

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 Мар 2017 г. № 547.
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 Мар 2017 г. № 634.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № 488.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2016 г. № 1388.
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1312.
16. <http://www.gks.ru>
17. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/)
18. <http://mex.ru>. Отчет Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.
19. <http://minpromtorg.gov.ru/docs/#45220>. Стратегия развития машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2030 года. Аналитический центр при Правительстве России.
20. <http://www.newshemistry.ru/letter.php?id=522>
21. <http://www.interfax.ru/business/593508>
22. [http://soyapnews.info/news/rossijskomi\\_ark\\_neobkhodima\\_programma\\_tsifrovoummodernizatsii-minselkhoz.html](http://soyapnews.info/news/rossijskomi_ark_neobkhodima_programma_tsifrovoummodernizatsii-minselkhoz.html)

## ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСОВ И САНКЦИЙ INDUSTRIAL POLICY IN CRISES AND SANCTIONS



**М.В. ЕРШОВ**

Член Президиума ВЭО России, главный директор по финансовым исследованиям «Института энергетики и финансов», профессор Финансового университета при Правительстве РФ, д.э.н.

**M.V. ERSHOV**

Member of the Presidium of VEO of Russia, managing director for financial research of the «Institute for energy and finance», Professor of Financial University under the Government of the Russian Federation, Dr. Sc. Econ.

### АННОТАЦИЯ

В статье анализируются отдельные меры, которые планируются для достижения целей, поставленных в указах Президента РФ, в части повышения роли обрабатывающих производств в экономике. Делается вывод о том, что ряд этих мер могут затруднить решение поставленных задач. Также указывается о наличии в РФ больших неиспользуемых возможностей для реализации денежно-промышленной политики, которая будет способствовать росту ее независимости, а также улучшению качества роста экономики.

**ABSTRACT**

The article reviews the measures which are planned to achieve the targets that were set by the President of Russia – to increase the role of manufacturing industries. As the analysis shows some of them may have the negative effect. The author suggests that there exist big potential for Russia to implement monetary-industrial policy (monetary policy) which decrease dependence on international conjuncture and will improve the quality of growth as well.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

промышленная политика, денежно-кредитная политика, денежно-промышленная политика, центральный банк, длинные деньги, эмиссия.

**KEY WORDS**

industrial policy, monetary policy, monetary policy, central bank, long money, money emission.

**В** послании к Федеральному Собранию (март 2018 г.) и в своих майских указах Президент РФ Путин В.В. поставил задачу удвоить объем несырьевого, энергетического экспорта за шесть лет<sup>1</sup>. Об этом Президент также неоднократно говорил и ранее<sup>2</sup>.

Очевидно, что решение столь сложных и разноплановых задач предполагает использование всего комплекса механизмов и подходов, которые позволят эти цели достигать. В условиях санкций против России такие механизмы являются еще более востребованными.

Укажем, что на выполнение новых майских указов Президента РФ Путина В.В., по официальным данным, потребуются минимум 8 трлн руб. Объем средств для реализации

всех поставленных задач составит 25 трлн руб. Часть денег предполагается получить в результате ускорения роста экономики, повышения госдолга, расходов средств из Фонда национального благосостояния, перераспределения расходов внутри бюджета, а также реформы налогообложения. Поэтому мобилизация финансовых ресурсов из всех имеющихся источников является крайне важной на данном этапе.

В то же время некоторые из предлагаемых мер, которые направлены на формирование дополнительных финансовых ресурсов, как представляется, решая одни проблемы, могут создавать при этом другие. Речь, в частности, идет о реформах налогообложения, в т.ч. повышении НДС и увеличении для нефтяной отрасли НДС, которое сейчас активно обсуждается.

Эти меры также, по сути, являются частью промышленной политики, т.к. действительно оказывают влияние на структуру и характер экономического развития. В то же время будет ли использование этих мер стимулировать экономический рост и повышать его качество? Это представляется неоднозначным – ведь очевидно, что повышение ставки НДС сократит внутренний спрос и может повлечь замедление темпов роста экономики. Более того, ухудшится качество такого роста, поскольку основную нагрузку от роста НДС будут нести отрасли с высокой добавленной стоимостью, которые замедлят свой рост сильнее, чем отрасли, где добавленная стоимость невысока. Другими словами, успешнее отрасли будут находиться в более благоприятных условиях, чем отрасли с более высокой добавленной стоимостью. В результате развитие последних затормозится сильнее, и их вклад в экономический рост уменьшится. Как следствие, вновь возрастет сырьевой профиль экономики.

<sup>1</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

<sup>2</sup> Например, см. «Ведомости» от 30.01.2012.

