

Новые инструменты российской структурной политики

М. А. Фурщик

Структурная политика в России

В данной статье под структурной политикой будет пониматься комплекс государственных регулятивных, финансовых и административных мер, направленных на оптимизацию структуры ВВП в среднесрочном и долгосрочном периоде с целью обеспечения быстрого, стабильного и сбалансированного экономического роста.

Одним из ключевых элементов структурной политики является промышленная политика.

Хотя постоянно высказываются сомнения в способности государства эффективно воздействовать на структуру национальной экономики, принятие определенных мер все-таки представляется необходимым в силу следующих причин:

- некоторые сферы экономики обладают значительным мультипликативным эффектом, но слабо развиваются в рамках общего режима;
- крупный частный капитал отличается консервативностью, поэтому при равных условиях обычно склонен оставаться в рамках своей отрасли;
- наиболее перспективные направления на начальной стадии почти всегда бывают высокорискованными и малоприбыльными;
- в ряде капиталоемких и наукоемких отраслей, находящихся в депрессивном состоянии, но имеющих хороший потенциал развития, для качественного сдвига требуется быстрый приток долгосрочного капитала в значительных объемах;
- если уж государство проводит линию на сохранение или даже рост своего влияния на деятельность экономических субъектов, то бизнесу желательно получить от него хотя бы сколько-то четкие ориентиры для принятия долгосрочных решений.

В развитых странах значимость перечисленных факторов гораздо меньше: капитал достаточно мобилен и дешев, отработаны рыночные механизмы управления рисками, бизнес имеет возможности для полноценного дол-

госрочного планирования. Однако в России актуальность этих проблем в ближайшие годы сохранится, поэтому государству необходимо принимать специальные меры по их разрешению.

Обычно тезисы о ненужности структурной политики приводят не к ее отсутствию, а к ее неэффективности. В этом случае не обсуждаются и не прорабатываются соответствующие инструменты, а принимаются спонтанные и противоречивые решения.

Действительно, в России структурные меры принимались в течение всего периода реформ. Это федеральные и ведомственные целевые программы, прямое финансирование и выборочные льготы, льготный лизинг и политически мотивированный государственный заказ, заградительные таможенные тарифы и другие ограничения. Однако эти методы почти всегда отличались малой эффективностью. Основная проблема — безответственное расходование государственных средств.

Правительственные программы имели плохой менеджмент, а их хроническое недофинансирование сводило на нет весь запланированный положительный эффект. Прямые государственные инвестиции просто вытесняли частные вложения, хотя и показывали при этом существенно меньшую результативность. Спонтанное и небескорыстное принятие структурных решений увеличивало и без того значительные риски ошибочного выбора направлений для поддержки. В большинстве случаев имелись значительные возможности для прямых махинаций со льготными механизмами, причем выборочные льготы оказывали разрушительное воздействие на формирующуюся конкурентную среду. Кроме того, ряд инструментов имел слишком сложные процедуры получения финансирования или был нацелен не на ключевой элемент производственной цепочки (например, поддержка только конечных сборщиков авиатехники).

Эти недостатки являлись не только следствием слабой проработки или злого умысла конкретных чиновников и лоббистов. В 1990-е гг. перед российской экономикой, в первую очередь, стояли задачи выживания в кризисных условиях, поэтому структурные меры просто не могли быть последовательными и высокоэффективными.

Новые подходы к структурной политике

Кардинальное изменение ситуации произошло после 2000 г. В стране появился устойчивый профицит государственного бюджета. Значительный объем свободных средств накапливается в крупнейших корпорациях, которые рассматривают возможности масштабной диверсификации, расширения производства и обновления основных фондов. Постоянно увеличивается внутренний спрос, обеспечивающий теперь существенную долю роста ВВП.

Несмотря на отдельные негативные явления, повышается заинтересованность иностранных инвесторов во вложениях в российскую экономику.

