



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# Государственные группы интересов и их проекция на российскую структурную политику

*Юрий Симачев, Михаил Кузык*

Центр исследований структурной политики НИУ ВШЭ

Симпозиум «Форсайт и научно-техническая и инновационная политика»,  
XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития  
экономики и общества,  
НИУ ВШЭ, 11 апреля 2019 года, Москва

## Мотивации

- Структурная политика в существенной мере определяется конфигурацией групп интересов и их взаимодействием между собой. Это связано с тем, что в результате реализации структурной политики, как правило, возникают «проигравшие» и «выигравшие», между необходимым перераспределением ресурсов и результатами – большой период времени, а каузальность чаще не ясна.
- Процесс усиления централизации привел к реорганизации российских групп интересов – они стали консолидироваться вокруг тех или иных государственных интересов, при этом само «происхождение» (либералы, силовики, бизнес, технократы и т.п.) не является ограничением для присоединения к той или иной государственной группе интересов
- Правительство – это некоторая абстракция, реально это совокупность министерств (иногда даже их подразделений) с множественными различающимися целями, использующими различные ресурсы и размещающими их в соответствии с различными принципами.
- Несмотря на централизм в основных решениях, наблюдается фрагментация системы государственного управления с позиций формирования структурной политики. Система государственного управления сильно персонализирована, при этом позиции, мощь, ценности министерств сильно зависят от их руководителей.
- Государство – скорее дирижистское, но при этом относительно слабое (если учесть неоднородность человеческого капитала, затухание и искажение управляющих сигналов, недостаток горизонтальной координации, неразвитую меритократию).
- Поведение ‘policy makers’ иногда может выглядеть труднообъяснимым. Приоритеты политики выстраиваются в соответствии с системой оценки ‘policy makers’, которая смещена на патернализм и социальную память СССР.
- Важно понять, в каких рамках между собой взаимодействуют различные акторы, как происходят «переключения» в структурной политике и как они соотносятся с группами интересов, при каких условиях меняется мощь различных групп

# Проблемы российской структурной политики: как связаны с конфигурацией групп интересов?

- ❑ Чаще – компенсационный характер, предотвращение негативных изменений, догоняющее развитие (нет ориентации на новые драйверы развития)
- ❑ Ориентация на отрасли; приоритеты - рассматриваются в узком смысле, для перераспределения ресурсов
- ❑ Ведомственная принадлежность - «дробление» структурной политики, узкоотраслевой подход, использование только имеющихся в распоряжении ведомства инструментов
- ❑ Внимание к крупным или потенциально-крупным компаниям, холдингам и консорциумам с государственным участием, круг бенефициаров - узок
- ❑ Сильная асимметрия в выборе направлений развития, с опорой на ресурсы государства, стремление все спланировать
- ❑ Больше акцент на процессе, нежели на конечных результатах; множественность пилотов без выводов

# Структурная политика: значимая роль групп интересов

**Структурная политика** – инструмент обеспечения политической стабильности (баланса и подотчетности основных групп интересов) за счет перераспределения доходов в экономике и контроля за источниками ренты (а также формированием ее новых источников)

**Структурная политика** – инструмент государственного перераспределения (создания новых) рент под давлением групп интересов

**Структурная политика** – один из важных инструментов коммуникации с обществом

## 1. Социальные

Обеспечение занятости населения в перспективе за счет структурной перестройки экономики

Обеспечение текущей занятости на крупнейших предприятиях (металлургия, автомобилестроение), в том числе в моногородах

Перераспределение части ресурсов в пользу малого бизнеса для обеспечения самозанятости

## 2. Экономические

Существенные изменения в ресурсных возможностях государства (при устойчивом росте – куда инвестировать, в период кризисов – кого спасать)

Изменение роли государства в экономическом развитии («государство-инвестор», институты развития)

Изменение прямого участия государства в экономике (приватизация/национализация, реструктуризация госсобственности)