Однако это не будет способствовать реализации задач поставленных Президентом, которые предполагают отход российской экономики от сырьевой направленности, а также задачам, закрепленным в ФЗ «О промышленной политике в РФ»<sup>3</sup>. И хотя абсолютная роль сырьевых отраслей в российской экономике будет многие годы оставаться важной, хотелось бы, чтобы роль отраслей с высокой добавленной стоимостью начала расти более быстрыми темпами.

**О МЕЖДУНАРОДНОМ ОПЫТЕ**

Механизмы стимулирования промышленности активно применяются в развитых странах. При этом значение промышленной политики особенно повышается в периоды финансово-экономических кризисов. Мировой кризис 2007–2009 гг. — наглядное тому подтверждение. Так, в период кризиса по сути возникли новые измерения самой денежно-кредитной политики. Целевое предоставление средств конкретным компаниям и банкам — что масштабно происходило в период кризиса — фактически являло собой элементы промышленной политики. В этой связи осуществление денежно-кредитной политики в увязке с антикризисными мерами в развитых экономиках заставило в полной мере говорить о формировании своего рода «денежно-промышленной» политики (monustrial policy), которая означала реализацию денежно-кредитных подходов в увязке с промышленными приоритетами — ее отраслевыми и корпоративными элементами.

<sup>3</sup> Федеральная закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

По мнению М. Боскина (быв. председателя Совета экономических советников при президенте США в период, когда президентом был Буш-старший), «хотя некоторый уровень промышленной политики присутствовал в предыдущих администрациях всегда, пусть и на низком уровне, администрация Обамы масштабно расширила ее размеры и объем»<sup>4</sup>.

Действительно, целевая эмиссия доллара резко возросла в условиях борьбы с кризисом (рис. 1). Так, за полтора года денежная база доллара выросла в 4 раза. Причем существенно возрос ее длинный компонент (рис. 2).

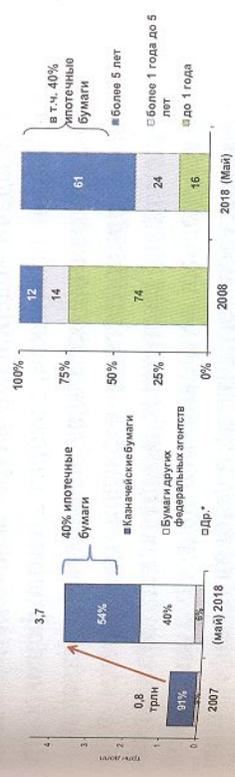


Рис. 1. США: денежная база доллара по инструментам (трлн долл.) по срокам (%)  
 Рис. 2. США: денежная база доллара по срокам (%)  
 Источник: рассчитано по данным ФРС США.

Для снижения долгосрочных процентных ставок и оживления конкретных секторов, в частности, ипотеки, которая играет важную роль в экономике США и экономическом росте, начала осуществляться т.н. программа «Operation Twist». Она предполагала упор на целевую долгосрочную эмиссию со стороны ФРС на основе покупки национальных госбумаг.

<sup>4</sup> Economist, Aug. 7–13, p. 55.

Итоги программы были признаны успешными. В результате произошло:

- Насыщение экономики длинными деньгами;
- Оживление ипотечного рынка;
- Снижение ипотечных ставок с 5,5% до 3%.

Все это сыграло важную роль в создании условий выхода экономики США из кризиса.

### О РОССИЙСКИХ ПОДХОДАХ

Очевидно, что в России, особенно в условиях антироссийских санкций, крайне важно повысить опору развития экономики на внутренние источники и рычаги. При этом указанная цель также как и задачи модернизации страны напрямую связаны с промышленной политикой, которая должна формировать устойчивые внутренние основы экономического развития.

Поддержка приоритетных отраслей со стороны государства с помощью различных комплексных механизмов особенно необходима в условиях, когда доступ к внешним финансовым ресурсам ограничен, а условия на внутреннем финансовом рынке не стимулируют развитие промышленности и особенно ее обрабатывающих производств.

В частности, последние два года прирост объема рублевых кредитов, выданных банками обрабатывающим производством, имеет показатели ниже, чем весь объем выданных рублевых кредитов для всех юридических лиц, особенно для добывающих компаний (рис 3). По оценкам МЭР, кредитование нефинансовых организаций сегодня является «фактором поддержания производственной деятельности, а не ее расширения»<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> МЭР РФ. Картина экономики. Май 2018 г.

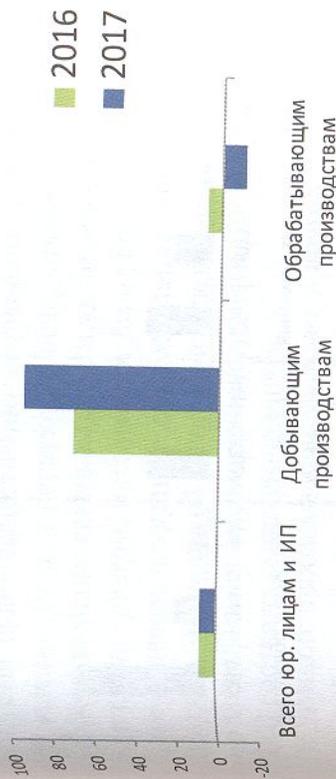


Рис. 3. Рост выданных российскими банками рублевых кредитов юрлицам и индивидуальным предпринимателям (ИП), г/г, %  
Источник: рассчитано по данным ЦБ РФ.