Совокупность этих факторов создает очень хорошие предпосылки для осуществления эффективной структурной политики, которая может снизить сырьевую зависимость страны и ускорить темпы экономического роста. При этом важно не допустить простого «освоения» появившегося обилия финансовых ресурсов, которое способно только принести временное оживление для отдельных отраслей и легкое обогащение для отдельных лиц.

Представители правительства сделали определенные выводы из предшествующих неудач в реализации структурной политики, заметно изменив ее основные принципы. Государство в большей мере стремится влиять на условия ведения бизнеса, а не просто оказывать выборочную финансовую поддержку. В появившихся в последние годы инструментах можно явно выделить подобные отличия:

- расширяется использование конкурсных механизмов при определении направлений государственной поддержки. При этом увеличивается использование измеримых критериев для выявления победителей;
- бюджетное финансирование выделяется, в основном, на создание базовой инфраструктуры;
- увеличивается роль проектов частно-государственного партнерства, причем государство декларирует приоритет участия в проектах с высоким мультипликативным эффектом для экономики в целом;
- используется проектный подход к осуществлению большинства мер структурной политики (в том числе для контроля окончательных и промежуточных результатов);
- расширяется горизонт планирования, акцент делается на долгосрочных инструментах.

То есть государство, фактически, пытается активизировать бизнес на тех направлениях, которые считает приоритетными. Этот подход представляется более рыночным и эффективным.

Однако на практике далеко не все получается так позитивно, как хотелось бы. Большинство инструментов частно-государственного партнерства не подразумевает равноправия сторон, а имеет явный крен в пользу государства. Несмотря на использование конкурсных механизмов, остаются большие возможности для субъективизма при принятии ключевых решений. Внедряемые новые инструменты структурной политики требуют высокой квалификации и добросовестного отношения к работе государственных служащих при отборе, управлении и контроле за проектами, что на сегодняшний день достижимо только в относительно небольшом числе случаев. Кроме того, далеко не все перспективные темы по разным причинам могут быть оперативно и качественно подготовлены для конкурсного

отбора (например, из-за нехватки средств на разработку и/или софинансирование проекта, недостаточной квалификации кадров и отсутствия необходимой информации на местах).

Далее проблемные вопросы структурной политики будут более подробно рассмотрены в разрезе ее основных инструментов, которых в настоящее время в России можно выделить пять: особые экономические зоны, Инвестиционный фонд, концессии, национальные проекты и создание интегрированных структур.

Анализ основных инструментов

Особые экономические зоны

Идея особых экономических зон (ОЭЗ) — формирование точек роста на специально выделенных территориях за счет привлечения инвестиций на льготных условиях. В России определены три типа ОЭЗ: промышленно-производственные, технико-внедренческие и туристско-рекреационные. В ближайшее время должны появиться и портовые зоны. Механизм ОЭЗ предполагает преференции по трем направлениям: налоговые и таможенные льготы, государственное финансирование инфраструктуры, снижение административных барьеров. Статус особой экономической зоны присваивается по результатам федерального конкурса, на котором рассматриваются заявки регионов.

Уже первые конкурсы на создание ОЭЗ показали значительный интерес субъектов Федерации и инвесторов к этому инструменту. Например, в ходе подготовки заявки Ставропольского края на туристско-рекреационную ОЭЗ нашей проектной группе удалось подписать 40 соглашений о намерениях с потенциальными инвесторами, которые ранее не считали этот регион привлекательным для вложений. Всего же в конкурсе участвовало 28 субъектов Федерации. Мировой опыт также свидетельствует об эффективности особых экономических зон.

Тем не менее, этот инструмент требует серьезной доработки.

В России определена слишком жесткая типизация ОЭЗ, что сильно ограничивает возможности формирования эффективных кластеров. Например, инновационная экономика подразумевает тесную связь научно-технических разработок и производства, но эти виды деятельности предлагается осуществлять в различных ОЭЗ (технико-внедренческой и промышленно-производственной соответственно). Кроме того, напрашивается возможность сочетания портовой (аэропорт) и туристической ОЭЗ, а также промышленной и портовой. Имеющееся законодательство не позволяет формировать такие естественные цепочки. Причем существует негласное пра-

вило, согласно которому региону нежелательно «давать» более одной особой экономической зоны.

