование культуры проектной работы с инициативами: начинать новые инициативы не с «нуля», а используя накопленный опыт; распространять в ходе их реализации практики, умения и промежуточные результаты; своевременно прекращать малорезультативные инициативы, извлекая при этом уроки и формируя некоторые заделы.

14. *Универсальная структурная политика как некоторое единственное «правильное» сочетание определенных инструментов мало применима в крупных экономиках,* тем более в многоукладной российской экономике. Обычно обсуждаемые экспертами «развилки» в структурной политике — догоняющее или опережающее развитие, развитие традиционных, существующих секторов или формирование новых секторов, поддержка крупных компаний или растущих малых и средних фирм, содействие экспорту возобновляемого сырья или высокотехнологичной продукции (услуг) — носят в большей степени постановочный характер, а на практике эти направления сочетаются.

Сложность для системы государственного управления состоит в том, что структурная политика России должна быть многокомпонентной — применительно к каждому направлению требуется свой комплекс мер, свои подходы к их реализации, при этом задействуются различные драйверы изменений. В дополнение к этому, с учетом сложившихся неэффективных равновесий в ряде секторов, прежде всего публичных, требуются специальные меры по выходу из таких равновесий и консолидации новых групп интересов.

Как правило, причем не только в России, возникают проблемы, связанные с управлением реализацией структурной политики в части координации деятельности различных министерств и ведомств. *Требуются новые схемы объединения усилий различных акторов, причем не только органов государственного управления, но и институтов развития и научных фондов, госкорпораций и частных компаний, бизнес-ассоциаций, научных организаций и университетов, объединений потребителей.* Также сложная задача, которая нуждается в обсуждении, — оценка вклада различных сторон в результаты такой совместной деятельности.

15. Одним из типовых предложений по улучшению возможностей государственного управления реализацией структурной политики является создание специальной «надстройки» над ведомствами. С одной стороны, действительно, ведомственное «растаскивание» объектов структурной политики и инструментов приводит к ее чрезмерной раздробленности, большому соответствию организационным структурам отраслевых министерств, нежели рыночным трендам, неэффективному сочетанию применяемых механизмов. С другой стороны, создание нового ведомства — это всегда существенные потери и во времени, и в людских ресурсах, это борьба вокруг передаваемых полномочий, это проблемы выстраивания вертикали. Кроме того, для формирования и реализации структурной политики требуется участие не только министерств и ведомств, но и более широкого круга сторон.

Мы полагаем, что для успеха структурной политики необходимо некоторое «наложение» проектного подхода на существующую систему государственного управления, при этом структурная политика может быть организована в виде нескольких отдельных пилотов — каждый со своей командой и своим лидером, способным принять на себя репутационную ответственность за реализацию определенных структурных сдвигов в российской экономике и пользующимся политической поддержкой на высшем уровне.

Наряду с этим, в том числе с учетом зарубежного опыта, можно говорить о необходимости выстраивания относительно независимой системы оценки результатов структурной политики по различным направлениям, создания в этих целях специального агентства или организации, близкой по форме и принципам деятельности к Агентству стратегических инициатив.

16. Одной из организационных опор для формирования и реализации структурной политики в России могла бы стать система стратегического планирования. Однако здесь накопилось множество проблем, среди которых выделим следующие:

- ограниченная согласованность между документами стратегического планирования, основное внимание при согласовании уделяется распределяемым ресурсам, при этом недостаточно внимания обеспечению синергетических эффектов и снятию концептуальных, целевых противоречий;
- ориентированность исключительно на государство, на государственные органы власти как участников стратегического планирования; не определена роль крупных государственных

- компаний и госкорпораций, институтов развития и научных фондов; не определены механизмы участия в выработке стратегий частного бизнеса и общества;
- несистемная адаптируемость к изменению внешних условий, *отсутствие процедур согласования изменений, трансляции накопленных изменений в документах нижнего уровня в стратегические решения в документах верхнего уровня*; отсутствие какого-либо разграничения между эволюционными и радикальными изменениями, определения соответствующих процедур уточнения/переработки документов стратегического планирования;
 - ограниченное количество «сквозных» правил, определяющих на уровне всего государства действия при изменении внешних условий, как следствие, низкая предсказуемость изменений для всех сторон;
 - *недостаточный учет передового инструментария стратегического планирования*, в том числе возможностей использования больших данных, «прецедентов использования» (use cases) и т.п.

