

УДК:330

КОРОЛЬКОВА НАТАЛИЯ АНДРЕЕВНА

аналитик 1 категории Института макроэкономических исследований
Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России
(ИМЭИ ВАВТ Минэкономразвития России),
e-mail: koro-nataliya@yandex.ru

DOI 10.26726/1812-7096-2019-2-7-15

СПЕЦИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РАМКАХ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ РЕНТНОГО ХАРАКТЕРА: НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Цель работы: определить ключевые аспекты спецификации государственной политики под текущие условия функционирования российской экономической системы рентного характера. Базовым методом в ходе работы выступает специально разработанный под достижение поставленной цели исследования алгоритм дерева решений для спецификации государственной политики. Основу информационной базы составили данные российской официальной статистики (Росстат) и международной статистики (Всемирный банк). В результате проведенного анализа было установлено, что при разработке и реализации российской государственной политики целесообразно ориентироваться на спецификацию, для которой характерно формирование и достижение ситуации «точки невозврата» в депрессивное состояние системы посредством разрушения низкоэффективной конфигурации рент и нивелирования черт системного ренто ориентированного поведения (III фазы) в экономической системе. Представленный в работе инструментарий является универсальным и может быть использован для спецификации государственной политики различных стран мира, обладающими экономическими системами рентного характера. Результаты по спецификации российской государственной политики являются основой для проведения декомпозиции задач государственной политики и корректировки ряда стратегических документов, в том числе отдельных государственных программ.

Ключевые слова: государственная политика, экономическая система рентного характера, рентная экономика, дерево решений, ренто ориентированное поведение.

KOROLKOVA NATALIA ANDREEVNA

category 1 analyst, Institute of macroeconomic research
Russian Academy of foreign trade, Ministry of economic development
(IMEI VAVT Ministry of economic development of Russia),
e-mail: koro-nataliya@yandex.ru

SPECIFICATION OF THE PUBLIC POLICY IN THE CONTEXT OF MANAGING THE ECONOMIC SYSTEM OF RENT-SEEKING NATURE: THE CASE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The purpose of the study is to determine the key aspects of the specification of the public policy under the current conditions of functioning of the Russian economic system of rent-seeking nature. The main method utilized for the purpose of this study is a specially designed algorithm of the decision tree for specifying the public policy. The article relied on the data officially released by the Russian Federal State Statistics Service (Rosstat) and international donor organizations (such as the World Bank). The findings of the study state that in elaborating and carrying out the Russian public policy it is reasonable to focus on the specification that is characterized by

creating and ensuring such a situation that is considered a "point of no return" during the depressive state of the system by terminating the low-efficacy configuration of rents and equalizing the characteristics of systemic rent-seeking behavior (phase III) in the economic system. The toolkit discussed in the article is universal and can be utilized to specify the public policy of various nations with economic systems of rent-seeking nature. The results obtained with respect to specifying the Russian public policy can be applied while separating the public policy objectives and in making changes in the number number of strategic documents, including specific government programs.

Keywords: *Public policy, economic system of rent-seeking nature, rent-seeking economy, decision tree, rent-seeking behavior.*

Введение. Качество принятия управленческих решений в рамках государственной политики во многом определяет эффективность развития всей экономической системы в целом. В этой связи особое значение приобретает такой этап, как формирование государственной политики, который целесообразно начать с определения характера, внутренних факторов и внешних условий функционирования той или иной экономики, то есть ее спецификации.

