

Третья концепция социально-экономического развития: проблема целеполагания*

Об авторе



Дмитрий Сорокин

доктор экономических наук,

профессор, член-корреспондент РАН, научный руководитель

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, 49
vtkurchatova@fa.ru*

Ключевые слова

концепция, стратегия, социально-экономическое развитие, конкурентность, технологии, прогноз

Основные тезисы

- Нынешняя концепция социально-экономического развития страны будет третьей попыткой определения ее долгосрочных перспектив развития.
- Причина зависимости темпов экономического роста России от конъюнктуры энергосырьевых мировых рынков хорошо известна — технологическая неконкурентоспособность российской экономики.
- Новая концепция развития страны должна формулировать в качестве абсолютного приоритета социально-экономической стратегии ее первоочередную направленность на технологическое перевооружение экономики.

В наступившем году ключевым событием, определяющим жизнь российского общества на ближайшее десятилетие, станет принятие политических решений о принципиальных установках (концепции) социально-экономического развития страны. Именно они должны будут определить содержание документов, разрабатываемых в соответствии с законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Нынешняя концепция будет третьей попыткой определения долгосрочных пер-

спектив развития страны. Первая — подготовленный в 2000 г. в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 1999 г. № 2021-р проект Основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 г.). Вторая концепция была утверждена Правительством РФ в ноябре 2008 г. [1] (далее — Концепция-2020). После принятия среднесрочного прогноза социально-экономического развития и бюджета на 2018–2020 гг. [2] (далее —

* Статья написана при финансовой поддержке РФФИ, проект №15-02-00354 «Промышленная политика в условиях реиндустриализации и становления шестого технологического уклада».

Прогноз) уже ясны основные итоги ее реализации. Соответственно, пора определять новые горизонты.

Конечно, содержание концептуальных положений, долженствующих стать основой государственной социально-экономической политики, всегда будет прерогативой политической власти. Научное экспертное сообщество может лишь предлагать свое видение их содержания. Насколько оно будет убедительно для политической власти, настолько оно и составит концептуальную основу принимаемой ею стратегии. В этой части ныне нет дефицита в подобных предложениях, готовящихся как по прямому поручению носителей власти, так и по собственной инициативе. Вместе с тем одним из условий реалистичности будущей концепции является анализ того, как реализовывались ее предшественницы, с тем чтобы использовать накопленный как положительный, так и негативный опыт.

Общим в предшествующих концепциях была стратегическая установка, диктуемая исторически сложившимися геополитическими реалиями, на восстановление (после социально-экономической и политической катастрофы 1990-х гг.) и закрепление за Россией статуса одного из мировых военно-политических и экономических центров силы. В проекте Основных направлений до 2010 г. ставилась задача «в среднесрочной перспективе... предотвратить дальнейшее увеличение разрыва между Россией и развитыми странами, а в долгосрочной перспективе — восстановить и упрочить позиции России как одной из стран-лидеров мирового развития». По сути, аналогичная формулировка была использована и в Концепции-2020: «Стратегической целью является превращение России в одного из глобальных лидеров мировой экономики». Нынешняя ситуация диктует сохранение этой стратегической установки и на предстоящий период.

Последовательные меры по укреплению военно-промышленного комплекса страны и ее вооруженных сил, предпринимаемые с начала 2000-х гг., позволили достичь таких стратегических целей, как обеспечение национальной безопасности и укрепление геополитических позиций России. Однако сохранение достигнутых в этой части позитивных сдвигов, как показал, в частности, опыт СССР, располагавшего мощным военно-промышленным комплексом, требует

устойчивого в стратегической перспективе экономического развития, обеспечивающего сопоставимость российской экономики с ее нынешними и потенциальными геополитическими конкурентами, как по количественным, так и по качественным показателям. Однако именно в этой части цели и первой, и второй концепций оказались недостижимыми.

Казалось, в период 2000–2008 гг., когда российская экономика, опираясь на стабилизацию, достигнутую в результате мер, предпринятых в 1999 г. правительством под руководством Е. Примакова, стала одним из мировых лидеров по темпам роста ВВП, удалось начать решение этой задачи. Однако именно в этот период выявилась ограниченность возможности использования ВВП как обобщающего показателя экономического развития, на что постоянно указывают специалисты [5].

