

ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

№ 6/2020

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
ИЗДАЕТСЯ С 2007 ГОДА
ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

УЧРЕДИТЕЛЬ
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт экономики Российской академии наук



ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР
Козлова С.В., доктор экономических наук



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ
Ахапкин Н.Ю., канд. экон. наук
(заместитель главного редактора)
Дерябина М.А., канд. экон. наук
Лыкова Л.Н., докт. экон. наук
Братченко С.А., канд. экон. наук
Грибанова О.М.



СЕКРЕТАРИАТ ЖУРНАЛА
Касьяненко Т.М.
Нефёдова Н.П.

МОСКВА

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Гринберг Р.С.

председатель, член-корреспондент РАН,
научный руководитель Института экономики РАН

Ленчук Е.Б.

доктор экономических наук, директор Института экономики РАН

Абрамова М.А.

доктор экономических наук, профессор, зам. руководителя
департамента финансовых рынков и банков Финансового
университета при Правительстве РФ

Александрова О.А.

доктор экономических наук, заместитель директора Института
социально-экономических проблем народонаселения РАН

Аносова Л.А.

доктор экономических наук, профессор,
начальник отдела Отделения общественных наук РАН

Архипов А.И.

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономики РАН

Бахтизин А.Р.

член-корреспондент РАН, директор Центрального экономико-
математического института РАН

Буторина О.В.

доктор экономических наук, профессор,
заместитель директора Института Европы РАН

Валентей С.Д.

доктор экономических наук, профессор, научный руководитель
Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Головнин М.Ю.

член-корреспондент РАН, первый заместитель
директора по науке Института экономики РАН

Городецкий А.Е.

доктор экономических наук, профессор, руководитель научного
направления Института экономики РАН

Дорошенко М.Е.

доктор экономических наук, профессор, зам. зав. кафедрой прикладной
институциональной экономики экономического факультета
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Иващенко Н.П.

доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой
экономики инноваций экономического факультета Московского
государственного университета имени М.В. Ломоносова

Калабихина И.Е.

доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой
народонаселения экономического факультета Московского
государственного университета имени М.В. Ломоносова

Караваева И.В.

доктор экономических наук, профессор, зав. сектором,
зав. кафедрой экономической теории Института экономики РАН

Кузнецов А.В.

член-корреспондент РАН, доктор экономических наук,
ВРИО директора Института научной информации по общественным
науками (ИНИОН) РАН, профессор МГИМО МИД России

Лаврикова Ю.Г.

доктор экономических наук, профессор,
директор Института экономики УрО РАН

Музычук В.Ю.

доктор экономических наук, заместитель директора по научной
работе Института экономики РАН

Некипелов А.Д.

академик РАН, директор Московской школы экономики
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Прокапало О.М.

доктор экономических наук, директор Института экономических
исследований ДВО РАН

Рубинштейн А.Я.

доктор философских наук, профессор,
руководитель научного направления Института экономики РАН

Сорокин Д.Е.

член-корреспондент РАН, научный руководитель Финансового
университета при Правительстве РФ

Цветков В.А.

член-корреспондент РАН, директор Института проблем
рынка РАН

Черных С.И.

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Института экономики РАН, зав. сектором Института проблем развития
науки РАН

Шабунова А.А.

доктор экономических наук, доцент, директор Вологодского
научного центра РАН

ВЕСТНИК
ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
Научный журнал

№ 6/2020

Журнал «Вестник Института экономики Российской академии наук»
зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением
законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.
Свидетельство о регистрации средства массовой информации
ПИ № ФС 77-26786 от 19 января 2007 г.

ISSN 2073-6487

Индекс журнала в Каталоге агентства «Роспечать» 80713

Журнал «Вестник Института экономики Российской академии наук»
входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий ВАК,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций
на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора
наук, по следующим научным специальностям и соответствующим им отраслям науки:

- 08.00.01 – Экономическая теория (экономические науки),
- 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам
деятельности) (экономические науки),
- 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки),
- 08.00.14 – Мировая экономика (экономические науки)

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)

Все статьи проходят обязательное рецензирование

Высказанные в статьях мнения и суждения
могут не совпадать с точкой зрения редакции.
Ответственность за подбор и изложение материалов
несут авторы публикаций.

Компьютерная верстка: Хацко Н.А.

Подписано в печать 10.12.2020.

Формат 70×100/16. Усл.-печ. л. 10. Тираж 300 экз.