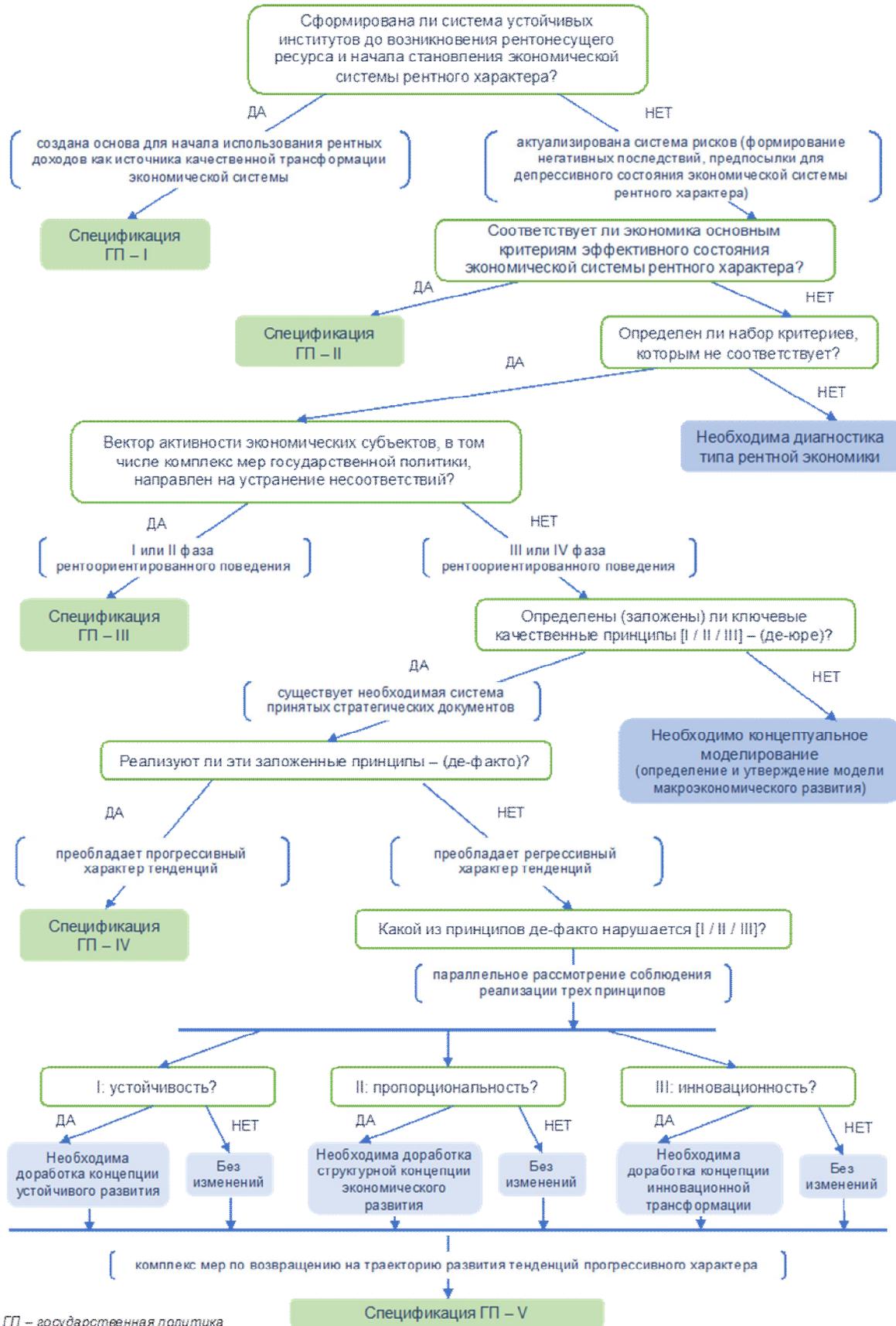
В мировой системе хозяйствования можно выделить ряд стран, в том числе ресурсобеспеченных, обладающих чертами экономических систем рентного характера. Это подразумевает наличие у страны рентообразующего ресурса, который является одним из ключевых факторов ее экономического развития. В настоящее время для подобных стран в экономической литературе используется термин «рентная экономика» [13, 18, 20]. Однако он нуждается в уточнении с учетом нестабильности возникновения и конечности использования указанного фактор-развития: более точно говорить о том, что экономическая система может пережить рентный период в своей истории, когда будут действовать условия формирования и развития экономики рентного характера. Данным экономическим системам традиционно приписывают негативные черты развития [15], однако с определенного периода времени в экономической литературе прослеживается попытка критической проверки этих гипотез, опровержения однозначности негативного влияния и поиска описания эффективных состояний экономических систем рентного характера [11, 14, 19].