По мировым меркам российские ОЭЗ обладают относительно малыми налоговыми льготами, поэтому не очень привлекательны для глобальных инвесторов. Фактически, государство снижает только региональные и местные налоги, что делает этот инструмент менее интересным для субъектов Федерации. Поэтому представляется необходимым расширить льготные механизмы за счет федеральной части налогов и сборов. Кроме того, резиденты зарубежных ОЭЗ имеют и другие виды поддержки. Им оказывается консультационная помощь, обеспечивается централизованный маркетинг и PR, предоставляется льготное кредитование. В некоторых случаях могут вводиться даже специальные тарифы на ресурсное обеспечение. Например, в китайском Хэйхэ стоимость электроэнергии для промышленных потребителей вдвое ниже, чем в Амурской области, из которой она и поставляется.

В настоящее время критерии отбора заявок на создание особых экономических зон отдают явное предпочтение развитым и динамичным субъектам Федерации. Однако мировая практика свидетельствует, что этот механизм, наоборот, максимально эффективен в применении к депрессивным регионам. Он позволяет создать локальную точку роста инвестиционной активности, которая затем оказывает положительное воздействие на всю прилегающую территорию. Для исправления ситуации представляется целесообразным в большей степени сместить подход к оценке заявки от анализа социально-экономического положения региона к рассмотрению самих инвестиционных предложений. Кроме того, отказаться от 50 % ограничения федеральной доли в финансировании инфраструктуры ОЭЗ, так как многим регионам обеспечить свою часть бывает не по силам. Еще одна возможность — это проведение отдельных конкурсов на создание ОЭЗ для депрессивных регионов. Например, такой конкурс мог бы быть проведен для Дальнего Востока, которому по результатам нашего анализа почти нереально на равных бороться с регионами европейской части России.

Стоит отметить, что законодательство никак не регламентирует отбор резидентов (инвесторов) в создаваемую особую экономическую зону и распределение между ними земельных участков. Этот вопрос не очень важен для технико-внедренческих и промышленно-производственных ОЭЗ, но в туристско-рекреационных приобретает принципиальное значение, так как для этих целей земельные участки явно не равноценны. Это создает почву для коррупции и вызывает недоверие у потенциальных инвесторов. При этом никаких формальных гарантий и преимуществ не имеют даже инвесторы, подписавшие соглашение о намерениях на стадии разработки заявки. Фактически любая компания, оказавшая содействие при подготовке проекта ОЭЗ, после победы на конкурсе может быть вообще лишена возможности получения земельного участка.

Вызывает сомнение законодательное требование о создании промышленно-производственных и технико-внедренческих особых экономических зон исключительно на пустых площадках. В российских условиях имеются огромные простаивающие производственные мощности, целые корпуса и заводы. Значительная часть из них находится в приемлемом состоянии. Кроме того, такие площади часто уже имеют инфраструктурное обеспечение. Именно вблизи подобных мощностей концентрируется заметная доля квалифицированной, но неиспользуемой или неэффективно задействованной рабочей силы. Представляется целесообразным допустить создание ОЭЗ на таких участках, если они обладают урегулированным юридическим статусом и допускают четкое физическое разграничение с окружающей территорией. Это может привести как к экономии бюджетных затрат на инфраструктуру, так и к облегчению для регионов задачи поиска подходящих земельных участков.

Нынешний порядок управления особыми экономическими зонами предполагает избыточную централизацию функций у государственной управляющей компании. К ее ведению относятся все вопросы создания и управления инфраструктурой ОЭЗ. Однако многое из этого вполне может решаться частным бизнесом на коммерческой основе. Например, наиболее затратная часть инфраструктуры — электроснабжение и теплоснабжение — может создаваться в ОЭЗ на базе автономных источников, которые будут самокупаемы. Также экономически выгодными могут быть проекты по водоснабжению, водоотведению, газоснабжению, не говоря уже об услугах связи и уборке мусора. Передавая эти функции частным компаниям, государство может существенно сэкономить на инфраструктурных затратах и ограничиться гораздо меньшим управленческим ресурсом. Избежать рисков монополизма и недоброкачественного оказания услуг можно за счет тарифного регулирования и специальных договорных условий (например, используя концессионные механизмы). Наш опыт подготовки заявок на создание ОЭЗ свидетельствует о высоком интересе инвесторов к таким инфраструктурным проектам.