Печать офсетная. Заказ № 3213-20

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит»,

410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88

Тел.: 8-800-700-86-33 | (845-2) 24-86-33

E-mail: zakaz@amirit.ru

Сайт: amirit.ru

СОДЕРЖАНИЕ

К 90-ЛЕТИЮ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РАН

М.Ю. Головнин

90-летие Института экономики Российской академии наук:
итоги юбилейного года 9

Ушкалова Д.И., Вардомский Л.Б.

Региональная экономическая интеграция в исследованиях
Института экономики РАН 13

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Головнин М.Ю., Никитина С.А.

Сценарии развития мировой экономики в кратко-
и среднесрочной перспективе 30

Ушкалова Д.И.

Влияние пандемии COVID-19 на внешнюю торговлю России 41

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Ахапкин Н.Ю.

Российский рынок труда в условиях пандемии COVID-19:
динамика и структурные изменения 52

Лыкова Л.Н.

Налоговые льготы для поддержки инвестиций: российская
история и современное состояние 66

Братченко С.А.

Качество государственного управления: содержание понятия 80

Козлова С.В.

Государственно-корпоративный сегмент российской экономики:
проблемы управления 95

Пучков В.А.

Контрольно-надзорные структуры обеспечения экономической
безопасности в системах корпоративного управления 112

Домнина И.Н.

«Геостратегическая территория» как форма пространственного
регулирования экономики 126

Маевская Л.И.

Точки роста в государственной политике развития страны:
основные понятия и тенденции развития 142

Шуйский В.П.

Цифровизация экономики России: достижения и перспективы ... 158

ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Плюснин Р.М.

Влияние интеграции Финляндии в ЕС на ее внешнюю торговлю:
статистическая оценка. 170

CONTENTS

ON THE 90th ANNIVERSARY OF THE INSTITUTE OF ECONOMICS OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES (THE RAS)

Golovnin M.Yu.

90th anniversary of the Institute of Economics of the Russian Academy
of Sciences: results of the anniversary year 9

Ushkalova D.I., Vardomskiy L.B.

Regional Economic Integration in the Studies of the Institute
of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) 13

WORLD ECONOMY AND INTERNATIONAL RELATIONS

Golovnin M.Yu., Nikitina S.A.

Scenarios for the Development of the Global Economy in the Short
and Medium Term 30

Ushkalova D.I.

Impact of the COVID-19 Pandemic on Russia's Foreign Trade
and on Integration Processes in the CIS Region. 41

ECONOMICS AND MANAGEMENT

Akhapkin N.Yu.

Russian Labor Market in the Context of the COVID-19 Pandemic:
Dynamics and Structural Changes. 52

Lykova L.N.

Tax Incentives for Support of Investments: Russian History
and Current State 66

Bratchenko S.A.

The Quality of Public Administration: the Content of the Concept 80

Kozlova S.V.

State-Corporate Segment of the Russian Economy: Problems
of Management 95

Puchkov V.A.

Control and Supervisory Structures for Ensuring Economic Security
in Systems of Corporate Governance 112

Domnina I.N.

«Geostrategic Territory» as a Form of Spatial Regulation of the Economy	126
Maevskaya L.I. Points of Growth in the State Policy of the Country's Development: Basic Concepts and Trends of Development	142
Shuisky V.P. Digitalization of Russia's Economy: Achievements and Prospects	158

PUBLICATIONS OF YOUNG SCIENTISTS

Plyusnin R.M. Impact of Finland's EU Integration on its Foreign Trade: Statistical Assessment	170
--	-----

К 90-ЛЕТИЮ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РАН

90-ЛЕТИЕ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК: ИТОГИ ЮБИЛЕЙНОГО ГОДА

Уходящий 2020 год был юбилейным для Института экономики Российской академии наук – прошло 90 лет с момента создания нашего института. Год этот оказался сложным и для всего мира, и для нашей страны, и для российской экономики в целом, а также и для коллектива института. К сожалению, многое из задуманного в этот юбилейный год осуществить не удалось из-за пандемии COVID-19. Прежде всего это коснулось запланированных очных встреч и научных дискуссий с российскими и зарубежными коллегами. В то же время, несмотря на все возникшие сложности, наши сотрудники смогли многое сделать за этот год, и их успехами хотелось бы поделиться с читателями журнала.

Подводя итоги прошедших 90 лет жизни Института, нельзя было не почтить память многих выдающихся ученых, работавших в его стенах. В этом году мы выпустили сборник «Институт экономики Российской академии наук в лицах»¹. В нем объединены очерки, посвященные жизни и трудам крупных ученых – бывших сотрудников нашего института, внесших значительный вклад в российскую и мировую экономическую науку.