К этой условной группе можно отнести многие страны в различные периоды их экономической истории, к примеру, в настоящее время: Норвегию, Австралию, Анголу, Венесуэлу, Канаду, Нигерию, Саудовскую Аравию и т. п. Как видно, группа является крайне разнородной по уровню и моделям экономического развития. К числу указанных выше стран можно отнести в том числе и Российскую Федерацию. Поэтому в рамках формирования российской государственной политики, направленной на достижения эффективного состояния экономики [5], целесообразно предусмотреть этап ее спецификации с учетом особенностей развития страны как экономической системы рентного характера.

Методы исследования. Задача спецификации государственной политики в рамках управления экономической системой рентного характера должна решаться с позиции реализации комплексного подхода, при котором производится учет взаимодействия разнохарактерных факторов, что определило характер методов исследования.

В качестве основного метода исследования использовано построение дерева решений, алгоритм которого представлен на рис. 1. Указанный метод, с одной стороны, наглядно показывает альтернативные решения с учетом различных состояний среды [2], в данном случае – состояний и особенностей функционирования экономической системы рентного характера. С другой стороны, применение метода позволяет учесть набор факторов, выделенных при исследовании как базовые: наличие системы устойчивых институтов, конфигурация различных видов и типов рент, фаза ренто ориентированного поведения и вектора активности хозяйствующих субъектов, развитость и качество системы стратегического планирования, сбалансированность экономической системы и т. п. Особое значение при этом занимает последовательность поднимаемых критических вопросов.

Таким образом, представленный алгоритм позволяет определить обоснованный вариант спецификации государственной политики под текущие условия функционирования конкретной экономической системы рентного характера. Целесообразно дать краткую обобщенную характеристику каждого из них.



* ГП – государственная политика

Источник: разработано автором.

Рис. 1. Алгоритм дерева решений для спецификации государственной политики под текущие условия функционирования экономической системы рентного характера.

Спецификация ГП – I. Предпосылкой является наличие системы устойчивых институтов до возникновения рентонесущего ресурса и начала становления экономики рентного типа. Предполагает использование рентных доходов как источник качественной трансформации экономики, то есть «залог процветания экономики».

Спецификация ГП – II. В связи с тем, что состояние экономической системы характеризуется как эффективное при сохранении рисков формирования негативных тенденций развития (голландской болезни [16], ловушки сырьевой специализации [17] и т. п.), основные направления государственной политики должны быть сфокусированы на поддержке (содействии в достижении) устойчивого темпа экономического развития, который по уровню является оптимальным для конкретно рассматриваемой страны.

Спецификация ГП – III. Государственная политика должна быть направлена на поддержание императивных аспектов эффективного состояния экономической системы: устойчивости II фазы (целенаправленного [7, 9]) ренто ориентированного поведения и высокоэффективной конфигурации типов рент в экономике. При этом в условиях выявления частичного соответствия текущего состояния экономической системы основным чертам эффективной рентной экономики вектор активности экономических субъектов, в том числе мер стимулирующей государственной политики, целесообразно сфокусировать на устранении выявленных несоответствий в конкретно взятых областях деятельности. Условно направленность данной спецификации можно охарактеризовать как «косметический ремонт» экономической системы.

