

О рисках хаотизации экономической политики и необходимости разработки новой антикризисной стратегии

В условиях осложнения санитарно-эпидемиологической обстановки и ввода ряда ограничительных мер на уровне регионов резко возросла неопределенность условий ведения бизнеса. При этом адекватная стратегия поддержки – как бизнеса, так и населения – на федеральном уровне не озвучена, а на региональном уровне такая поддержка не может быть обеспечена в полной мере в силу бюджетных ограничений. Для снижения уровня неопределенности необходимо выработать единые подходы к преодолению кризисной ситуации и перейти к стимулирующей политике, которая не только обеспечит поддержку для наиболее пострадавших отраслей, но и создаст основу для экономического роста и повышения благосостояния граждан даже в условиях пандемии.

Текущая ситуация в экономике характеризуется крайней нестабильностью, которую усиливает растущая хаотизация экономической политики

Экономическая политика в стране в последние несколько недель становится все более хаотичной на фоне осложнения ситуации с пандемией коронавируса. Рост заболеваемости приводит к принятию различных ограничений, прежде всего на региональном уровне. И хотя жесткий прямой локдаун ввела пока лишь Республика Бурятия, введение ограничительных мер в отдельных регионах может иметь последствия общенационального масштаба.

Например, ограничения в сфере общественного питания в Москве (при том, что на Москву, по данным 2020 г., приходится 18% оборота этого сектора в целом по стране) резко ухудшат положение большого количества компаний, а также их поставщиков и партнеров. Аналогичные последствия будут иметь ограничения на деятельность гостиничного сектора в Краснодарском крае, на который в прошлом году пришлось более 13% от всех отдыхающих на территории России. При этом ограничения все быстрее распространяются и на прочие отрасли и регионы. За последние дни появились также и случаи протеста бизнеса против введения ограничений, с последующим частичным смягчением принятых решений (в частности, это относится к работе общепита в Москве). Все это вносит серьезные изменения в деловую среду бизнеса, усиливает и без того высокую турбулентность в экономике и создает впечатление хаотизации экономических решений органов власти.

В условиях экономической турбулентности практически потерян стратегический подход к управлению российской экономикой

В настоящее время в стране нет стратегии, определяющей видение будущего и задающей единый вектор экономической политики разных структур и ведомств. Минэкономразвития сейчас дорабатывает Стратегию социально-экономического развития РФ до 2030 г., которая должна быть представлена в Правительство РФ до 1 июля этого года. Однако проект данного документа уже подвергся критике, прежде всего из-за формального характера и рисков невыполнимости¹.

¹ <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/05/13/869660-ekonomisti-raskritikovali>

Одобренный Правительством РФ в сентябре прошлого года «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике» на сегодняшний день уже устарел и не выполняет свою ключевую цель, обозначенную в названии документа.

Так, к июню этого года по плану должна была быть стабилизирована санитарно-эпидемиологическая обстановка и обеспечен восстановительный рост экономики и доходов граждан. С июля 2021 г. должен был начаться уже устойчивый рост реальных доходов населения и активный рост экономики в целом. Однако санитарно-эпидемиологическая обстановка в настоящее время резко ухудшается, приводя ко все большим ограничениям. При этом отдельные сектора, прежде всего сфера услуг, еще далеки от восстановления до докризисного уровня. А реальные располагаемые доходы граждан в I квартале этого года оставались на 3,6% ниже уровня I квартала 2020 г. и на 9,5% ниже уровня I квартала 2013 г. При этом вряд ли стоит ожидать, что данные о реальных доходах за II квартал этого года продемонстрируют заметное улучшение.

Не менее важно и то, что меры поддержки, которые предполагал «Общенациональный план действий», в основном завершились еще в прошлом году. Более того, сам по себе план носил весьма размытый характер и включал в себя большое число текущих дел или мероприятий, которые были ранее предусмотрены нацпроектами или иными программными документами.