Однако, говоря о такой значимой научной организации, как Институт экономики Российской академии наук, невозможно не отметить связь исследований, проводимых сегодня нашими учеными, с тем научным заделом, который был накоплен в прошлые периоды в рамках уже исторически сложившихся направлений исследований. В выпусках журнала «Вестник Института экономики Российской академии наук» за этот год выделена специальная рубрика «К 90-летию Института экономики». Здесь публиковались статьи наших сотрудников, посвященные истории и современным исследованиям по основным направлениям научной деятельности Института. В их числе:

¹ Институт экономики Российской академии наук в лицах / Отв. ред. М.И. Воейков. СПб.: Алетейя, 2020.

Воейков М.И. Политэкономические исследования в Институте экономики за 90 лет (№ 1).

Зельднер А.Г., Фрумкин Б.Е. Аграрные исследования в 90-летней истории Института экономики РАН: люди и судьбы (№ 1).

Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Одинцова А.В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления (№ 1).

Соболева И.В. Исследование социально-трудовой сферы в Институте экономики РАН: история и современность (№ 2).

Караваева И.В. Национальная экономическая безопасность в теоретических исследованиях Института экономики РАН (№ 2).

Павленко Ю.Г. Экономические проблемы научно-технического прогресса в исследованиях Института экономики РАН (№ 2).

Лыкова Л.Н. История и современность: исследования финансовой проблематики в работах сотрудников Института экономики РАН (1930–2020 гг.) (№ 3).

Власкин Г.А. Проблемы научно-технологического развития России и социалистических стран в истории исследований Института экономики РАН (№ 3).

В данном, шестом номере Вестника публикуется статья Д.И. Ушкаловой и Л.Б. Вардомского «Региональная экономическая интеграция в исследованиях Института экономики РАН», являющаяся заключительной в данной рубрике.

Итоги публикационной активности сотрудников Института экономики за последнее десятилетие нашли отражение в каталоге «Издания Института экономики РАН в 2010–2020 гг.» (М.: Институт экономики РАН, 2020). Несмотря на все сложности, издательская работа в этом году в институте не прекращалась – вышли в свет 8 коллективных монографий².

К сожалению, завершающийся год был связан с тяжелыми потерями для Института экономики – ушли из жизни наши коллеги, которые

² Формирование цифровой экономики в России: вызовы, перспективы, риски: монография / Под ред. Е.Б. Ленчук. СПб.: Алетейя, 2020; Институты государственного управления в контексте стратегических вызовов российской экономики: монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.В. Козловой. СПб.: Алетейя, 2020; Экономическая теория государства: новая парадигма патернализма / Под ред. А.Я. Рубинштейна, А.Е. Городецкого, Р.С. Гринберга. СПб.: Алетейя, 2020; Экономические теории в пространстве и времени / Под ред. В.С. Автономова и А.Я. Рубинштейна. СПб.: Алетейя, 2020; Мезоэкономика: элементы новой парадигмы / Под ред. В.И. Маевского, С.Г. Кирдиной-Чэндлер. М.: ИЭ РАН, 2020; Новая пространственная стратегия для России: Монография / Отв. ред. д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.э.н., проф. А.В. Виленский. М.: Институт экономики РАН, 2020; Трансформация моделей экономики в странах постсоциалистического мира / Отв. ред. М.О. Тураева, Л.Б. Вардомский. М.: ИЭ РАН, 2020; Торговая политика России и стран Восточной Азии: поиск путей для взаимовыгодного сотрудничества / Отв. ред. И.А. Коргун, С.Ф. Сутырин. М.: ИЭ РАН, 2020.

внесли значительный вклад в его научную деятельность: Г.А. Власкин, Н.В. Сычев, М.Е. Тригубенко, Н.А. Чудакова. Особую горечь вызывает уход из жизни в год 75-летия Победы в Великой Отечественной войне сотрудников Института – ветеранов войны Л.З. Зевина, В.М. Иванченко, И.И. Орлика. Мы сохраним светлую память о наших коллегах!

В юбилейный год, наряду с обращением к своему славному прошлому, Институт отвечал на новые вызовы, стоящие перед российской экономикой. Так, в мае 2020 г. был подготовлен и размещен на сайте Института доклад «Предложения по мероприятиям в сфере экономической и социальной жизни страны после завершения активной фазы борьбы с коронавирусом»³. В нем были рассмотрены антикризисные меры, предпринятые на тот момент Правительством и Центральным банком РФ, и сформулированы предложения Института экономики в области экономической политики на кратко- и среднесрочную перспективу.