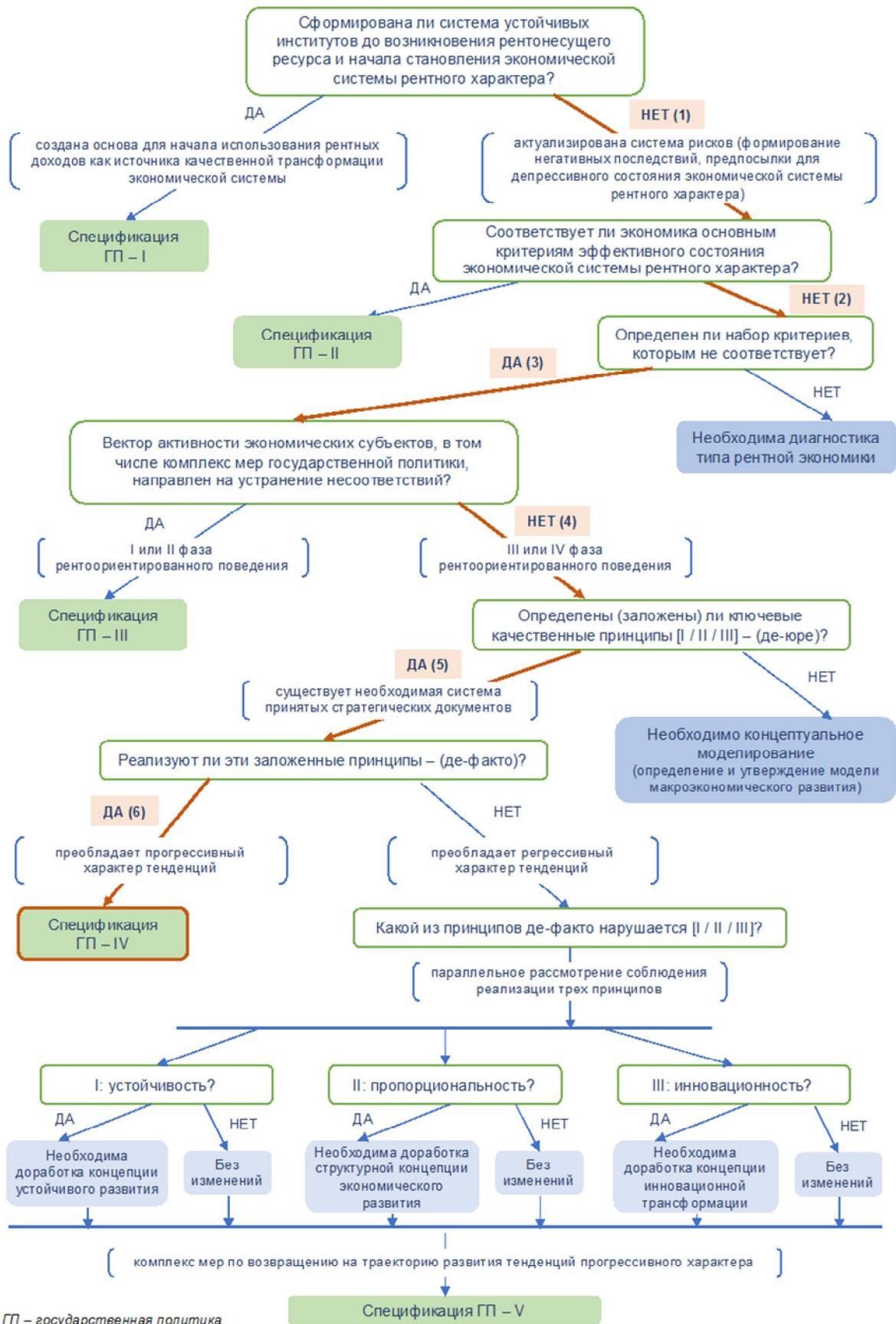
Спецификация ГП – IV. При идентификации системных несоответствий текущего состояния экономики основным чертам эффективной рентной экономики, но при преобладании в ней тенденций прогрессивного характера, основанных на фактической (не просто формальной) реализации ключевых принципов развития, целесообразно при разработке и реализации государственной политики ориентироваться на формирование и достижение ситуации «точки невозврата» в депрессивное состояние системы посредством разрушения низкоэффективной конфигурации рент и (или) нивелирования черт системного ренто ориентированного поведения (III фазы) в рассматриваемой экономической системе.