Нацпроекты, которые до пандемии должны были определить стратегическую линию развития страны по различным секторам, в настоящее время частично не исполняются, а поставленные цели не достигаются (примером этого являются темпы ввода жилья, повышения рождаемости, увеличения экспорта). При этом, с одной стороны, неисполнение части целей оправдывается сложной ситуацией в условиях пандемии. С другой стороны, сами проекты не становятся драйверами ускорения роста и выхода из кризиса.

Цели нацпроектов уже были скорректированы в июле прошлого года. И примечательно, что на фоне корректировки целей Счетная палата РФ с сентября прошлого года даже прекратила осуществлять мониторинг достижения национальных целей, который ранее открыто и наглядно публиковался на сайте ведомства. Таким образом, оценка вклада нацпроектов в достижение национальных целей становится непрозрачной, что ставит под вопрос и результаты самих проектов.

Текущая денежно-кредитная и фискальная политика на федеральном уровне только усугубляет риски хаотизации в экономической политике в целом

Новостной фон, исходящий в последнее время от руководства Банка России и Минфина, также усиливает неопределенность условий ведения бизнеса, причем далеко не только в сфере услуг (которая снова подвергается санитарно-эпидемиологическим ограничениям).

Денежно-кредитная политика Банка России сейчас имеет четкую тенденцию к ужесточению. Например, Э. Набиуллина после очередного повышения ключевой ставки до 5,5% заявила, что «с большой вероятностью» в июле ставка будет снова повышена. По ее словам, не исключен и переход к «умеренно жесткой» денежно-кредитной политике, что в риторике Банка России означает повышение ставки выше 6%. При этом еще в конце мая она заявила, что антикризисные меры, применявшиеся в условиях карантинных ограничений 2020 г. (отсрочки по кредитам для населения и отдельных категорий компаний, поддержка кредитования малого бизнеса и регуляторные послабления для банков, реструктуризирующих кредиты), должны постепенно сворачиваться – при том, что охват этими мерами населения и бизнеса и так был невысоким.

Сдерживающий характер приняла и бюджетно-налоговая политика на федеральном уровне. Прежде всего это проявляется в том, что в федеральном бюджете активно накапливается профицит, который по итогам января-мая составил 312,1 млрд. руб. (или 3,3% его доходов) – при том, что уровень исполнения ряда статей расходов оставляет желать лучшего. Так, в январе-мае 2021 г. расходы

федерального бюджета были в целом исполнены на 39,6% годовых назначений, хотя при равномерном расходовании средств за 5 месяцев должно быть профинансировано уже почти 42% расходов. При этом расходы по разделу «национальная экономика» исполняются еще хуже: в январе-мае было исполнено только 35,1% годового плана.

Нестабильность условий ведения бизнеса усугубляется также постоянными заявлениями о готовящемся повышении нагрузки по разным налогам или иным обязательным платежам. Так, за период с начала июня уже было объявлено о намерениях Минфина ввести новый акциз на безалкогольные напитки с определенным содержанием сахара, а также о возможном повышении налога на прибыль для компаний, «злоупотребляющих» выплатой дивидендов в зарубежные юрисдикции. Одно из заявлений о пересмотре нагрузки для компаний черной металлургии уже реализовано – принято решение о введении новых экспортных пошлин на металлы и металлопродукцию. При этом, хотя изначально речь шла о пошлинах на продукцию компаний черной металлургии, получающих «сверхдоходы», фактическое решение было расширено и на цветные металлы, и на продукцию из них. Аналогичные заявления о грядущем повышении налогов исходят и от Государственной Думы. В частности, в июне обсуждалось повышение ставки НДС для более высоких доходов с 15% до 35%, а также повышение налога на имущество физических лиц для граждан с «большим количеством» объектов и «большой площадью» недвижимости. При этом целесообразность этих обсуждений и тем более решений о повышении налоговой нагрузки вызывает большие вопросы – ведь резервы бюджетной системы накапливаются, а перспективы восстановления экономики не ясны.