В начале текущего года, когда еще была возможность осуществлять научные мероприятия не в режиме онлайн-конференций, Институт экономики совместно с «Журналом Новой экономической ассоциации» 23 января провел заседание круглого стола «Международная торговля как фактор изменений в российской экономике», а 27 февраля, совместно с Фондом Конрада Аденауэра (Германия), – международную конференцию «Сопряжение интеграционных процессов в Европе и Азии».

Возможности, связанные с переходом научных мероприятий в онлайн-формат, активно использовались для проведения совместных, в том числе международных, мероприятий. Так, 21 апреля прошла онлайн-конференция «Торговая политика стран Восточной Азии и интересы России», организованная совместно с Экономическим факультетом Санкт-Петербургского государственного университета. 4 июня в рамках перекрестного года России и Вьетнама совместно с Национальным экономическим университетом Вьетнама была проведена международная онлайн-конференция «Российско-Вьетнамские экономические отношения перед лицом новых вызовов». 26 ноября 2020 г. состоялась международная научная онлайн-конференция «Современные проблемы экономического роста в странах Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы», посвященная памяти выдающегося ученого С.П. Глинкиной. В работе конференции приняли участие исследователи из Австрии, Болгарии, Венгрии, Италии, Польши, России, Сербии, Словакии, Франции и Хорватии.

23 июня – в день, когда был образован Институт экономики Комкадемии, было проведено онлайн-заседание круглого стола «Эконо-

³ inecon.org/docs/2020/publications/Report_IE%20RAS_20200526.pdf.

мика России под воздействием пандемии COVID-19: меры экономической политики и перспективы развития», посвященное актуальным проблемам российской экономики. На заседании выступили ведущие российские ученые. После заседания сотрудники Института в неформальной обстановке поздравили друг друга с юбилеем.

О широком признании Института экономики Российской академии наук свидетельствует то, что он получил более 20 поздравлений с юбилеем, в том числе от Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, от Российской академии наук, от Совета Безопасности Российской Федерации, от Вольного экономического общества России, а также от дружественных российских и зарубежных исследовательских и образовательных организаций.

90-летний юбилей для Института экономики Российской академии наук – не повод останавливаться на достигнутом. Ученые Института планируют продолжать исследования по различным направлениям экономической теории, по теоретическим и практическим проблемам развития российской экономики и экономик стран – соседей России. Особое внимание будет уделяться таким актуальным направлениям исследований, как: эволюционная теория государственного патернализма и синтез теорий переключающегося воспроизводства и институциональных матриц; проблемы воздействия новых вызовов в мировой экономике на российскую экономику и воспроизводство человеческого потенциала и формирования ответов на них со стороны экономической политики; выстраивание новой экономической модели, способствующей ускорению экономического роста в стране (формирование ее научно-технологического и институционального контура, совершенствование механизмов стратегического планирования на национальном и региональном уровнях с учетом задач обеспечения национальной безопасности, развитие модели государственного управления и др.); повышение эффективности взаимодействия России с региональными интеграционными группировками.

Наряду с работой по этим научным направлениям Институт продолжит поиск ответов на новые вызовы для российской экономики и разработку путей выхода из текущего экономического кризиса, связанного с распространением пандемии COVID-19. Таким образом, основываясь на накопленном опыте 90-летней истории, Институт продолжает двигаться вперед и решать актуальные исследовательские задачи.

Первый заместитель директора
Института экономики Российской академии наук,
д.э.н., член-корреспондент РАН
Михаил Юрьевич Головин

Д.И. УШКАЛОВА

кандидат экономических наук, руководитель Центра исследований
международной макроэкономики и внешнеэкономических связей
ФГБУН Институт экономики РАН

Л.Б. ВАРДОМСКИЙ

доктор экономических наук, руководитель Центра постсоветских
исследований ФГБУН Институт экономики РАН

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В ИССЛЕДОВАНИЯХ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РАН

В статье прослежена история становления и развития школы изучения проблем экономической интеграции Института экономики РАН за более чем полувековой период. Выделены основные направления и результаты интеграционных исследований в Институте. Подробно рассмотрены такие направления исследований как изучение проблем социалистической интеграции; вопросы участия стран Центрально-Восточной Европы в процессах европейской интеграции; исследования экономической интеграции на постсоветском пространстве в рамках различных интеграционных объединений – от СНГ до Евразийского экономического союза; развитие современных трансрегиональных интеграционных инициатив.