Минэкономразвития в своих документах этого периода неоднократно отмечало, что не менее половины достигнутых темпов роста ВВП обеспечивалось благоприятно складывающейся конъюнктурой на мировых энергосырьевых рынках¹⁾. Однако использовать эту ситуацию в интересах качественных преобразований экономики не удалось. Выступая в начале 2008 г. на заседании Госсовета, посвященном разработке новой (второй) концепции развития России, президент страны отметил: «Не удалось

¹⁾ «Высокие темпы роста, достигнутые в последние годы, почти наполовину базировались на опережающем росте физических объемов экспорта и повышении цен на нефть» (Уточненный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 г. и основные параметры прогноза до 2008 г. Минэкономразвития России, 2005);

«В 2004–2007 гг. фактор внешнеэкономической конъюнктуры обеспечил 42–50 % роста» (Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг. Минэкономразвития России, 2009);

«Внешнеэкономический фактор (рост цен на нефть и спроса на сырьевой экспорт) определял до 50 % темпа экономического роста» (Пояснительная записка Минэкономразвития России о сценарных условиях для формирования вариантов прогноза социально-экономического развития в 2013–2015 гг. Минэкономразвития России, 2012);

«В 2000-е годы динамичный рост российской экономики со среднесредним темпом около 7 % более чем наполовину определялся эффектом улучшения внешнеэкономической конъюнктуры, ростом добычи и экспорта углеводородов и сырья» (Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. Минэкономразвития России, 2013).

уйти от инерционного энергосырьевого сценария развития. ...И это неизбежно ведет к росту зависимости России от импорта товаров и технологий, к закреплению за нами роли сырьевого придатка мировой экономики, а в дальнейшем может повлечь за собой отставание от ведущих экономик мира, вытеснение нашей страны из числа мировых лидеров. Следуя этому сценарию, мы не добьемся необходимого прогресса в повышении качества жизни российских граждан. Более того, не сможем обеспечить ни безопасности страны, ни ее нормального развития, подвергнем угрозе само ее существование, говорю это без всякого преувеличения» [3].

Справедливость такой постановки была подтверждена уже в конце 2008 г., когда конъюнктура мировых энергосырьевых рынков изменилась в обратную сторону²⁾, что повлекло вхождение экономики России в глубокий кризис³⁾. В результате «стартовый» (2009-й) год оказался крайне неудачным для реализации Концепции-2020. Однако главным фактором, оказавшим влияние на итоги, с которыми страна подой-

дет к 2020 г., стала не глубина кризиса 2009 г., а последовавшее затем замедление темпов экономического роста, перешедшее в 2015–2016 гг. в новый экономический кризис (см. табл. 1).

2017 год в лучшем случае можно охарактеризовать как попытки экономики остановить падение и перейти в фазу оживления.

Сложившаяся макроэкономическая динамика привела к ухудшению экономических позиций России по отношению к ее геополитическим конкурентам (см. табл. 2).

В результате доля России в мировом экспорте сократилась в период 2008–2016 гг. почти на 40 % (с 2,9 % до 1,8 % соответственно)⁴⁾.

Отсюда понятна установка на необходимость подготовки комплексного плана действий на период до 2025 г., предусматривающего вывод российской экономики к рубежу 2019–2020 гг. на темпы роста, превышающие динамику мировой экономики⁵⁾.

⁴⁾ В 2016 г. доля Китая в мировом экспорте составила 13,6 %, США — 9,2 %, Германии — 8,5 %, Японии — 4,1 %, Республики Корея — 3,4 %, Франции — 3,1 %, Великобритании — 2,6 %.

⁵⁾ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию 5 декабря 2016 г. П. 16.

Хотя прогноз Минэкономразвития предусматривает в целевом варианте выход в 2020 г. на темп прироста ВВП выше среднемирового уровня: 3,1 % против 2,8 %, базовый вариант, который положен в основу госбюджета на этот же период, исходит из темпа прироста ВВП России в 2020 г. в 2,6 %. Сам же план до 2025 г. так и не был представлен, хотя срок исполнения этого поручения был обозначен как 15 мая 2017 г.

Таблица 1

Динамика прироста (снижения), % к предшествующему периоду

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ВВП	5,2	−7,8	4,5	4,3	3,5	1,3	0,6	−3,7	−0,2	1,5
Инвестиции в основной капитал	9,5	−13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	−1,5	−10,1	−0,9	4,4
Промышленность	0,6	−10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7	−3,4	1,1	0,9
Объем строительства	12,8	−13,2	5,0	5,1	2,5	0,1	−2,3	−4,8	−4,3	Нет данных
Реальные располагаемые денежные доходы населения	2,4	3,0	5,9	0,5	4,6	4,0	−0,7	−3,2	−5,9	−1,7
Розничный товарооборот	16,5	−5,3	7,6	8,2	6,3	3,9	2,7	−10,0	−5,2	1,3
Платные услуги населению	4,3	−2,5	1,5	3,2	3,5	2,0	1,0	−1,1	−0,3	0,2
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	9,4	−4,5	4,3	5,8	5,9	3,5	1,7	−8,8	−4,1	Нет данных



Вместе с тем прогнозируемые темпы роста до 2020 г. не позволяют говорить, что это оживление перейдет в устойчивый экономический рост.

