

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ВЫПУСК № 136
(2041)

Серия

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья М. Делягина «Стратегия Мишустина: тихая нормализация», опубликованная на сайте газеты «Завтра» 18 октября 2021 года. Режим доступа: https://zavtra.ru/blogs/strategiya_mishustina_tihaya_normalizatciya

Вологда
октябрь 2021

Стратегия Мишустина: тихая нормализация

Его действия, производя впечатление череды «малых дел», выстраиваются в цепочку действительно революционных преобразований

Захлестывающий нас «девятый вал» новостей и сенсаций размывает картину повседневности, разрывает память и не даёт осознавать события во всей полноте их динамики. Мы слышим оголтелую пропаганду, – но не видим обходящиеся без неё постепенные преобразования, какими бы важными они ни были.

Мы уже забыли премьерство Медведева так же, как его президентство, – и качественная новизна правительства Мишустина воспринимается как нечто само собой разумеющееся.

Между тем его действия, производя впечатление череды «малых дел», по отдельности не претендующие даже на значимость, выстраиваются в цепочку действительно революционных преобразований.

И неожиданный эффект частных и локальных по отдельности изменений оказывает поистине воодушевляющий эффект на жаждущих оздоровления российской государственности, но при этом не приемлющих не только майданов, но даже и полноценных революций.

Революция шаг за шагом: без потрясений

Старая притча гласит: единственный способ съезть слона – принимать его по чайной ложке.

Мишустин проводит изменения постепенно, шаг за шагом, – и даже коронавирус с его абсолютной неизвестностью и всеобщим страхом, захлестнувшим страну в середине прошлого года, лишь приостановил железную в своей последовательности реализацию, по-видимому, давно намеченных преобразований.

Первое и главное – инструмент любых реформ: госаппарат. Его сокращение и реструктуризация были намечены на весну 2020 года, но коронавирус отодвинул их на осень. В ходе этих действий, со стороны выглядевших как мало что значащее ритуальное сокращение «резервных» штатных единиц (никем не занимаемых и ни для чего, кроме кампаний по сокращению, не нужных), аппарат был мобилизован: его разумная часть ощутила, что происходит нечто необычное, и надо укрепить бдительность, подтянуть дисциплину и не давать повода для наказаний.

В условиях тогда еще никому не понятного коронавируса и всеобщего страха даже продолжение рутинной работы правительства было бы сродни подвигу. Но эта работа отнюдь не была рутинной, и антикризисная политика Мишустина принесла плоды: провал экономики из-за коронабесия оказался значительно меньшим, чем ожидалось.

«Критического падения» промышленности удалось избежать: в течение 2020 года спад не превышал 8%, а по итогам года промышленность в целом вышла на доковидный уровень. И не только за счет роста производств, связанных с распространением коронавируса (фармацевтика нарастила выпуск более чем в 2,2 раза, лёгкая промышленность – на 9%, причем мощности по производству медицинских перчаток увеличены в 40 раз, защитных костюмов – в 33 раза, аппаратов ИВЛ – в 24 раза, масок – в 15 раз, антисептиков – в 8 раз), но и за счёт импортозамещения, вплоть до радиоэлектроники (выпуск увеличен на 2,5%, доля российской продукции в потреблении повысилась до 22,5%). В целом доля отечественной продукции обрабатывающей промышленности на рынке выросла до 61%.

Во многом способствовала этому реализация через Фонд развития промышленности 100 «антиковидных» проектов на совсем не значительные в масштабах бюджета 30 млрд руб.

В том же 2020 году был сформирован механизм специального инвестиционного контракта (СПИК) для внедрения 600 современных технологий; первые контракты заключены в 2021 году.

Системная поддержка промышленности, особенно при ограничении завоза гастарбайтеров, поддержала рынок труда. В 17 из 85 регионах он вернулся к состоянию 2019 года, а к концу 2021 года, если не поднимется новая волна коронабесия, ожидается выход на доковидный уровень России в целом.

Именно это незамеченное достижение правительства Мишустина обеспечивает сохранение социально-политической стабильности и по сей день.

После первичной нормализации госаппарата пришло время нормализации институтов развития: хаотичная совокупность синекур была структурирована, сокращена и развернута лицом к реальным проблемам. И то, что руководитель ВЭБа (Банка развития) вошел в число 35 наиболее эффективных и преданных Путину российских государственных деятелей (по версии профильного комитета палаты представителей США, потребовавшего ввести против них санкции), представляется в том числе и проявлением роста эффективности всей нормализованной Мишустиним системы институтов развития.

«Потренировавшись на кошечках», премьер взялся за своих замов: вице-премьеры, привыкшие за время либеральных реформ к отсутствию конкретных задач и обязанностей, получили их – вместе с ответственностью за достижение подведомственными им сферами поставленных целей.

Интеграция систем управления

Следующим этапом стало превращение вице-премьеров в кураторов групп регионов, что качественно изменило всю систему хозяйственного управления.