Ключевые слова: *экономическая интеграция, СЭВ, СНГ, Евразийский экономический союз, трансформационные процессы.*

JEL: B31, F02, F15, F36.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10066.

Исследования по проблематике региональной интеграции и политико-экономического взаимодействия России со странами-соседями занимают значительное место в структуре научных работ Института экономики РАН, в котором в настоящее время сложилась одна из наиболее авторитетных в нашей стране школ изучения проблем экономической интеграции.

Зарождение этой школы связано с началом углубленного изучения проблем социалистической экономической интеграции стран – членов Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) в 1960-х годах в Институте экономики мировой социалистической системы (ИЭМСС), в 1990-е годы трансформировавшемся в Институт международных экономических и политических исследований (ИМЭПИ), который

в свою очередь в 2005 г. в результате слияния стал частью Института экономики Российской академии наук.

Активизация научных исследований в данной области на рубеже 1970-х годов предопределялась необходимостью перехода к новому этапу формирования мировой социалистической системы и развитию СЭВ – образованной в январе 1949 г. по инициативе СССР межправительственной организации, координировавшей экономическое и научно-техническое сотрудничество социалистических стран.

В научных трудах Института – докладах, многочисленных публикациях, выступлениях ученых на конференциях и форумах и пр. – были сформулированы объективные предпосылки развития интеграционных процессов в рамках СЭВ, определены методологические, базовые понятия и характеристики феномена региональной интеграции в рамках мировой социалистической системы.

Созданный на этой основе теоретический задел опирался как на критическое использование научных разработок западных исследователей в области интеграции, так и авторский вклад ведущих ученых Института, что обеспечивало их научное лидерство в советской, и не только, науке по данной проблематике. Важно при этом, что концептуальные подходы и категориальный аппарат, используемые в исследованиях социалистической экономической интеграции, постоянно совершенствовались и развивались в русле требований и условий социально-экономического развития страны.

Наибольший вклад в становление научной школы и системного научного знания в области социалистической экономической интеграции внесли академики О.Т. Богомолов и А.Д. Некипелов, член-корреспондент АН СССР Ю.С. Ширяев, члены-корреспонденты РАН Р.С. Гринберг и К.И. Микульский, доктора наук В.М. Шаститко, Ю.Ф. Кормнов, Н.В. Баутина, А.Н. Барковский, А.Н. Быков, Л.З. Зевин, Р.Н. Евстигнеев, Ю.К. Князев. Был опубликован ряд коллективных и авторских научных и аналитических работ, резонансных и во многом пионерных для советской экономической мысли.

Труды Института в значительной степени способствовали новаторскому видению ключевых проблем экономического взаимодействия социалистических стран и их участия в процессах региональной интеграции. Так, в многочисленных научных трудах Ю.С. Ширяева сформулированы базисные положения в части экономической природы социалистической экономической интеграции и механизма ее функционирования [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Теме политэкономических основ механизма социалистической интеграции была посвящена докторская диссертация А.Д. Некипелова [7], в рамках которой были рассмотрены ключевые проблемы развития социалистической экономи-

ческой интеграции в условиях перехода к рыночным, товарно-денежным отношениям и экономической либерализации.

Важно, что исследования Института формировали не только основную идеологию социалистической интеграции, но и носили прикладной, практический характер. Так, в начале 70-х годов XX столетия именно на разработки Института в значительной степени опирались нормативные программные документы, определявшие пути и средства интеграционного объединения социалистических стран на перспективу. Речь идет, прежде всего, о постулировании основных целей и принципов экономической интеграции, легших в основу Комплексной программы дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран-членов СЭВ, принятой XXV сессией Совета Экономической Взаимопомощи в июле 1971 г. Программа была рассчитана на 15–20 лет и содержала совместно разработанные экономические мероприятия интеграционного взаимодействия с учетом интересов каждой страны и социалистического содружества в целом. В конце 1980-х годов исследования Института в значительной степени легли в основу работы Рабочей группы СЭВ по созданию странами – членами объединенного рынка, возглавляемой директором ИЭМСС академиком О.Т. Богомоловым.

Уже на первых этапах формирования научной школы исследований экономической интеграции в Институте сформировался уникальный подход к изучению региональной интеграции: с одной стороны, проблематика экономического интегрирования изучалась напрямую, с другой, – в рамках страноведческих исследований, затрагивающих все аспекты политико-экономического взаимодействия СССР (впоследствии – России) со странами Центральной и Восточной Европы (а после распада СССР – и СНГ). Несмотря на череду реорганизаций, удалось сохранить преемственность научных исследований, и в настоящее время школа изучения экономической интеграции в Институте экономики продолжает активно развиваться, причем также в русле двух подходов – проблемного и страноведческого.