Спецификация ГП – V. При установлении соответствия депрессивному состоянию экономической системы рентного характера с учетом преобладания тенденций регрессивного характера необходимы комплексный аудит реализации принципов, заложенных в стратегических документах, и переработка одной и более областей государственной политики, в том числе политики устойчивого развития, структурной политики и политики инновационной трансформации.

Результаты. В результате применения алгоритма «дерева решений» для спецификации государственной политики под текущие условия функционирования российской экономической системы рентного характера (рис. 2) было установлено, что при формировании российской государственной политики целесообразно ориентироваться на спецификацию ГП–IV, для которой созданы все необходимые предпосылки. Использование указанного инструментария при исследовании российской экономической системы привело к следующим конкретизирующим результатам на соответствующих шагах.

Шаг 1. Согласно анализу экономической истории России до возникновения рентонесущего ресурса (энергоресурсов, прежде всего нефти и природного газа) и начала периода рентного характера, не была сформирована система устойчивых институтов в национальной системе. Это обусловлено ограниченностью, фрагментарностью и неустойчивостью законодательной базы до 2000-х годов, а также трансформационным периодом в экономике Российской Федерации.

Таким образом, в настоящий момент в российской экономике актуализирована совокупность потенциально возможных рисков для рентных экономик, в том числе среди возможных: препятствия диверсификации национальной экономики и развитие анклавных экспортных производств («ловушка сырьевой специализации»), разбалансировка торгового баланса (гипотеза Пребиша – Зингера), отвлечение инвестиций в добывающий сектор, сокращение производственного сектора, прежде всего обрабатывающей промышленности, замедление технологического развития и рост безработицы («голландская болезнь»), огосударствление ключевых отраслей экономики и замедление развития конкуренции («венесуэльская болезнь») и т. п.



Источники: разработано автором.

Рис. 2. Спецификация государственной политики под текущие условия функционирования российской экономической системы рентного характера.

Это не говорит о наличии вышеперечисленного в российской экономике, а подразумевает возможность актуализации указанных аспектов в перспективе при возникновении соответствующих триггеров.

Шаг 2. Можно сказать, что в настоящий момент экономика Российской Федерации (в целом) не в полной мере соответствует основным чертам эффективной рентной экономики. Об этом свидетельствует наличие большого числа воспроизводственных диспропорций и неустойчивость экономического развития. Это проявляется в том числе в высокой доле добывающих отраслей и низкой доле высокотехнологичных отраслей в структуре российской экономики, нарушением оптимального сочетания вклада собственных технологий и заимствованных технологий в экономическое развитие, а также дисбалансами в структуре совокупной факторной производительности.

Шаг 3. Определен набор критериев, которым не соответствует российская экономика, чтобы быть отнесенной к категории эффективных рентных экономик в настоящий момент. Среди них можно выделить следующие:

- идентификация конфигурации наличия и взаимосвязи различных типов рент (низкоэффективная конфигурация);
- отраслевая структура экономики (моноотраслевая экономика);
- наличие межотраслевых связей (низкая плотность межотраслевых связей, в целом межотраслевые связи гипертрофированы);
- технологический уровень (низкий, даже в рамках добывающих отраслей);
- структура внутреннего потребления: при почти двукратном уменьшении величины импорта товаров и услуг в абсолютном выражении (с 1,642 трлн долларов США в 2014 году до 892,123 млрд долларов США в 2016 году) отношение импортных товаров к расходам на конечное потребление почти не изменилось: 29,56 % (2016 год) и 28,54 % (2014 год) [3]. Показатель устойчиво близок к уровню 30 %, что свидетельствует о значительной (высокой) доли импорта в структуре внутреннего потребления.
- структура экспорта: топливно-энергетические товары являются основой российского экспорта (удельный вес в товарной структуре экспорта по итогам 2017 года – 63,2 % и 33,2 % в страны дальнего зарубежья и страны СНГ соответственно по группам [4]).
- уровень качества институтов: низкий.