Изменение условий международного взаимодействия (условия присоединения к ВТО – компенсационные меры, экономическая интеграция в рамках СНГ, ЕвразЭС и Таможенного союза)

Изменение налогов и тарифов на субъекты естественных монополий

## 3. Политические

Расширение и диверсификация групп поддержки и обеспечение политической стабильности

Отработка запроса населения на справедливость - изъятие ренты (природной, монопольной и т.п.) для решения социальных задач

Демонстрация перераспределения ренты для решения стратегических задач развития (а также политических задач, достойных державы)

**Предпосылки к структурной политике:**

(1) проактивные – необходимость диверсификации, расширения экспорта, привлечения инвесторов;

(2) пассивные, иногда сервисные для тех или иных решений – ежегодное обсуждение бюджета, инвестиций государства, налоговой политики, тарифов на услуги субъектов естественные монополий

# Условные государственные «группы интересов» в проекции к структурной политике

(1) «Бюджетная»	(2) «Структурная»	(3) «Отраслевая»	(4) «Научно-технологическая»
Обеспечение макроэкономической стабильности	Развитие новых секторов	Обеспечение социальной стабильности и контроля за текущей ситуацией, за ценами на рынке	Обеспечение перехода на инновационную модель развития
Нейтральность регулирования, улучшение инвестиционного климата	Расширение механизмов стимулирования экспорта и производства высокотехнологичной продукции	Сохранение (усиление) прямого влияния на развитие отдельных, «чувствительных» для населения и развития всей экономики отраслей и секторов	Логика «предложения инноваций», расширение прорывных направлений
Ограничение принимаемых обязательств бюджета	Новые нефинансовые инструменты, регулирование, создание институтов развития	Увеличение компенсационных и инвестиционных расходов	Увеличение расходов на науку и образование, принуждение госсектора к взаимодействию
Ограничение новых инициатив	Приватизация, снижение административных барьеров, диверсификация экспорта, развитие МСП, развитие кластеров, повышение производительности	Формирование крупных интегрированных структур, определение стратегий развития отраслей, расширение деятельности финансовых институтов развития инвестиционной направленности	Создание национальных лабораторий, исследовательских университетов, развитие научно-производственных партнерств
<b>ОТНОШЕНИЕ К СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКЕ</b>			
В целом - настороженное, в случае дополнительных бюджетных обязательств – резко отрицательное	К горизонтальной – позитивное, к вертикальной - настороженное	К горизонтальной – нейтральное, к вертикальной - позитивное	В целом положительное, в случае технологической структурной политики – особенно позитивное
<b>УСИЛЕНИЕ ПОЗИЦИЙ</b>			
При ужесточении бюджетных ограничений	При сокращении традиционных источников экономического роста	При возникновении социальной напряженности	Снижение конкурентоспособности традиционной продукции, ограничение доступа к технологиям