До того отраслевая вертикаль власти жила отдельно от регионального управления, осуществлявшегося Минфином при помощи бюджетного давления, напомилавшего террор, и администрацией президента, концентрирующейся на политике.

В результате регионы и ведомства с другой жили в разных, хотя и пересекающихся реальностях. Жертвами этого управленческого раздвоения (иногда напомилавшего шизофрению), помимо народа, были губернаторы, лишенные возможности влиять на ведомства (не считая унижительного вымалывания своих денег в Минфине): по сути, им позволялось регулировать лишь ту часть региональной экономики, которая заведомо не представляла интереса для федеральных структур.

Результатом стала кадровая катастрофа: серьезные управленцы не хотели идти в губернаторы из-за унижительности их положения, и центр был вынужден до последней возможности закрывать глаза на злоупотребления действующих губернаторов, так как заменять их было нечем.

Создание системы курирования вице-премьерами регионов, – причем такой, когда вице-премьеры отвечают за их развитие, – качественно повысила значение губернаторов, превратив их в партнеров вице-премьеров.

В результате проведена интеграция отраслевой и региональной систем хозяйственного управления регионами, причем не против губернаторов, чего пытался достичь ещё Ельцин своими «представителями президента», а с губернаторами и для них, а значит, – и для регионов: их голос становится более важным в госуправлении, а последнее становится более гибким и адаптивным, что исключительно важно в условиях нарастающей по мере развития глобального кризиса неопределённости.

Нормализация бюджетного управления

Накануне формирования бюджета – 2022 премьер Мишустин, отложив традиционные интенсивные командировки, за две недели провел 8 встреч с руководителями ведомств, ответственных за доходы бюджета, Пенсионного фонда и Росреестра. Их содержание далеко выходит за рамки рутины и производит впечатление признаков серьезных изменений в ключевом факторе управления – управлении бюджетом.

Прежде всего, в текущее исполнение бюджета всем ведомствам было поручено построить 42 стратегические инициативы развития, обеспечив контроль за их исполнением. Обычно в таких случаях ждали следующего года; после Примакова подобного нельзя было себе даже представить.

Вторая задача, поставленная премьером Мишустиным перед ключевыми для бюджета ведомствами, заключалась в переходе с разрозненных ведомственных цифровых платформ на единую общедоделальную, то есть интеграция и ликвидация цифровой ведомственной раздробленности. Общая цифровая платформа должна будет работать в автоматическом, самонастраивающемся и самокорректирующемся режиме.

Наконец, всем ведомствам поручено в максимальной степени перевести все сервисы для граждан в электронную форму. Обнародованные по итогам встреч материалы придали этому самоочевидному процессу новое, неожиданное измерение.

Оказалось, что правительство Мишустина без особой огласки (что необычно не только для России) ведет отнюдь не чрезвычайную антикризисную, а системную работу по льготному кредитованию. Не только малого и среднего бизнеса, не только олигархов, но и вполне значимых «крепких середняков» реальной сферы. Именно масштабы этой поддержки, незаметно приобретшей макроэкономическое значение, позволили ослабить вымаривание либеральными Минфином и Банком России страны искусственно созданным денежным голодом.

Поскольку Мишустин – бывший налоговый, его аппарат должен смотреть прежде всего на фискальные последствия этой политики. А они напоминают спасение России после дефолта 1998 года правительством Примакова – Маслюкова.

По сравнению с доковидным 2019 годом нефтегазовые доходы бюджета подскочили аж на 2 трлн руб., 70% прироста доходов вызваны оживлением экономики, в том числе за счет стимулирования льготными кредитами, и лишь 30% – ужесточением налогового давления.

Внимание премьера Мишустина к тонкостям бюджетного процесса необычно (его предшественники после Примакова обычно не могли конфликтовать с Минфином) и позволяет предположить его участие не только в подготовке нового бюджета, но и в ожидаемой корректировке его в ходе осенних думских слушаний. Ведь при принятии бюджета в Госдуме депутаты, даже от «Единой России», выступают в том числе представителями страны против вечной либеральной агрессии Минфина. Понятно, чем выше роль в этом процессе премьера и его аппарата, тем ниже роль и влияние либерастов из Минфина.

Рутинный процесс уточнения бюджета в Госдуме в этом году может быть использован для перестройки всей системы управления финансами. Возможно, её удастся переориентировать с задачи обеспечения глобальных частных спекуляций, что характерно для либералов, на задачи комплексного стратегического развития, с опорой на национальные проекты.

Интересно, что на встрече с председателем Пенсионного фонда премьер Мишустин зафиксировал необходимость объединения трех внебюджетных социальных фондов (Пенсионного, Медстрахования, и Соцстраха) в единое социальное казначейство. Это не только снизит издержки, но и позволит системно управлять социальными расходами, которые сейчас непрозрачны, почти не контролируются и вдобавок растущими околобюджетными князьками по уделам (достаточно вспомнить «неиспользуемые резервы» ФОМС по итогам первого года распространения коронавируса – 4,9 трлн руб.).