Шаг 4. Анализ основных направлений активности российских экономических субъектов позволил идентифицировать III фазу ренто ориентированного поведения (системное ренто ориентированное поведение). Это свидетельствует о направленности на создание неформальных институтов поддержки и расширения экспансии извлечения рент, в том числе в рамках деятельности представителей органов власти.

Шаг 5. В Российской Федерации на законодательном уровне установлена комплексная система стратегических документов, отражающая области целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования развития российской экономической системы [12]. Одним из явных достоинств Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ является выстраивание вертикали иерархии документов, а также горизонтальных связей между ними [1]. Однако это не снимает проблему несогласованности документов, которая раскрывается на текущем этапе реализации указанного закона. Можно сказать, что разработка, утверждение и реализация всей системы стратегических документов носит последовательный и поступательный характер. В настоящее время высокой степенью готовности обладают документы федерального уровня. Однако документы регионального и муниципального уровней имеют менее однородное развитие [6, 8].

Шаг 6. Анализ верхнеуровневых стратегических документов показывает отражение в них ключевых принципов, необходимых для перехода российской экономической системы рентного характера в эффективное состояние: устойчивость, пропорциональность и инновационность. При этом можно сказать, что административная реформа и реформа контрольно-надзорной деятельности во многом способствуют не только формальной, но и фактической реализации (де-факто) указанных принципов. Данный вывод подтверждается, в частности, анализом результатов проверок Счетной палаты РФ различных органов власти, в том числе реализации государственных программ.

Выводы. В ходе исследования подтверждена необходимость проведения спецификации государственной политики как одного из ключевых этапов в процессе ее формирования. Это подтверждается мировым опытом. В частности, Норвегии (спецификация ГП-I), США (спецификация ГП-II), Саудовской Аравии (спецификация ГП-III), Венесуэлы (спецификация ГП-V).

Для российской экономической системы рентного характера с учетом текущих условий ее функционирования характерна спецификация ГП-IV. При этом одной из основных проблемных зон для Российской Федерации является развитие системного ренто ориентированного поведения (III фаза) и препятствия перехода к целенаправленному ренто ориентированному поведению (II фаза) за счет создания неформальных институтов поддержки и расширения экспансии формирования и изъятия ренты. В этих условиях экономические субъекты нацелены на достижение разрозненных целевых показателей в краткосрочной перспективе с учетом их субъективных интересов, а не соответствия единому стратегическому целеполаганию в рамках экономического развития.

Таким образом, выделенные в работе результаты спецификации российской государственной политики далее целесообразно использовать при декомпозиции ее задач в разрезе компетенций федеральных органов власти. Однако при этом выводы должны быть подтверждены и дополнены со стороны дальнейшей комплексной диагностики сбалансированности экономической системы, которая заключается в идентификации дисбалансов по основным воспроизводственным пропорциям в экономической системе.

Особое значение спецификация государственной политики имеет также при корректировке стратегических документов, в том числе государственных программ в части целевых показателей. На современном этапе развития оценки эффективности государственного управления, которому соответствует введение «метаоценки», то есть «оценивание самой системы оценивания» [21, 10], необходима организация мониторинга развития целевых процессов в рамках реализации поставленных задач. Результаты, полученные по итогам спецификации государственной политики, определяют базовую систему ограничений и особенности трансформации российской экономической системы для перехода к эффективному состоянию.