# Трансляция групп интересов на типологию структурной политики

СП – вертикальная, финансовые инструменты

**Отраслевая группа**

- Минпромторг

**Научно-технологическая группа**

- Минобрнауки

**Бюджетная группа**

- Минфин

**Структурная группа**

- Минэкономики

Период упреждения СП

Краткосрочный и среднесрочный

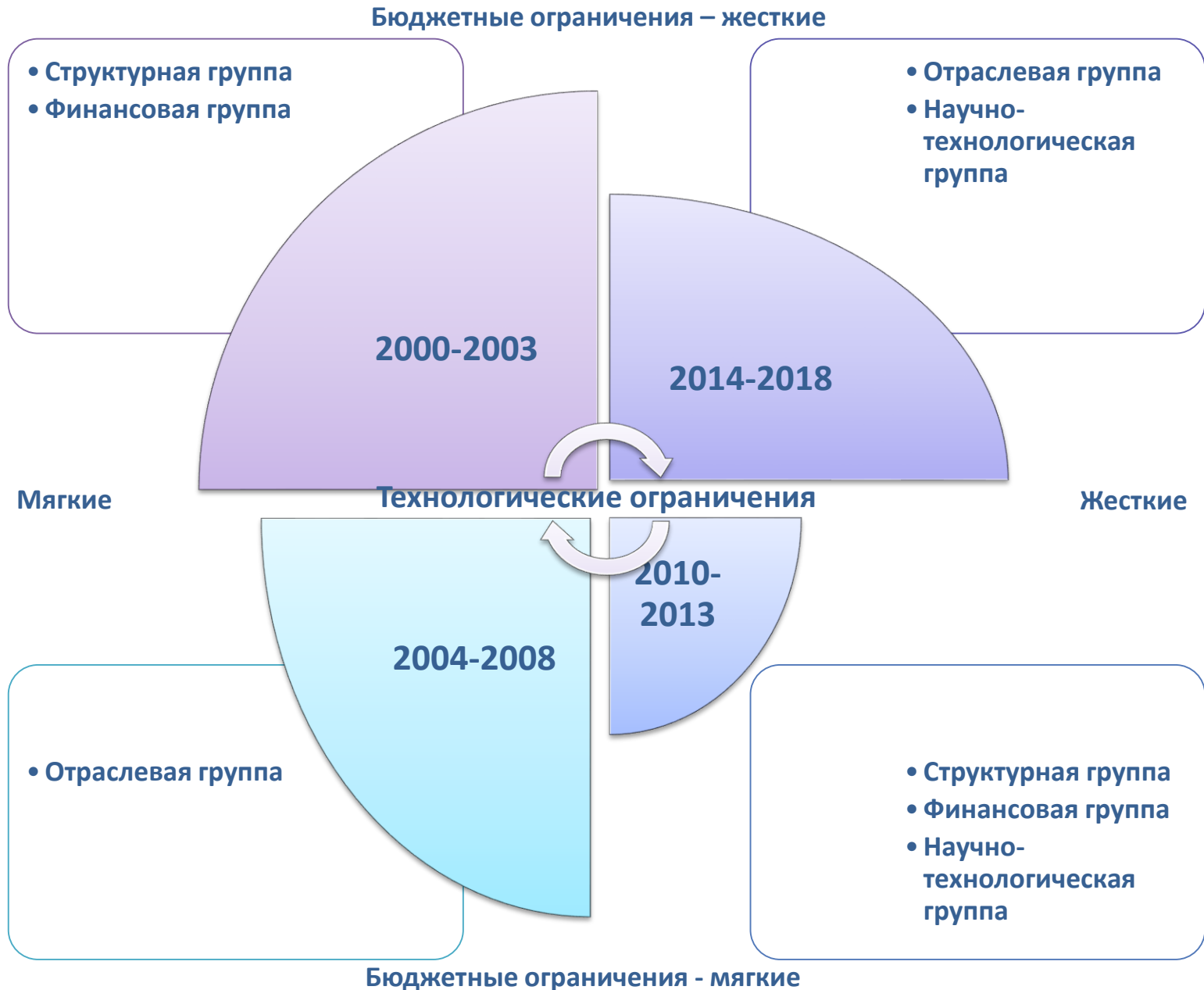
Долгосрочный

СП – горизонтальная, регуляционные инструменты

## Этапы в российской структурной политике

<i>Период</i>	<i>Приоритеты в государственной политике</i>	<i>Характерные черты структурной политики</i>	<i>Характер развития и бюджетные ресурсы</i>	<i>Модель взаимоотношений государства и бизнеса</i>
2000-2003	Развитие рыночных институтов и структурные реформы	Мягкая регуляционная политика (виды налогов, тарифы ЕМ, обменный курс)	Восстановительный рост, ограниченность бюджетных средств	Персонифицированность, практика встреч с крупным бизнесом Активность со стороны бизнеса
2004-2008	Диверсификация, стимулирование инноваций, «связывание» доходов бюджета	Вертикальная отраслевая политика, долгосрочное проектирование, создание институтов развития	Быстрый сырьевой рост и существенные бюджетные ресурсы	Выстраивание «вертикали», государственный контроль Институционализация доступа
2008-2009	Обеспечение социальной стабильности	Вертикальная компенсационная политика, поддержка крупных, ручное управление, преференции	Кризис, сильный спад в обрабатывающей промышленности Резкое ужесточение бюджетных ограничений	Помощь в обмен на обязательства между государством и крупными компаниями
2010-2013	Поиск новых источников роста (инновации, структурная приватизация), реиндустриализация, формирование новых секторов экономики	Технологическая структурная политика, создание высокотехнологичных рабочих мест, развитие человеческого капитала	Посткризисное восстановление Период бюджетной умеренности, высокая неопределенность	Расширение и конкуренция доступа, появление новых игроков Развитие новых коммуникаций (АСИ, Открытое Правительство)
2014-	Прорывное развитие, повышение производительности, диверсификация экспорта	Содействие научно-технологическому развитию, формирование центров превосходства, диверсификация экспорта	Санкции, ограничения доступа к технологиям Существенные бюджетные ограничения	Централизация решений, их трансляция на уровень регионов, приоритет целевых показателей, квазинормативное вовлечение бизнеса

# Бюджетные и технологические ограничения как фактор «переключений» в структурной политике и усиления позиций различных групп интересов





## Характер ограничений: особенности механизмов структурной политики

Кризисные годы	Жесткие бюджетные ограничения	Жесткие технологические ограничения	Особенности политики