Отдельного упоминания, безусловно, достойна идея особых экономических зон регионального и муниципального уровня. Как отмечалось выше, основные налоговые льготы федеральное законодательство об ОЭЗ предполагает предоставлять за счет региональных и местных бюджетов. Основной вклад федерального центра — софинансирование строительства инфраструктуры и таможенные льготы. Кроме того, ОЭЗ федерального типа имеют более сильную имиджевую компоненту. Таким образом, регионы могут без существенных потерь самостоятельно создавать ОЭЗ, для чего нет необходимости побеждать на федеральном конкурсе. Это наиболее актуально для проектов, не подразумевающих больших вложений в базовую инфраструктуру, крупных закупок импортного оборудования и уже

имеющих потенциальных инвесторов. Для реализации этой идеи необходимо внести соответствующие изменения в региональное законодательство и эффективно организовать разработку и запуск инвестиционных проектов. В качестве хорошего примера в этом смысле можно привести Липецкую область, которая не только выиграла федеральный конкурс по промышленно-производственным ОЭЗ, но и самостоятельно создает особые зоны регионального уровня.

В целом, все описанные замечания вполне можно учесть, так как процесс создания ОЭЗ в России находится только в начальной стадии. Малым является как само количество отобранных проектов, так и срок с момента запуска строительства даже первых из них. Корректировка федерального законодательства, стимулирование регионов к созданию подобных механизмов и более широкое участие частного бизнеса в создании и управлении ОЭЗ позволят придать процессу существенно больший размах и результативность.

Инвестиционный фонд Российской Федерации

Данный инструмент создан для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях частно-государственного партнерства. Размер средств, которые предполагается распределять через этот механизм, довольно велик. Например, в 2007 г. он составил 110,6 млрд руб. (около 2 % расходов федерального бюджета). Распределение средств осуществляется централизованно и на конкурсной основе.

Создание Инвестиционного фонда подтолкнуло многие регионы и корпорации к серьезной проработке крупных инфраструктурных проектов, которые ранее находились в состоянии идей, деклараций, концепций и т. п. Кроме того, ряд крупнейших частных инвесторов, наконец, четко определился с условиями, на которых они готовы участвовать в этих проектах.

Однако механизм Инвестиционного фонда, как и ОЭЗ, пока далек от совершенства.

Установленная планка минимального размера инвестиций в 5 млрд руб. отсекает от этого инструмента многие важные инфраструктурные проекты. Например, в сфере коммунального хозяйства такой масштаб вложений реален только в крупнейших российских городах. Но в остальных регионах ситуация с ЖКХ еще более критическая! Более того, малые регионы вряд ли вообще смогут предложить столь крупные проекты и для других отраслей, хотя в формировании федерального бюджета участвуют все. Получается, что рассматриваемый инструмент будет лишь усугублять разрыв между качеством жизни в различных субъектах Федерации.

Очевидно, что данное ограничение вызвано нежеланием государства «распыляться» по множеству мелких проектов, которые потребовали бы больших управленческих ресурсов для отбора, реализации и контроля.

Это аргумент убедителен с точки зрения чиновника, но не очень разумен с позиции развития экономики страны. Многие задачи с объемом инвестиций ниже 5 млрд руб. имеют не менее критическое значение, чем проекты-гиганты, поэтому представляется правильным снизить это ограничение до суммы порядка 1–2 млрд руб. Несколько иным вариантом этого предложения может быть дифференциация границы минимального объема инвестиций в зависимости от отрасли (характера проекта) или от масштаба экономики региона, который готовит заявку.