Литература

1. Васютина Е. С., Королькова Н. А., Алмакаева Р. Н. Архитектура системы документов стратегического планирования: особенности становления на современном этапе развития // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 4–1 (69). – С. 966–971.
2. Глухова А. И. Сущность метода принятия управленческих решений «дерево решений» // Master's Journal. – 2014. – № 2. – С. 316–321.
3. Данные официального сайта Всемирного банка (Final consumption expenditure (current US\$), Imports of goods, services and primary income (BoP, current US\$), Russian Federation). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/> (дата обращения: 17.10.2018), своб. – Загл. с экрана.
4. Данные Федеральной таможенной службы Российской Федерации: информационная справка от 07.02.2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://goo.gl/h7mzw4> (дата обращения: 17.10.2018), своб. – Загл. с экрана.
5. Королькова Н. А. Оценка целесообразности использования норвежского опыта формирования суверенного фонда благосостояния в условиях российской экономической системы рентного характера // Развитие экономики России в условиях геополитических вызовов, сборник материалов всероссийской научно-практической конференции магистрантов и аспирантов. – Курск, 2019. – С. 42–47.
6. Костюченко Т. Н., Тельнова Н. Н. Оценка качества разработки и эффективности реализации региональных государственных программ // Экономика, бизнес, инновации, сборник статей II Международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 193–196.
7. Латков А. В. Функционирование системы рентных отношений: противоречия, особенности, динамика: автореферат ... кандидата экономических наук: 08.00.01 / Латков Андрей Владимирович; [место защиты: ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»]. – Саратов, 2008. – С. 19.
8. Липина С. А., Смирнова О. О. Методическое обеспечение федеральных и региональных процессов стратегического планирования // Принципы стратегического планирования: методология и практика. Материалы Всероссийской научно-практической конференции Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России. Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России. – 2018. – С. 38–46.
9. Ломов В. А. Институт ренто ориентированного поведения: тенденции и особенности в российской экономике : автореферат ... кандидата экономических наук : 08.00.01 / Ломов Владимир Александрович; [Место защиты: ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»]. – Саратов, 2011. – С. 6.

10. Матраева Л. В., Васютина Е. С. Наукометрический контент-анализ подходов к оценке эффективности государственного управления // *Социальная политика и социология*. – 2018. – Т. 17. – № 1 (126). – С. 13–20.
11. Мовчан А., Зотин А., Григорьев В. Сравнительная история нефтезависимых экономик конца XX – начала XXI века: Исследования Московского центра Карнеги в рамках проекта «Анализ исторических прецедентов и разработка рекомендаций по диверсификации ресурсной экономики». – М., 2017. – 216 с.
12. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
13. Яцкий С. А. Рентная экономика: политико-экономический аспект // *Вестник Югорского государственного университета*. – 2011. – № 4(23). – С. 148–155.
14. Alexeev M., Conrad R. The Elusive Curse of Oil // *Review of Economics and Statistics*. Vol. 91. Issue 3. August 2009. P. 586–598.
15. Auty R. M. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. New York, Routledge, 1993. 272 p.
16. Corden M., Neary J. P. Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy // *Economic Journal*. 1982. Vol. 92. No. 368. P. 825–848.
17. Hirshman A. O. *A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples* // *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F. Hoselitz* / M. Nash (ed.). Chicago: University of Chicago Press, 1977. P. 67–98.
18. *Resource Abundance and Economic Development* / R. M. Auty (ed.) Oxford University Press, 2001.
19. Stijns J. P. Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited // *Resources Policy*. Vol. 30. Issue 2. 2005. P. 107–130.
20. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems* // *Economic Bulletin for Latin America*. 1950. Vol. 7. P. 1–12
21. Wollmann H. *Evaluation in Public Sector Reform*. Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. P. 1–11.