Накопленный научный задел в исследовании социалистической экономической интеграции позволил ИМЭПИ РАН, правопреемником которого является Институт экономики, уже в начале 1990-х годов занять лидирующие позиции в изучении и проблем интеграции на постсоветском пространстве, и вопросов участия стран ЦВЕ в процессах европейской интеграции.

Изучение проблем включения государств ЦВЕ в европейские интеграционные процессы велось преимущественно в русле исследований по трансформационной проблематике в отдельных постсоциалистических странах, поскольку именно интеграция в ЕС явилась важнейшим аспектом произошедших кардинальных преобразований и опре-

делила специфику перехода от социалистической системы к капиталистической в этих государствах. Исследования по данной проблематике проводились в Центре под руководством д.э.н. Ю.К. Князева, а затем д.э.н., заслуженного деятеля науки С.П. Глинкиной и к.г.н. Н.В. Куликовой, под началом которой они продолжают осуществляться и в настоящее время в Центре восточноевропейских исследований Института экономики РАН.

На протяжении многих лет в Институте проводились уникальные исследования трансформационных процессов в России, Центральной и Восточной Европе, в том числе в их взаимосвязи с процессами европейской интеграции. Проведенный всесторонний анализ позволил дать комплексную оценку результатов трансформационных реформ во всех постсоциалистических странах, раскрыть их общие черты и страновые особенности, а также выявить направления развития этих государств, их место в мировой экономике и политике, потенциальные возможности и перспективы для участия в процессах международного сотрудничества [8]. Наиболее полно результаты этих исследований были отражены в трехтомнике «Россия и Центрально-Восточная Европа: Трансформации в конце XX – начале XXI века» под редакцией С.П. Глинкиной и И.И. Орлика, изданном в 2005 г. издательством «Наука» [9].

Огромное научное значение имели сделанные теоретические обобщения процесса трансформации. С.П. Глинкина внесла важный вклад в понимание процесса и понятия «трансформация» и обосновала необходимость многоуровневого подхода к анализу посткоммунистических трансформаций, рассматривая его на национальном, региональном (в рамках интеграционных процессов) и глобальном уровнях [10].

В исследованиях постсоветских интеграционных процессов Институт также уже в начале 1990-х годов занял лидирующие позиции. Систематические исследования взаимодействия стран СНГ и экономической интеграции на постсоветском пространстве начались в 1992 г. с момента образования Сектора сотрудничества России со странами СНГ в Отделе международного экономического сотрудничества¹ ИМЭПИ РАН. В 1993 г. отдел был переименован в Центр международных экономических отношений, который до 1998 г. возглавлял д.э.н., член-корреспондент РАН Р.С. Гринберг, а затем и до настоящего времени – д.э.н. Л.Б. Вардомский. Центр несколько раз менял название и структуру, с 2010 г. именуется как Центр постсоветских исследований.

Изучение политико-экономического взаимодействия бывших советских республик и процессов экономической интеграции в Институте всегда базировалось на комплексном подходе и включало как

¹ Заведующим сектором в тот момент была Л.С. Косикова, а отделом – Р.С. Гринберг.

теоретические, так и конъюнктурные исследования по различным аспектам интеграции. Параллельно эволюции интеграционного взаимодействия на постсоветском пространстве менялись и оценки его результатов и перспектив сотрудниками Института. Так, если еще в середине 1990-х годов директор ИМЭПИ РАН, академик О.Т. Богомолов достаточно оптимистично смотрел на перспективы постсоветской интеграции, поскольку «мы будем восстанавливать то, что разрушено, а европейцы строят заново» [11], то уже к концу десятилетия фокус проводимых в Институте исследований сместился на анализ комплекса факторов, препятствующих прогрессу экономической интеграции в регионе СНГ, среди которых – критическая разнородность стран-участниц по масштабам экономики, различия структур национальных экономик и схем их реформирования, относительно низкий уровень торгово-экономического взаимодействия, различная заинтересованность в темпах и глубине интеграционных процессов и пр.

Итоги исследований Института в 1990-е годы были подведены в докладе «Содружество независимых государств: состояние и перспективы развития», подготовленном Р.С. Гринбергом, Л.З. Зевиным, Л.С. Косиковой и А.В. Шурубовичем и опубликованном в материалах конференции (30–31 марта 2000 г.) посвященной 10-летию СНГ [12].