Реальность такого подхода подтверждает пример ведущих корпораций. Ни одна из них не накладывает столь жестких ограничений на минимальный размер проектов, которые рассматривает на предмет реализации. Конечно, инвестиционная политика в частном бизнесе практически всегда более эффективна, чему государства, но этот разрыв нельзя покрыть столь примитивными средствами.

Не меньшие сомнения вызывают сверхжесткие нормативные требования к инвестиционным консультантам, привлечение которых обязательно для подготовки заявки на получение средств Инвестиционного фонда (опыт сопровождения инвестиционных проектов на сумму более 5 млрд долл. и международный рейтинг не более чем на 4 уровня ниже наивысшего уровня). Такие ограничения не дают никаких гарантий качества. Фактически, проекты могут разрабатываться небольшими российскими консультантами, а потом за определенное вознаграждение на них будет поставлен требуемый логотип. То есть на инициаторов заявки просто налагается дополнительный побор. По оценке, его сумма может составлять несколько миллионов рублей, что весьма существенно для многих проектов. В результате, экономить регионам и инвесторам придется на реальных работах, поэтому результат окажется обратным задуманному.

Ситуация с консалтингом для целей Инвестиционного фонда является ярким отражением общей политики государства в этой отрасли. Именно здесь наиболее систематически и последовательно правительством и государственными корпорациями разрушается конкурентная среда. Крупнейшие консалтинговые компании получают искусственные преференции через механизмы аккредитации, специальные конкурсные критерии и даже прямые нормативные ограничения, как в описанном случае с Инвестиционным фондом. При этом наибольшие выгоды получают крупнейшие иностранные формы, что существенно ограничивает возможности для роста отечественных консалтинговых компаний.

В настоящее время государство, обычно, обеспечивает за счет Инвестиционного фонда не более 25 % общего объема инвестиций победивших на конкурсе проектов. Такая поддержка скорее похожа на дополнительное дешевое финансирование для существующих проектов, чем на стартовый импульс для новых, масштабных и критически важных задач. Представля-

ется, что фактический уровень бюджетного финансирования стоило бы поднять до диапазона в 40–60 % в зависимости от характера проекта.

Необходимо отметить, что процедура конкурсного отбора заявок на получение средств Инвестиционного фонда имеет большой простор для субъективизма.

На первом этапе этого отбора законодательно предусмотрен набор качественных и количественных критериев. Но они, фактически, являются не критериями, а лишь ограничениями. Для них не предусмотрены весовые коэффициенты и не предполагается отбор по максимуму интегрального показателя (как происходит в случае ОЭЗ). Просто на первом этапе проекты проверяются на соответствие довольно общим ограничениям. Причем качественные критерии весьма расплывчаты (например, «соответствие... приоритетам социально-экономического развития» или «наличие положительных социальных эффектов»). Кроме того, предполагается учитывать заключения профильных министерств. То есть результаты первого этапа могут быть совершенно непрогнозируемы. С одной стороны, его может пройти откровенно слабый проект, не имеющий очевидных формальных нарушений, но обладающий лоббистской поддержкой. С другой стороны, сильный проект может быть заблокирован из-за субъективного мнения о несоответствии государственным или отраслевым задачам.

Второй (окончательный) этап отбора осуществляется Правительственной комиссией по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение. Ни законодательство об Инвестиционном фонде, ни Положение о данной комиссии не предусматривают четких критериев принятия решений, поэтому вся процедура отбора создает впечатление малой прозрачности, а многие результаты вызывают вопросы.

Опыт первых конкурсов на распределение средств Инвестиционного фонда показал, что правительство отдает явное предпочтение строительству автодорог. Причем выбор часто кажется весьма субъективным, а проекты — локальными. Такая отраслевая ограниченность представляется не вполне оправданной, так как в России не меньше важных инфраструктурных проектов в области железнодорожного транспорта, коммунального хозяйства, энергетики, портовой структуры, каналов, а также в области развития ключевых технологий. Интересны и перспективны также проекты комплексного освоения территорий, которые пока представлены в числе победителей всего одним новым и крупным кластером — Нижним Приангарьем. Имеющаяся законодательная база не препятствует проведению более диверсифицированной политики по распределению ресурсов Инвестиционного фонда.