Но речь об этом зашла лишь после того, как правительство Мишустина завершило неоправданно затянувшееся формирование Федерального казначейства. Олицетворение последнего – выдающийся финансист прошлой эпохи Т.Г. Нестеренко – в конце своей карьеры, похоже, превратила казначейство в самостоятельное государство в рамках Минфина, который сам напоминает государство в государстве. Казначейство не просто имело свои ресурсы и резервы: порой оно, по-видимому, вело свою политику, отличающуюся как от государственной, так и от минфиновской.

Вероятно, ограниченность знаний и авторитета не давала министру финансов Силуанову решить эту проблему, и лишь помощь с премьерского уровня дала ему возможность вернуться в управлении казначейством от административно-управленческих к собственно профессиональным задачам. Но Силуанов, похоже, не справился и с этой возможностью, и премьеру Мишустину снова пришлось ему помогать. В результате с начала 2021 года счета более 50 тыс. бюджетополучателей, в том числе 58 тыс. госконтрактов, были переведены из Банка России в казначейство. Это освободило Банк России от несвойственных ему функций Минфина и от возможности регулировать госрасходы, грубо вторгаясь тем самым в исключительную сферу компетенций правительства Мишустина.

По итогам года укрепление бюджетной благодаря этой консолидации счетов принесет регионам около 18 млрд руб. дополнительных доходов, что существенно на фоне бюджетов многих регионов. Перевод в казначейство 58 тыс. госконтрактов на общую сумму около 11 трлн руб. резко, в 3,5 раза, сократил остатки средств на счетах соответствующих бюджетополучателей. В 2017–2020 годах они достигали 2,5 трлн руб., а сейчас меньше 660 млрд.

Многие госкорпорации и предприятия прокручивали эти выпадающие из бюджета средства через разнообразные финансовые операции, получая, как в 90-е, неоправданную и порой теневую прибыль. С кем они делились и делились ли они этой прибылью с кем-то в Банке России или в казначействе, чтобы эти счета не переводились под реальный бюджетный контроль, – вопрос открытый. Но прекращение этой практики дало бюджетам дополнительные средства.

Таким образом, правительство Мишустина, не создавая информационных проблем и формально не меняя административных и политических правил, начинает реформировать пока еще сверхжесткую либеральную финансовую политику, одновременно преодолевая барьеры, которые воздвигаются ею на пути развития экономики. Значение контролируемых либералами Банка России и Минфина снижается, а Минфин начинает возвращаться с позиции второго, но главного правительства к органичным для него бухгалтерским функциям.

Важный шаг к стратегическому планированию

7 октября, в день рождения президента В.В. Путина, премьер Мишустин утвердил перечень 42 стратегических инициатив социально-экономического развития, заблаговременно, как указывалось раньше, гармонизированных с бюджетом.

Их формальный финансовый эффект невелик (по 0,3% ВВП в год с 2023), но правительство рассматривает их по принципу «мал золотник, да дорог»: они призваны «повысить качество жизни и сделать российскую экономику более современной и гибкой».

Премьер Мишустин отмечал, что основную часть финансирования обеспечат уже заложенные в бюджет средства и привлекаемые инвестиции частного бизнеса, а также государственных компаний и институтов развития. Дополнительные инвестиции из бюджета и ФНБ за 3 года составят лишь 740 млрд руб., то есть 16% от всех расходов на инициативы – 4,6 трлн руб.

Комплекс 42 стратегических инициатив представляет собой своеобразный «переходник» между целями верхнего уровня – национальными целями развития до 2030 года, установленными президентом, – и конкретными мерами правительства, которых насчитывается около полутора тысяч. Стратегические инициативы выражают и закрепляют логику действий правительства, давая ориентиры частному бизнесу, который теперь понимает, к проектам в каких сферах следует подключаться в первую очередь.

Разработка этих инициатив шла около года, и за это время изменилась даже логика многих уже реализуемых госпрограмм, а сами они существенно упростились. При этом система управления ими крайне гибка и рассчитана на еженедельный контроль изменений, что является совершенно уникальным для постсоветской России.

Действия правительства Мишустина – важный шаг к созданию всеобъемлющей системы стратегического и индикативного планирования комплексной модернизации России. Пусть и с опозданием, наше государство возвращается к исполнению своих обязанностей по организации развития и постановке задач для частного бизнеса, без которых, как показал опыт XX и XXI веков (в том числе США), уверенный прогресс невозможен в принципе.

Единственный способ обеспечить стабильность и предсказуемость в условиях стратегической неопределенности – создать их самим, и правительство Мишустина весьма осторожно и продуманно, но жестко и последовательно идет по этому пути.

Михаил Делягин