Также отметим, что традиционные источники длинных денег для экономики, к которым относятся средства пенсионных фондов и страховых компаний, в России также незначительны и существенно меньше, чем в других странах. Рынок облигаций в РФ в последнее время начинает играть все более заметную роль, но его масштаб пока остается небольшим (рис. 4)

Реализация полномасштабной промышленной политики затрудняется также запланированным сокращением расходов Федерального бюджета РФ (рис. 5).

Попытка расширить доходную базу посредством увеличения НДС и НДПИ, (как уже говорилось выше), затормозит рост экономики в целом и ухудшит его качество, спровоцировав сдвиг в структуре экономики от перерабатывающих отраслей в сторону добывающих.

Есть еще рычаг, который применяется для повышения доходов бюджета и который также будет приводить к ухуд-

же время будет существенно затруднено технологическое обновление (что, в первую очередь, крайне необходимо обрабатывающим секторам), т.к. многие технологии производятся за рубежом, и их импорт будет более дорогим, что также в целом затруднит осуществление промышленной политики на должной технологической основе. В результате торможения высокотехнологичного развития, их доля в ВВП соответственно уменьшится.

В данной проблеме присутствует и другой — более системный — аспект, носящий уже геоэкономический характер. Более дешевый рубль существенно ограничивает системное участие российского бизнеса в экономиках других стран (т.к. иностранные активы для российских покупателей становятся более дорогими), сохраняя при этом нашу роль в мировой экономике лишь как поставщика сырьевых ресурсов. И в целом это не дает возможность участникам российской экономики стать системообразующими инвесторами в мировой экономике, а также быть значимыми инвесторами для экономик других стран.

Кроме того, ухудшаются позиции России в системе международного разделения труда, поскольку искусственное удешевление национальной валюты вызывает занижение оценки сравнительных трудозатрат (между нами и другими странами). Это в итоге ведет к неэквивалентному участию в международном разделении труда и необоснованно заниженной оценке места России в мировой экономике. В свою очередь, это также искусственно создает неоправданные преимущества развитым экономикам, способствуя их экономически необоснованному превосходству.

Также отметим, что к доступу в свои реальные активы другие страны относятся крайне чувствительно (понимая

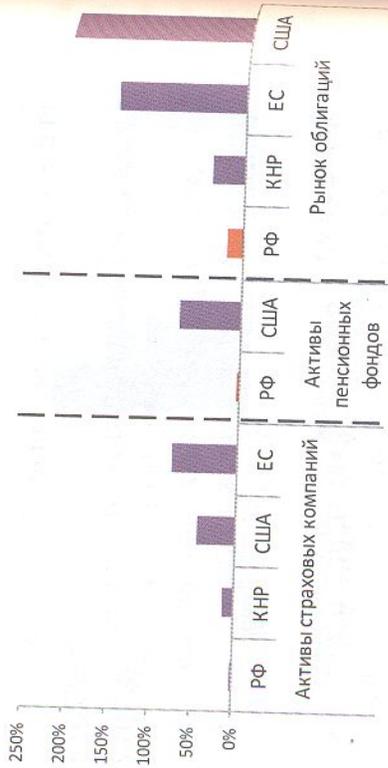


Рис. 4. Масштабы рынка страхования, пенсионных фондов и рынка облигаций в ряде стран, % к ВВП

Источник: по данным национальной статистики.

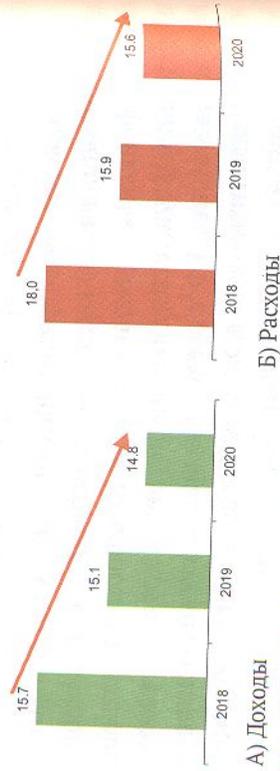


Рис. 5. Расходы и доходы Федерального бюджета РФ (% ВВП)

Источник: Минфин РФ.