Без решения перечисленных проблем распределение средств Инвестиционного фонда будет восприниматься весьма неоднозначно и вряд ли окажется эффективным. Фактически, рассмотренный механизм надо сделать более «демократическим» и прозрачным.

Концессии

Концессия — это передача коммерческой организации объекта государственной или муниципальной собственности для строительства, модернизации, реконструкции, эксплуатации, управления, обслуживания на закрепленных в договоре условиях. При передаче имущества в концессию обязательным является использование конкурсного механизма.

Преимуществами использования данного инструмента являются возможность привлечения частных инвестиций, внедрение современных управленческих технологий, создание элементов конкуренции в монопольных сегментах, снижение финансовой нагрузки на бюджеты, повышение качества обслуживания потребителей.

Сфера применения концессионных отношений чрезвычайно широка. Они используются в следующих отраслях экономики, которые можно разделить на четыре основные группы:

- транспортная инфраструктура;
- объекты ЖКХ;
- природные ресурсы;
- другие сферы деятельности (объекты социальной инфраструктуры, таможенная деятельность, строительство и содержание тюрем и пр.).

Мировой опыт практически однозначно подтверждает целесообразность использования концессионных механизмов. Они применяются более чем в 120 странах — от США и ЕС до Замбии и Бангладеш. Хотя конкретные модели концессионного законодательства могут заметно отличаться, но основная идея — привлечение частного бизнеса в монопольные сектора на долгосрочной договорной основе — является неизменной.

В российских условиях концессии особенно актуальны с учетом высокого износа значительного числа инфраструктурных объектов и хронического недофинансирования (особенно в ЖКХ).

В то же время пока уровень готовности российской государственной системы к практическому внедрению этого прогрессивного инструмента не очень высок.

До сих пор отсутствуют многие важные механизмы реализации закона «О концессионных соглашениях», который сам по себе носит лишь рамочный характер. Необходима разработка соответствующих подзаконных актов, ведомственных инструкций, положений и правил, число которых входят специальные документы: типовые соглашения, методики определения требований к концессионеру, критерии оценки претендентов на конкурсе, методики расчета возможных коммерческих показателей, технические регламенты и многое другое. Кроме того, в настоящее время отсутствует сбалансированный механизм разделения рисков, гарантирующий концессионеру возврат вложенных инвестиций и извлечения рыночной нормы прибыли.

На региональном уровне развитие концессий сдерживается не только отсутствием соответствующей нормативной базы, но и неготовностью собственника к передаче прав на свои объекты частному бизнесу. Отсутствуют понятные процедуры такой передачи, остро ощущается техническая неготовность элементов такой передачи (регистрация прав собственности, инвентарная оценка таких объектов, кадастровые планы земельных участков и т. д.).

Часто процессу препятствуют существующие МУПы и ГУПы, имеющие сильные лоббистские позиции. Иногда легче решить этот вопрос, непосредственно вовлекая ключевых фигурантов в концессионную тематику.

Важной проблемой является отсутствие в большинстве регионов качественного анализа текущей ситуации с инфраструктурными объектами и четких планов по их реконструкции и строительству. Без этого невозможно сформулировать обоснованные инвестиционные условия для концессионных соглашений. Проблему вряд ли возможно решить без активного привлечения консалтинговых компаний, имеющих соответствующий штат, технологии и независимость.

Вызывают серьезные сомнения честность проведения концессионных конкурсов и последующее выполнение оговоренных условий. Первую сложность можно в значительной степени уменьшить за счет качественной проработки конкурсного механизма. Решение второй проблемы зависит как от разумности условий концессионного соглашения, так и от наличия на рынке достаточного количества компаний, имеющих необходимые опыт и ресурсы, а также высоко оценивающих свою репутацию. Пока такой ситуации не наблюдается. Круг профессиональных отечественных операторов очень узок, а для зарубежных корпораций российский рынок пока не представляется привлекательным из-за описанных выше проблем.