Поиск формулы интеграции, которая могла бы противодействовать дезинтеграционным процессам в условиях формирования национального суверенитета и структурной трансформации оказался сложнейшей научной задачей. Центристские тенденции во взаимодействии новообразованных государств в тот момент оказались существенно слабее центробежных, а стремление к сохранению преимуществ, обусловленных былой взаимосвязанностью, по силе намного уступало импульсу начального этапа становления государственности [13]. Несмотря на то, что после завершения фазы активной системной трансформации, постсоветские страны стали лучше понимать значимость интеграционного сотрудничества, заявлявшиеся цели «создания единых экономических пространств» не подкреплялись потребностями национальных экономик, претерпевших технологическую и структурную деградацию, в глубоких формах регионального сотрудничества, а институциональная дивергенция и текущие хозяйственные противоречия опускали высокие интеграционные цели до наиболее приемлемой ступени для всех стран: двусторонних зон свободной торговли с изъятиями и ограничениями [14, с. 12].

Тем не менее, в начале 2000-х годов по мере прохождения трансформационного шока интеграционные процессы на постсоветском пространстве вступили во второй этап своего развития, характеризующийся некоторой активизацией усилий в рассматриваемой сфере. На фоне высоких темпов восстановительного роста в России в 2000–2007 гг. возрос спрос на

интеграцию: стало очевидным, что для обеспечения устойчивого экономического развития необходимо создание общего регионального рынка, включающего крупнейшие экономики постсоветского пространства. В этот период интенсивно развиваются торгово-экономические связи России с государствами постсоветского пространства, российские компании активно инвестируют в страны региона, что позволяет говорить об «экспансии» российского капитала в страны СНГ².

Активное развитие неформальной интеграции на постсоветском пространстве создает спрос на активизацию усилий в сфере формальной интеграции. При этом повышение активности России в сфере интеграционного взаимодействия в тот период отражает совокупность ее экономических и политических интересов, обусловленных как необходимостью расширения рынка сбыта для отечественных товаров и защиты инвестиций российских компаний, так и задачей усиления позиций страны в регионе [16].

В целом период 2000-х годов изобилует событиями и тенденциями в сфере интеграционного взаимодействия, нуждающимися в аналитическом осмыслении: в начале 2003 г. было объявлено о создании «Единого экономического пространства» в составе Беларуси, Казахстана, России и Украины, однако смена власти на Украине в результате «оранжевой революции» похоронила этот проект; в 2006 г. Россия и Казахстан в рамках ЕврАзЭС учредили Евразийский банк развития, к которому в дальнейшем присоединились другие страны Сообщества и Армения; в октябре 2007 г. Беларусь, Казахстан и Россия подписали Соглашение о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС; в 2009 г. был учрежден Антикризисный фонд ЕврАзЭС.

В то же время наблюдалось усиление политики ЕС и НАТО, направленной на втягивание государств постсоветского пространства в орбиту своего влияния. Так, в 2000-е годы ЕС сначала распространяет на бывшие советские республики Европейскую политику соседства, а затем запускает программу «Восточного партнерства», призванную содействовать сближению стран западного фланга СНГ с ЕС. Активизируется политика Грузии, Молдовы и Украины по вступлению в НАТО и сближению с ЕС. Таким образом, постсоветское пространство окончательно становится зоной острой конкуренции между европейским и евразийским интеграционными проектами.

На фоне ренессанса интереса к региональной экономической интеграции в Институте экономики происходит активизация исследований по данной проблематике. В 2005 г. создается Центр проблем

² Понятие введено в активный научный оборот сотрудниками Института экономики Б.А. Хейфецем и А.М. Либманом [15].

интеграции, правопреемником которого после нескольких изменений названия и структуры стал Центр исследований международной макроэкономики и внешнеэкономических связей, возглавляемый Д.И. Ушкаловой. С этого момента исследования по проблемам экономической интеграции ведутся одновременно в двух центрах Института (Центр постсоветских исследований и Центр проблем интеграции) при их активном взаимодействии.

Рассмотренные выше процессы становятся объектами разнообразных исследований Института экономики в сфере интеграции, при этом главная научная проблема, стоящая перед сотрудниками Института, – это проблема разработки эффективной модели экономической интеграции на постсоветском пространстве с учетом действующих объективных и субъективных факторов и анализа ошибок, допущенных в ходе интеграционного строительства в предыдущие годы. Работа в данном направлении в 2000-е годы породила значительное число как прикладных, так и теоретических исследований, многие из которых внесли заметный вклад в отечественную науку.