Регионы не смогут обеспечить поддержку экономики в условиях новых ограничений

Региональные власти, на усмотрение которых сейчас в значительной степени отнесено введение ограничительных мер в связи с санитарно-эпидемиологической ситуацией, по сути оказались между двух огней. С одной стороны, необходимо держать под контролем ситуацию с коронавирусом, с другой – сохранить работоспособность экономики и рабочие места. Несмотря на то, что конечные задачи в регионах во многом схожи, действия на уровне разных субъектов федерации уже сейчас отличаются разной степенью «жесткости» по отношению к населению и бизнесу, и, как правило, не сопровождаются никакой компенсацией для отраслей экономики, подпадающих под запреты или ограничения. Кроме того, решения ограничительного характера регионы вынуждены принимать в сжатые сроки, что не позволяет тщательно проанализировать их последствия, проработать компенсационные механизмы, или хотя бы провести консультации с участниками соответствующих рынков.

И хотя такая «регионализация» была выбрана в том числе и для того, чтобы дать возможность регионам учитывать свою специфику, на данный момент реализация таких решений вносит существенный вклад в хаотизацию экономической политики в целом. Основные проблемы такого подхода связаны со следующими обстоятельствами.

- Региональные органы управления не имеют возможности оценить последствия принимаемых решений для других регионов – при том, что хозяйственные связи подвергающихся ограничениям бизнесов часто выходят за пределы своего региона.
- Для компаний, работающих с контрагентами из разных субъектов федерации, такая ситуация создает повышенную неопределенность, вызывая при этом распространение нестабильности даже на те регионы, которые сами пока не перешли к ограничительным мерам.
- Подавляющее большинство регионов в силу их традиционно жестких бюджетных ограничений не в состоянии оказать необходимую поддержку бизнесу и занятому в нем населению. Бюджеты субъектов РФ, многие из которых сейчас формально имеют профицит (в январе-апреле 2021 г. суммарный профицит составил 455,7 млрд. руб.), фактически сильно зависят от трансфертов из федерального бюджета и бюджетных кредитов. При этом собственные доходы бюджетов

постоянно отстают от объема расходов. Например, в январе-апреле разрыв между собственными доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ и осуществленными расходами составил 449,2 млрд. руб.

- Кроме того, возможности регионов по оказанию поддержки бизнесу и населению с помощью введения вычетов, отсрочек выплат налогов и т.д., ограничены только теми платежами, которые поступают в региональные бюджеты. Однако значительная часть фискальной нагрузки на бизнес представляет собой выплаты в пользу федерального бюджета (НДС, значительная часть НДСП и акцизов) и внебюджетных фондов (страховые взносы работодателей). Кроме того, на региональном уровне практически отсутствуют возможности по предоставлению каких-либо мер поддержки, нацеленных на повышение доступности финансирования – денежно-кредитная политика является централизованной, а возможности субсидирования процентных ставок на уровне регионов весьма ограничены.

Необходимые действия для недопущения хаотизации экономической политики

Продолжение текущих тенденций, когда федеральный уровень управления возвращается к сдерживающей экономической политике, а региональный – внезапно вводит новые условия работы для ряда секторов экономики, вызывает серьезные риски хаотизации экономической политики в целом. Для бизнеса и населения это будет иметь ряд серьезных последствий. Отсутствие адекватных компенсационных мер для бизнеса, подвергающегося ограничениям, может привести к нарушениям хозяйственных связей, банкротствам компаний, новому разрастанию безработицы, «уходу в тень» ряда сфер деятельности. В конечном счете это ограничит возможности послекризисного восстановления экономики и продлит период стагнации, а значит – усугубит отставание России от ведущих экономик.

В связи с этим важнейшей задачей в ближайшей перспективе должна стать **актуализация стратегии выхода экономики из кризиса**. Данная стратегия и соответствующие ей планы действий органы власти должны быть четко сфокусированными на ключевых задачах и способах их решения. Актуализировать необходимо и национальные проекты. Все это позволит сформировать более четкое видение того, какие именно действия необходимо предпринять на разных уровнях управления.

Снижение рисков хаотизации экономической политики накладывает еще одно серьезное требование к разрабатываемым стратегиям, планам и проектам: в них нужно не только определить направления совместной работы органов управления, но и **обозначить те действия, от которых необходимо отказаться**.