Национальные проекты

Предназначение приоритетных национальных проектов — целевая и адресная поддержка развития ключевых направлений. В качестве таковых были выбраны обеспечение жильем, здравоохранение, образование и АПК. Расходы федерального бюджета на национальные проекты составили порядка 120 млрд руб. в 2006 г. и в размере 170 млрд руб. в 2007 г. Это в полтора раз превышает планируемые расходы из Инвестиционного фонда.

В качестве положительных сторон этого инструмента можно отметить само обозначение приоритетов государственной политики, а также стремление к максимальному распределению средств через конкурсные механизмы или по формализованным критериям.

Однако национальные проекты вызывают и немало вопросов.

Неоднозначным является выбор приоритетов, который так и не был четко обоснован. При этом не очень понятно, что государство собирается

делать с неприоритетными направлениями, внимание к которым резко снизилось. В результате постоянно идут разговоры о «пятом национальном проекте» (дороги, газификация, демография, оборона и т. д.).

Несмотря на массивную рекламную кампанию, суммы, выделяемые на национальные проекты, не очень велики (около 3 % расходов федерального бюджета). Это создает разрыв между завышенными ожиданиями и реальными возможностями. Кроме того, чрезмерно активный PR привел к непропорционально большим административным издержкам при распределении этих средств.

Слабой стороной национальных проектов является также недостаточная комплексность их проработки. Это приводит как к незапланированным и нежелательным эффектам (например, резкий рост цен на жилье вместо повышения его доступности), так и к выпадению из фокуса многих важных элементов из приоритетного направления (например, отсутствие поддержки врачей-специалистов на фоне заметного повышения оплаты участковых). В результате вместо осознанной структурной политики можно получить новые структурные деформации.

Обратную сторону имеет и стремление к максимальному использованию конкурсных механизмов при распределении средств. Например, значительное дополнительное финансирование лучших школ может привести к дальнейшему отставанию и деградации основной массы образовательных учреждений. В данном случае направлять ресурсы на лидеров — подразумевать, что остальные просто не желали и не пытались догнать. В то время как у них объективно могло не быть такой возможности. Зачем же усугублять ситуацию? Это похоже на идею приплачивать из бюджета участникам рейтинга Forbes-100 в надежде на то, что в такой ситуации остальные граждане будут стремиться лучше работать.

Необходимо отметить, что при реализации национальных проектов до сих пор используется слишком типовой подход, не учитывающий в должной степени региональную специфику. Конечно, субъекты Федерации рапортуют об адаптации проектов и об их активной и творческой реализации на местном уровне, но обычно за этим скрываются лишь очень формальные действия.

Еще одной проблемой является то, что финансирование и управление национальными проектами осуществляются параллельно с другими профильными каналами, бюджетными статьями и организационными структурами, что не может обеспечивать достаточную эффективность.

Таким образом, представляется целесообразным отойти избыточной пропагандистской составляющей и обеспечить реальную интеграцию приоритетных национальных проектов в общегосударственную систему управления, предоставив при этом больше прав российским регионам.

Формирование интегрированных структур

В последнее время государство резко усилило активность по созданию или расширению холдингов и других интегрированных структур, включающих некую совокупность предприятий из одной или нескольких смежных отраслей. В наибольшей степени это касается оборонно-промышленного комплекса, но этот процесс заметно затрагивает прочее машиностроение, сырьевые отрасли, СМИ и начинает распространяться на металлургию и транспорт.

Консолидация происходит как путем прямого внесения государственных пакетов акций в капитал головной структуры или проведения сделок по слиянию, так и менее прозрачными способами — покупкой предприятий госкомпаниями (Рособоронэкспорт, Газпром и др.).

Во многих случаях эти процессы можно оценивать позитивно. Восстанавливаются производственные цепочки, увеличиваются инвестиционные возможности, облегчается государственное управление активами, возникают условия для снижения затрат, активизации инновационной деятельности и роста конкурентоспособности в глобальном масштабе. При этом многие интегрированные структуры могут ставить перед собой вполне рыночные задачи (например, выход на IPO).