Еще в первой редакции Основных направлений деятельности Правительства на период до 2018 г., утвержденной 31 января 2013 г., были зафиксированы два положения, на которые постоянно указывало экспертное сообщество.

Первое — что для устойчивого развития с учетом масштабов затрат на поддержание изношенной материально-технической базы экономики требуется не менее чем пятипроцентный прирост ВВП в годовом исчислении.

Второе — что снижение темпов прироста ВВП до двух-трех процентов в год — это «критически мало. При такой динамике валового внутреннего продукта не удастся сбалансировать экономические и социальные составляющие развития страны».

Однако базовый вариант Прогноза до 2020 г. предусматривает в период 2018–2020 гг. среднегодовой рост ВВП 2,2 %, а целевой — 3,3 %, что лишь немного превышает обозначенную «красную черту». В результате неслучайным выглядит тот факт, что по Прогнозу в 2020 г. реально располагаемые денежные доходы населения окажутся либо ниже, чем в 2012 г. (базовый вариант), либо в лучшем случае лишь приблизятся к уровню 2013 г.

Соответственно, целевые макроиндикаторы, установленные Концепцией-2020, окажутся в 2–3 раза меньше их предусмотренных значений (см. табл. 3).

Причина замедления темпов экономического роста в период 2010–2014 гг., как

и кризиса 2015–2016 гг. и прогнозируемых робких попыток преодоления последнего в 2017–2020 гг., та же, что определяла и экономическую динамику 2000–2009 гг.

Стоило в 2010 г. вырасти ценам на экспортируемую сырую нефть (134,2 % к 2009 г.), как ВВП от падения перешел к росту. Но в этот раз рост продолжался недолго. Уже в 2013 г. экспортная цена сырой нефти осталась, по сути, неизменной (101,4 % к 2012 г.). В результате и темпы прироста ВВП сократились в 2,7 раза (1,3 % против 3,4 % в 2012 г.). Последовавшее в 2014–2016 гг. падение цен соответственно повлекло падение ВВП⁶⁾. Переход же в 2017 г. к росту ВВП происходит в условиях, когда, по информации Минфина, экспортные цены на нефть в январе–декабре этого года выросли на 26,6 % по отношению к январю–декабрю 2016 г. Что же касается прогнозов низких темпов роста ВВП в 2018–2020 гг., то они также связываются с динамикой нефтяных цен: и базовый, и целевой варианты Прогноза исходят из практически неизменных нефтяных цен, что предполагает рост ВВП, опирающийся в основном на внутренние факторы.

Причина зависимости темпов экономического роста России от конъюнктуры энергосырьевых мировых рынков хорошо известна — технологическая неконкурентоспособность российской экономики. На научной сессии Общего собрания РАН

⁶⁾ При этом можно отметить, что замедление падения ВВП в 2016 г. (–0,2 % против –3,4 % в 2015 г.) происходило на фоне двукратного замедления падения экспортных цен на нефть (с –46,9 % в 2015 г. до –21,0 % в 2016 г.).

Таблица 2

Динамика и отношение ВВП России к ВВП ее геополитических конкурентов

Страны	ВВП России в 2010 г., % к странам*	Среднегодовые темпы прироста ВВП в 2010–2017 гг., %**
Россия	100	1,6
США	18,8	2,2
Еврозона	24,7	1,1
Китай	28,7	7,8

* Рассчитано по данным [6, с. 462].

** Рассчитано по данным прогнозов Минэкономразвития России (для России по данным Росстата с учетом ожидаемого итога на 2017 г. по прогнозу Минэкономразвития России).

Таблица 3

Показатели социально-экономического развития, 2020 г. в % к 2007 г.

Показатели	Концепция-2020	Прогноз (целевой вариант)
ВВП	225–229	119,5
Производительность труда	239–251	122,8
Инвестиции в основной капитал	387–412	136,9
Реально располагаемые денежные доходы населения	251–265	118,2

Примечание: по сути, единственным из важнейших макроиндикаторов, предусмотренных Концепцией-2020, который к концу прогнозного периода, скорее всего, будет несколько пре-
взойден, является ожидаемая продолжительность жизни при рождении⁷⁾.

(декабрь 2008 г.) был сделан вывод, что российская экономика в основном находится в четвертом технологическом укладе и в ней лишь присутствуют элементы пятого технологического уклада. В то же время страны, являющиеся технологическими лидерами современного мира, освоили пятый технологический уклад и подходят к началу освоения шестого [4]. В результате продукция высоких переделов оказывается неконкурентоспособной ни на внешних, ни на внутреннем российском рынке.