References:

1. Vasyutina E. S., Korolkova N. A., Almakaeva R. N. Architecture of the system of strategic planning documents: features of formation at the present stage of development // *Economics and entrepreneurship*. – 2016. – № 4-1 (69). – Pp. 966-971.
2. Glukhova A. I. the Essence of the method of decision-making "decision tree" // *master magazine*. – 2014. – № 2. – P. 316-321.
3. Data from the official world Bank website (final consumption expenditure (current prices), imports of goods, services and primary income (BOP, current prices), Russian Federation). [Electronic resource.] Mode of access: <https://data.worldbank.org/indicator/> (accessed: 17.10.2018), FL. The title. from the screen.
4. Data of the Federal customs service of the Russian Federation: information certificate from 07.02.2018. [Electronic resource.] Mode of access: <https://goo.gl/h7mzw4> (date accessed: 17.10.2018), FL. The title. from the screen.
5. Korolkova N. A. Evaluation of the feasibility of using the Norwegian experience of the formation of a sovereign wealth Fund in the Russian economic system rent character // *Development of the Russian economy in the context of geopolitical challenges, a collection of materials of the all-Russian scientific and practical conference of undergraduates and graduate students*. – Kursk, 2019. – P. 42-47.
6. Kostyuchenko T. N., Telnova N. N. Evaluation of the quality of development and effectiveness of regional government programs // *Economics, business, innovation, collection of articles of the second International scientific and practical conference*. – 2018. – P. 193-196.
7. Latkov A.V. Functioning of the system of rent relations: contradictions, features, dynamics: abstract ... candidate of economic Sciences: 08.00.01 / Latkov Andrey; [place of defense: Saratov state socio-economic University]. – Saratov 2008,. – P. 19.
8. From Lipin. Oh, Smirnova. Methodological support of Federal and regional strategic planning processes // *Principles of strategic planning: methodology and practice. Materials of the all-Russian scientific and practical conference of the Council for the study of the productive forces of the Ministry of economic development. All-Russian Academy of foreign trade of the Ministry of economic development*. – 2018. – P. 38-46.
9. In Lomov. A. Institute of rent-oriented behavior: trends and features in the Russian economy : abstract ... candidate of economic Sciences : 08.00.01 / Lomov Vladimir Alexandrovich; [Place of defense: state University of Saratov state socio-economic University]. – Saratov, 2011. – P. 6.
10. Mateeva L. V., vasyutina E. S. Scientometric and content analysis approaches to the assessment of the efficiency of state management // *Social policy and sociology*. – 2018. – Vol. 17. – № 1 (126). – P. 13-20.
11. Мовчан А., Зотин А., In Григорьев. Oil-dependent economies Comparative history of the end of the XX – beginning of the XXI century: Research of the Moscow Carnegie center within the framework of the project "Analysis of historical precedents and development of recommendations for diversification of the resource economy." – М. 2017,. – 216 p.
12. Federal law of 28 June 2014 No. 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation."
13. With Yatsky. A. Rent economy: political and economic aspect // *Bulletin of the Yugra state University*. – 2011. – № 4(23). – P. 148-155.
14. Alekseev M., Konrad R. the elusive curse of oil // *review of Economics and statistics*. Thom. 91. Question 3. August 2009. P. 586-598.
15. Oti RM *Sustainable development of mineral economies: the thesis of the resource curse*. New York, Routledge, 1993. 272 p.
16. Corden M., Neary J. P. *booming sector and deindustrialization in a small open economy* // *economic jour-*

nal. 1982. Thom. 92. No. 368. P. 825-848.

17. Hirschman A. O. *generalized coherent approach to development, with special emphasis on staples* // *Essays on economic development and cultural change in honor of Bert F. Hoselitz* / M. Nash (ed.). Chicago: University of Chicago Press, 1977. P. 67-98.

18. *Resource abundance and economic development* / R. M. Auty (ed. Oxford University Press, 2001.

19. Stijns Yu. P. *natural abundance of natural resources and economic growth revised policy* // *resources. Thom. 30. Issue 2. 2005. P. 107-130.*

20. *Economic development of Latin America and its main problems* // *Economic Bulletin for Latin America. 1950. Thom. 7. P. 1-12*

21. Volmann H. *evaluation of public sector reform. Cheltenham / Northampton: Edgar Elgar, 2003. P. 1-11.*