Требуется радикальный пересмотр основ системы стратегического планирования и подчинение ее задачам координации изменений, привлечения внимания бизнеса и общества, ориентации на новые направления деятельности и расширение условий для действия рыночных механизмов.

17. Важным элементом стратегического планирования применительно к структурной политике являются *отраслевые стратегии развития*. Этот инструмент активно применяется в России: за период с 2006 года было принято около 40 отраслевых стратегий.

На основе проведенного анализа стратегий развития отраслей можно выделить следующие проблемы:

- *быстрое моральное устаревание стратегий*, неустойчивость к изменению внешних условий — как правило, не определяются подходы, ключевые меры в привязке к некоторым качественно различающимся по условиям сценариям развития событий, при этом многие стратегии предлагают лишь формальный выбор вариантов развития (выбор между «плохим» и «хорошим»);
- почти все стратегии *ориентированы на развитие традиционных секторов и отраслей*, причем с акцентом на производство инвестиционных товаров;

- для большинства стратегий характерен *недостаток внимания к смежным секторам, каналам распределения и сбыта, потребительской аудитории*;
- далеко не всегда в стратегиях рассматриваются вопросы подготовки кадров и *крайне редко — развития недостающих компетенций*;
- не обсуждаются *интересы разных стейкхолдеров*, в частности, вне сферы рассмотрения остаются интересы действующих в России зарубежных компаний, иностранных инвесторов;
- не установлена приоритетность расходов по различным направлениям реализации стратегий, как следствие, при изменении бюджетных возможностей обычно происходит фронтальное изменение расходов по направлениям и (или) возврат к предшествующим уровням финансирования;
- как правило, не оцениваются *риски имитаций и искажений в деятельности органов власти при установлении тех или иных целевых показателей*, нет четкого и оправданного разделения между целевыми показателями и показателями мониторинга.

18. Необходимо предпринять ряд шагов по повышению роли стратегий в качестве инструмента структурной политики государства. Важнейшим из них представляется *переход от узкого понимания стратегий — как инструмента распределения ограниченных ресурсов для решения приоритетных задач — к более широкому понятию, включающему:*

- формирование среди различных сторон общего, согласованного *видения желательного будущего* и необходимых действий для его достижения;
- *определение условий изменения «правил игры»*, их специфики на отдельных этапах, повышение предсказуемости изменений для всех сторон;
- *содействие мягкой координации действий различных сторон*, привлечению внимания политиков, бизнеса, инвесторов, общества к новым направлениям (возможностям) развития.

Для запуска процедур обучения важно определить понятие «успех стратегии»; выделить критерии, позволяющие судить о качественных достижениях; определить процедуры внешнего (независимого) мониторинга результатов реализации стратегий, вовлечения в этот процесс представителей общества; установить процедуры учета результатов оценки, возможных следствий для стратегий;

ввести правила работы над ошибками и распространения лучших практик.

19. Структурная политика — даже в относительно простых ее проявлениях, основанных на известных решениях, — всегда сопряжена с просчетами и ошибками. Реализуя структурную политику, *государство должно быть готово учиться на ошибках* и своевременно проводить корректировку осуществляемых мер и программ — вплоть до полного их прекращения. Для этого, в свою очередь, *требуется внешний мониторинг хода реализации структурной политики и независимая оценка достигнутых результатов*.

Оценка структурной политики должна предусматривать четкие рамки привлечения экспертов, публичность результатов, доступность исходных данных, взаимодействие со стейкхолдерами, возможность использования качественных оценок и суждений, проводиться на разных этапах (ex-ante, ex-post). Лучшие практики такой оценки обязательно включают *выявление наряду с прямыми результатами реализуемых мер косвенных эффектов, отложенных результатов*, изменений в поведении экономических агентов.