На преодоление этой ситуации были направлены и первая, и вторая концепции. В проекте Основных направлений до 2010 г. инновационный вариант экономического развития определялся как безальтернативный и ставилась задача создать к 2007–2010 гг. «научно-технические и производственные предпосылки для кардинального технологического перевооружения основных экономически значимых секторов производства и увеличения доли современной конкурентоспособной на мировом уровне продукции». Однако, несмотря на предпринимаемые в тот период институциональные и ресурсные меры⁸⁾,

изменений не произошло. Если в 2000 г. удельный вес организаций промышленности, осуществлявших технологические инновации, в общем числе обследованных организаций составлял 10,6%, а доля инновационной продукции — 4,4%, то к 2010 г. эти показатели составили соответственно 9,3 и 4,9%.

Как видно из вышеизложенного, не изменилась ситуация и после принятия Концепции-2020, поставившей задачу структурной диверсификации экономики на основе инновационного технологического развития. И хотя были приняты новые документы, нацеливающие на решение этой задачи⁹⁾ позитивные сдвиги (несмотря на отдельные впечатляющие примеры) в целом не обозначились¹⁰⁾. И это в условиях активизации политики импортозамещения, которая в первую очередь направлена на обеспечение технологической независимости. Сейчас ясно, что установленные Государственной программой «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2020 г.¹¹⁾ цели не будут достигнуты и соответствующих структурных сдвигов в экономике не произойдет. В свою очередь, это означает,

⁷⁾ Вице-премьер О. Голодец объявила, что к концу первого полугодия 2017 г. средняя продолжительность жизни при рождении в Российской Федерации составила 72,6 года [7, с. 2]; Концепция-2020 предусматривала 72 года к 2020 г.

⁸⁾ В 2005 г. были приняты Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года (утверждены Председателем Правительства РФ 5 августа 2005 г., № 2473п-П7), а в 2006 г. — Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2015 года (утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике, протокол от 15 февраля 2006 г. № 1).

⁹⁾ Стратегия инновационного развития России до 2020 г. (2011) и Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» (2013).

¹⁰⁾ В 2016 г. удельный вес организаций промышленности, осуществлявших технологические инновации, в общем числе обследованных организаций остался ниже уровня 2000 г. — 9,2%.

¹¹⁾ Предприятия, осуществляющие технологические инновации, в 2020 г. должны были составить четверть от их общего количества.



что угрозы, порождаемые нынешней структурой экономики, сохранятся в полном объеме.

Отсюда следует вывод, что в сложившейся ситуации новая (третья) концепция развития страны должна формулировать в качестве абсолютного приоритета соци-

ально-экономической стратегии ее первоочередную направленность на технологическое перевооружение экономики. Этому приоритету должны быть подчинены все остальные составляющие стратегии (социальные, пространственные, отраслевые, финансовые и т.п.).

Литература

1. Концепция долгосрочного социального-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Сентябрь 2017 г.
3. Путин В. В. Выступление на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года». 8 февраля 2008 г.
4. Научная сессия Общего собрания РАН «Научно-технологический прогноз — важнейший элемент стратегии развития России» // Вестник РАН. 2009. Т. 79. № 3 (март).
5. Стиглиц Дж., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса. Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.
6. Стратегический глобальный прогноз. Расширенный вариант / Под ред. акад. А. А. Дынкина; ИМ-ЭМО РАН. М.: Магистр, 2011.
7. Российская газета. 15.08.2017.

References

1. The concept of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period until 2020. Approved by the decree of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 № 1662-r. (in Russian)
2. Forecast of the socio-economic development of the Russian Federation for 2018 and for the planning period 2019 and 2020. September, 2017. (in Russian)
3. Putin V. V. Speech at the enlarged meeting of the State Council «On the Development Strategy of Russia to 2020». February 8, 2008. (in Russian)
4. Scientific session of the General Meeting of the Russian Academy of Sciences «Scientific and technological forecast — the most important element of the development strategy of Russia» // Vestnik RAN. 2009. V. 79. № 3 (March). (in Russian)
5. Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. Falsely estimating our life: Why does GDP make no sense? Report of the Commission on Measuring the Efficiency of the Economy and Social Progress. M.: Publ. house of Gaidar Institute, 2016. (in Russian)
6. Strategicheskii global'nyi prognoz. Rasshirennyi variant / Ed. acad. A. A. Dynkin; IMEMO RAN. M.: Magistr, 2011. (in Russian)
7. Rossiiskaya gazeta. 15.08.2017. (in Russian)