шению качества роста экономики. Ситуация, когда осуществляется обесценение рубля (или его устойчивое сохранение на уровне, который существенно занижен относительно курса по ППС), очевидно, ведет к стимулированию экспорта и увеличению рублевого эквивалента экспортной выручки. И, как следствие, действительно повышаются экспортные поступления и налогооблагаемая база экспортеров. В то

стратегическую значимость такого доступа). Напомним, запрет покупки американских портов в США инвесторами из стран Арабского Востока (2006 г.); запрет покупки Дойче-банка со стороны «Сити-груп», когда совет директоров немецкого банка выступил против широкого доступа иностранцев в крупнейший финансовый институт страны (2004 г.); запрет Сбербанку купить компанию «Опель» (2009 г.).

Еще напомним, что иностранные инвестиции, притекающие, в частности, в Соединенные Штаты Америки, регулируются Комитетом по иностранным инвестициям, в состав которого наряду с членами экономическими министрами в преддверии последнего финансового кризиса также входили: министр обороны, министр национальной безопасности, генеральный прокурор, директор национальной безопасности, государственный секретарь. Это показывает, с каким вниманием регулируются такие стратегически важные вопросы в ведущих экономиках мира (причем в тех, которые принято считать «открытыми»).

В свою очередь, более дешевый рубль также упрощает вход иностранных инвесторов в российскую экономику. Конечно, в условиях глобальной экономики мы не можем ограничивать промышленную политику только рамками «национальной территории». Очевидно, могут сказать, что наше участие в мире, в первую очередь, в качестве поставщика сырья и, в свою очередь, допуск иностранных участников в качестве важных инвесторов, владеющих и управляющих российскими активами, — это тоже, по сути, промышленная политика<sup>6</sup>. Другое дело, правильна ли такая

<sup>6</sup> Отметим, что, по оценкам, в настоящее время почти 50% российской промышленности имеет нерезидентский характер, а ряд традиционных российских брендов уже принадлежат иностранным инвесторам.

политика и такую ли промышленную политику мы считаем оправданной? Соответствует ли она статусу экономики, считающейся на системообразующую роль в мире?

### ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА В РФ: ЧТО НЕОБХОДИМО СДЕЛАТЬ?

Необходимо помнить, что состояние промышленности во многом определяет положение страны в целом. Для того чтобы России «вписаться» в быстроразвивающуюся мировую экономическую и промышленную среду, акцент должен делаться на развитии инновационной экономики, производстве продукции, требующей высококвалифицированного труда и основывающейся на энерго- и материалосберегающих технологиях.

Важен комплексный подход к решению проблемы. Перечень мер должен включать:

- рычаги по формированию внутреннего спроса, обеспечивающие стимулирование приоритетных направлений развития (налоговые стимулы, бюджетная политика);
- обеспечение необходимых объемов финансирования по приемлемой цене (весь круг вопросов, связанных с механизмами рефинансирования, процентной политикой, доступностью финансовых ресурсов в целом);
- подходы, направленные на решение проблемы уменьшения и распределения кредитных рисков (механизмы гарантий, софинансирования, правовые аспекты и др.);
- формирование длинных ресурсов для осуществления долгосрочных инвестиций (денежно-кредитные и бюджетные механизмы, налоги и т.д.);

- механизмы территориального управления финансовыми потоками (региональные программы, нормативы и стимулы для финансового сектора и т.д.).

В зрелых экономиках именно национальные денежные власти и на основе национальных приоритетов развития формируют основу всей денежной системы своих стран. Так, согласно балансам ФРС США и Банка Японии, вся денежная база (эмиссия) их национальных валют на 80–90% была сформирована под приоритетные для их экономик задачи и была осуществлена посредством размещения национальных госбумаг (в первую очередь — длинных, 30–40 лет) на балансе национального центрального банка.

Подобные подходы, по сути, свидетельствуют о полномасштабной денежно-промышленной политике в указанных странах, где вся монетизация определяется приоритетными экономическими задачами. Причем применяют такие подходы две наиболее зрелые экономики мира, где денежно-промышленная политика составляет основу их финансовых систем. И именно такие подходы позволяют этим странам сохранить финансовое лидерство и снизить свою зависимость от внешних рисков.

В то же время в России доля национальных госбумаг в денежной базе рубля составляет менее 5%. Это является следствием политики, унаследованной из 90-х годов, когда все рублевая ликвидность в стране создавалась на основе притока внешних займов и экспортной валютной выручки, что и было причиной уязвимости от мировой конъюнктуры и санкций.

Столь низкая доля госбумаг в эмиссии рубля свидетельствует о большом потенциале по формированию основы промышленной политики страны, позволяя превратить

в полномасштабную денежно-промышленную политику, которая будет основываться на национальных приоритетах развития и создаст условия для устойчивого экономического развития. Такие подходы фактически сделают российскую финансовую систему суверенной и смогут обеспечить рост экономики в условиях внешних ограничений.