Разработка и проведение адекватной структурной политики требуют правильного представления об экономической ситуации и о ее изменении с течением времени. Это предъявляет *высокие требования к экономической статистике* и аналитике, однако фокус российской статистики смещен в сторону производства товаров и услуг индустриальной фазы развития экономики, что искажает представления о характере экономического развития и приводит к недооценке роли высокотехнологичных производств, зарождающихся технологий и новой экономики.

20. За прошедшие два десятилетия государство ввело множество новых инструментов стимулирования бизнес-активности, *при этом есть отдельные примеры успеха в развитии новых технологий, в формировании и росте новых компаний*. Однако на макроуровне *значимых позитивных структурных изменений немного*. Мы полагаем, что это следствие *«нерасположенности» институциональной среды к росту бизнеса, слабости мотиваций к принятию инновационных рисков, недружественности (а иногда и «токсичности») существующих инструментов поддержки*.

Важной с позиций формирования новых секторов стала конкуренция различных юрисдикций, административных систем, при

этом она проникает уже на уровень небольшого бизнеса, который становится глобальным. Цифровая трансформация существенно усиливает такую конкуренцию. *Государство иногда проигрывает другим странам не только по развитию бизнес-среды для динамичного, инновационного бизнеса, но и как администратор важных для развития бизнеса сервисов.* Торможение в создании благоприятной деловой бизнес-среды побуждает молодые перспективные российские компании к переносу бизнес-активности в другие страны, приводит к оттоку перспективных фирм и бизнес-команд.

Предпринимаемые в последние годы усилия по улучшению делового климата очень важны, но потребности динамично растущего бизнеса существенно отличаются от потребностей устоявшихся, «статичных» компаний. В связи с этим *необходима новая постановка задач по улучшению бизнес-климата, административного режима применительно к потребностям растущих инновационных фирм.*

21. Вопрос о том, кто должен заплатить за реализацию структурной политики, остается весьма дискуссионным — *пока российская структурная политика больше тяготеет к перераспределительным аспектам.* Однако в современных условиях структурная политика неизбежно все меньше связана с перераспределением существующих доходов и все больше — с созданием условий для формирования новых источников таких доходов.

Применительно к России *важнейшими источниками и стимулами структурных изменений могли бы стать:*

(1) общая реаллокация средств государственной поддержки на более результативные и динамичные компании;

(2) вовлечение в формирование структурной политики различных групп интересов и координация усилий различных акторов;

(3) введение регулярной оценки качественных результатов структурной политики по различным направлениям (пилотам), развитие конкуренции между командами и смена малорезультативных команд, открытость структурной политики для новых направлений и подходов;

(4) переход от логики наказаний и поиска виноватых к ставке на селекцию команд с высоким репутационным капиталом;

(5) введение независимой оценки результатов применения различных инструментов структурной политики и селекция лучших механизмов на этой основе;

(6) повышение «дружественности» инструментов поддержки для привлечения добросовестных компаний;

(7) сокращение нерациональных расходов бизнеса, стартовых барьеров за счет оптимизации регулирования, особенно по новым направлениям деятельности;

(8) поощрение предпринимательской инициативы, международных партнерств и развитие условий для взаимодействий и обучения;

(9) стимулирование упреждающих изменений в образовательном и научном секторах, ориентированных на новый спрос, на новые сектора.

Ставка на реализацию данных подходов к структурной политике позволит запустить разные направления структурных изменений, причем под руководством нескольких команд, и обеспечить селекцию лучших подходов. *Действия по инициированию активной структурной политики должны быть динамичными и решительными — в противном случае Россия рискует проиграть в усложняющейся конкуренции за лучшее место в мировой экономической системе и за доступ к человеческому капиталу.*

Научное издание

Структурная политика в России:
новые условия и возможная повестка

Тезисы доклада

Подписано в печать 06.04.2018. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 1,95. Уч.-изд. л. 1,6
Тираж 500 экз. Изд. № 2178

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285