Прежде всего к таким действиям относится практика принятия внезапных для рынков изменений, принимаемых без взаимодействия с участниками этих рынков. В результате, такие изменения влекут избыточные потери для бизнеса, которых можно было бы избежать, не нанося ущерба санитарно-эпидемиологической ситуации и не разрушая доверие бизнеса к региональным органам госуправления. В сложившейся ситуации необходимо *ввести практику оперативных консультаций в рамках заседаний «оперативных штабов» не только со специалистами в сфере эпидемиологии, но и с бизнес-сообществом*.

Кроме того, *необходимо отказаться от практики включения в стратегические планы тех действий, которые министерства и ведомства осуществляют в рамках своей обычной деятельности*. Это создает видимость большого объема работы, которая может иметь весьма отдаленное отношение к решению насущных задач. Необходимо обеспечить наполнение планов только теми мерами и решениями, которые непосредственно направлены на обозначенные проблемы.

Наряду с этим, *необходимо отказаться от риторики о якобы имеющем место восстановлении экономики*, а также и *от возврата к прежним методам проведения экономической политики* – таким как накопление средств в бюджете, поддержание высоких ставок по кредитам для бизнеса и т.д.

Актуализированные стратегии, проекты, планы действий должны иметь особую направленность на **оказание поддержки населению и бизнесу**, сталкиваемому сейчас с различного рода ограничениями. В отношении бизнеса это должно касаться не только тех организаций в сфере услуг, которых непосредственно затрагивают новые ограничительные меры, но и широкого круга других организаций, которые продолжают испытывать последствия снижения спроса, роста издержек производства, недоступности ресурсов для развития. В предоставлении поддержки должны быть задействованы не только правительства (федеральное и региональные), но и Банк России, а также институты развития.

При этом подход к реализации мер поддержки должен учитывать специфику и перспективы разных отраслей:

- *Отрасли экономики, которые еще долго будут испытывать ограничения в связи с пандемией, должны получить гарантии долгосрочной поддержки*, что поможет им адаптироваться к новой среде и сохранить возможности развития в будущем, когда эта среда стабилизируется. Прежде всего это касается сферы услуг, включая туризм, транспортные услуги, сферу культуры и т.д. Для таких отраслей необходимо на несколько лет вперед закрепить специальный режим хозяйствования, обеспечивающий существенное снижение налоговой нагрузки, страховых взносов, льготные условия аренды государственного и муниципального имущества (прежде всего помещений). Необходимо также обеспечить таким организациям доступность финансирования на цели адаптации и диверсификации своей деятельности, что обеспечит им приемлемый уровень рентабельности и позволит сохранить рабочие места.
- *Отрасли, которые в меньшей степени подвергаются ограничениям, имеют потенциальные возможности для ускоренного развития, в том числе в условиях пандемии, должны получить доступ к ресурсам для развития*, что позволит им стать драйверами экономического роста в стране. К таким отраслям, в частности, относится строительство, машиностроение, химическая промышленность, производство современных материалов, в том числе металлов. Для данных отраслей крайне важен доступ к долгосрочным заемным средствам, а также стабильность нагрузки по налогам и иным обязательным платежам – как минимум на период осуществления инвестиционных проектов и вывода их на окупаемость. Кроме того, для создания благоприятных условий для развития этих отраслей необходимы инфраструктурные вложения со стороны государства, направленные на развитие транспортно-логистической, энергетической системы, инфраструктуры населенных пунктов.
- *Отрасли, которые в условиях пандемии сделали рывок в своем развитии, должны получить максимальные стимулы для освоения новых ниш и обеспечения конкурентоспособности продукции и услуг на международном рынке*. Это может касаться, например, таких секторов, как здравоохранение, фармацевтика и IT сектор. Предоставление новых мер поддержки в таких отраслях может привести к появлению новых компаний-лидеров на мировых рынках.

В целом, экономическая политика, планируемая на предстоящие несколько лет, должна носить ярко выраженный стимулирующий характер, обеспечивая поддержку для наиболее пострадавших отраслей и создавая основу для ускоренного экономического роста и повышения благосостояния граждан даже в условиях пандемии, которая, очевидно, приобретает многолетний характер.