Однако в вопросах интеграции государство всегда имеет склонность к перегибам. Это подтверждается и мировым опытом, когда правительство способствовало созданию неповоротливых и неэффективных монстров. В российских условиях такая опасность еще выше.

Слишком часто при организации подобных сделок используются нерыночные методы. При этом общественности неизвестны ни обоснования покупок, ни их реальная стоимость, ни источники финансирования, ни планы дальнейшего развития.

Во многих случаях существует угроза, что объектом поглощения окажутся частные компании, которые были более эффективны при самостоятельном развитии. Уже сейчас имеются серьезные сомнения в качестве будущей работы в рамках холдингов бывшей НК «Сибнефть» или Корпорации «Иркут».

Формирование интегрированных структур несет риски избыточной монополизации внутреннего рынка. Как показывает российский опыт, в такой ситуации компании редко способны к увеличению глобальной конкурентоспособности, не говоря уже об интересах отечественных потребителей. Вместо повышения собственной эффективности такие гиганты часто концентрируют усилия на лоббировании различных протекционистских мер.

Еще одной серьезной проблемой является ограниченность менеджерского ресурса, имеющегося в распоряжении государственных структур. При увеличении роли этого сегмента экономики кадровые вопросы решать будет все сложнее.

В целом, правительству стоит четко ограничивать активность в вопросах создания крупных интегрированных структур, находящихся под прямым государственным контролем. Все остальные инструменты структурной политики (ОЭЗ, Инвестиционный фонд, концессии и т. д.) будут бессмысленны, если тенденция государственной экспансии в экономике станет доминирующей. «Принудительная» интеграция должна, в основном, касаться высокотехнологичных компаний и узкого перечня стратегических предприятий. Но даже в этих сегментах целесообразно планировать последующее более значимое участие частного капитала.

Как настроить инструменты структурной политики?

В заключение хотелось бы отметить в качестве позитивного факта уже то, что российское правительство серьезно озаботилось системным проведением структурной политики. При этом удалось создать несколько интересных и перспективных инструментов.

Однако представляется целесообразным осуществить комплекс мер по их совершенствованию и настройке:

- перейти от избыточного уклона в сторону политических деклараций и PR к четкой ориентации на реальные экономические эффекты и увеличению масштабов применения основных инструментов структурной политики;
- рассмотренные инструменты не должны оставаться изолированными элементами экономической политики. В настоящее время, например, присвоение статуса ОЭЗ или выделение финансирования из Инвестиционного фонда трактуются скорее как разовый бонус для соответствующего региона, а не как часть комплексной государственной политики. На самом деле приоритетом при использовании структурных инструментов должно стать обеспечение значительного мультипликативного воздействия на смежные отрасли и территории, а не просто осуществление интересных, но обособленных проектов. Положительный опыт, полученный в ходе применения инструментов структурной политики, через некоторое время должен распространяться на всю страну, становясь общей нормой (например, снижение административных барьеров, отдельные налоговые льготы, расширение практики использования конкурсных механизмов);
- необходимо постепенно переносить опыт проведения структурной политики на региональный уровень. При этом роль федерального центра должна заключаться скорее не в принуждении, а в обучении и поддержке;

-
- желательно сделать рассмотренные инструменты более гибкими, сняв избыточные ограничения;
 - необходимо обеспечить дальнейшее снижение коррупционной емкости инструментов структурной политики (при отборе приоритетов, проведении конкурсов, распределении земельных участков и т. д.). Это можно осуществить за счет повышения всех процедур, особенно четкого определения критериев отбора, а также путем увеличения зоны прямого нормативного регулирования;
 - желательно использовать синергетический эффект от одновременного применения сразу нескольких инструментов. Например, использование концессий для строительства и управления инфраструктурой особых экономических зон или сочетание механизма ОЭЗ и финансирования из Инвестиционного фонда.