1998-1999 годы	Государство и бизнес		Горизонтальные, малозатратные меры
2008-2009 годы	Бизнес	Государство и бизнес	Вертикальные, компенсационные меры Впоследствии - комплекс мер по повышению инновационной активности
2014-2015 годы	Государство	Государство и бизнес	Квази-нормативное вовлечение крупного бизнеса Расширение инвестиций в науку и технологии

# Характерный «трек» в реализации инициатив структурной политики

- Ввод инициативы через пространство «Структурная группа»
- Формирование совокупности амбициозных целей для преодоления блокировки со стороны «Бюджетной группы»
- Подхват идей инициативы устоявшимися игроками и их «втягивание» в пространства «Отраслевая группа» и «Научно-технологическая группа»
- Отход от поисковых принципов и сдвиг к консолидационной модели
- Расширение применения финансовых инструментов
- Усиление давления в части необходимости решения ближнесрочных задач
- Снижение мотиваций к обучению в процессе

# Стратегии структурных изменений

**1. Догоняющее развитие**  
(максимальное использование доступных на мировом рынке технологий и их быстрое распространение)

**2. Научно-технологическое лидерство**  
(достижение передовых научно-технологических позиций в мире по отдельным направлениям и обеспечение позиций на отдельных новых мировых рынках)

## ПРЕИМУЩЕСТВА

Минимальные инновационные риски

Извлечение инновационной ренты

Меньшие сроки инновационных проектов

Конкурентоспособность по качеству

Децентрализация решений

Запуск опережающих изменений

## РИСКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Жесткая конкуренция по цене

Большие затраты на исследования и разработки

Зависимость от поставщиков технологий

Открытость научных результатов – со временем сокращение инновационной ренты

Высокие требования к инновационной системе в части распространения технологий

Риски накопления ошибок при принятии централизованных решений

# Сдвиг к стратегии научно-технологического лидерства

## ПРЕДПОСЫЛКИ

- Проблемы в улучшении бизнес-среды и формировании условий для быстрого распространения передовых технологий
- Усиление централизации решений
- Ограничения в доступе к передовым технологиям, санкции
- Память великой научной державы

## СЛЕДСТВИЯ И ВОЗМОЖНЫЕ РИСКИ

- Дальнейшая вертикализация решений - сокращение пространства для инициатив
- Суммативность оценки - плохие условия для обучения и риски накопления ошибок
- Проектизация государственного управления – ухудшение функционального качества
- Селективность регулирования – слабые эффекты от конкуренции, ограниченные предпосылки к быстрому распространению новых технологий