В этот период сотрудниками Института дается критическая оценка итогов деятельности СНГ и других интеграционных объединений на постсоветском пространстве и прогнозы в отношении их дальнейшего развития в контексте мировых экономических процессов [17; 18]; осмысляются объективные причины стагнации интеграционного процесса в рамках Союзного государства [19; 20] и ЕврАзЭС (обусловленные как моделью, так и механизмами интеграции) [21; 22]; активно изучаются проблемы развития двусторонних отношений в регионе [23; 24].

Сотрудниками Института Б.А. Хейфецем и А.М. Либманом закладываются основы нового научного направления – теории и практики корпоративной интеграции на постсоветском пространстве. В знаковых монографиях «Экспансия российского капитала в страны СНГ» [15] и «Корпоративная интеграция. Альтернатива для постсоветского пространства» [25] Б.А. Хейфец и А.М. Либман впервые в российской научной литературе дают оригинальное толкование нового явления – корпоративной интеграции (или «интеграции снизу»); на основе всестороннего анализа экспансии российского капитала в государства СНГ выявляют плюсы и минусы корпоративной интеграции для углубления интеграционного взаимодействия на постсоветском пространстве; обосновывают необходимость стимулирования процессов неформальной, или корпоративной интеграции в регионе СНГ [15; 25].

В контексте дискуссии о применимости различных моделей интеграции к реалиям постсоветского пространства важным результатом исследований стала защита А.М. Либманом в 2010 г. докторской диссертации на тему «Модели экономической интеграции: миро-

вой и постсоветский опыт» [26]. Сделанные им выводы об отказе от попыток создания «евразийского ЕС» в пользу более гибкой модели «открытого регионализма», ориентации на проекты и функциональное взаимодействие, поиск оптимального формата взаимодействия с СНГ – были отчасти реализованы в проекте ЕАЭС и не потеряли актуальности.

Большое внимание в 2000-е годы уделялось финансовым аспектам интеграции, исследование которых вели М.Ю. Головин, А.А. Абалкина, А.М. Либман. Знаковым результатом этих исследований стала монография «Взаимодействие финансовых систем стран СНГ», в которой был представлен подробный анализ взаимодействия банковских систем и фондовых рынков стран региона, дана характеристика интеграционных инициатив в финансовой сфере в рамках СНГ и ЕврАзЭС с сопоставлением уровней формальной и неформальной интеграции, рассмотрен опыт в области финансовой интеграции Европейского Союза и азиатских стран. На основе проведенного анализа авторами были сформулированы предложения по развитию финансовой интеграции на постсоветском пространстве [27]. Важным результатом явилась также разработка сотрудниками Института оригинальной модели многостороннего банка развития на постсоветском пространстве [28].

Отдельным объектом исследований сотрудников Института становятся проблемы конкуренции евразийского и европейского интеграционного вектора на постсоветском пространстве, требующие детального анализа различных аспектов торгово-экономического, политического и интеграционного взаимодействия России, стран СНГ и ЕС. Результаты исследований по данной проблематике были наиболее полно представлены в сборнике докладов «Страны СНГ между Россией и ЕС: экономика и внешние связи в “поясе соседства”» [29] и научном докладе «Россия – ЕС – СНГ: экономические и политические отношения на пространстве общего соседства» [30].

В 2000-е годы Институт вел активную издательскую деятельность по проблемам экономической интеграции. В период 2000–2006 гг. Центр стран СНГ и Балтии выпускал сборники статей под общим названием «Проблемы постсоветских стран» (всего было подготовлено 8 таких сборников). С 2004 по 2008 гг. Центр проблем интеграции (позднее – Центр проблем интеграции и глобализации) ежеквартально выпускал Информационно-аналитический бюллетень Центра проблем интеграции³, в которых публиковались статьи ведущих и молодых ученых Института по актуальным проблемам интеграционного взаимодей-

³ С 2008 г. – Информационно-аналитический бюллетень Центра проблем интеграции и глобализации.

ствия в региональном и глобальном контексте. Помимо этого, в Центре проблем интеграции было подготовлено более 20 научных докладов по различным аспектам экономической интеграции.

Мировой экономический кризис 2008–2009 гг. показал значимость региональной интеграции для противодействия внешним шокам и в определенной степени способствовал активизации интеграционных процессов на постсоветском пространстве. В результате в 2010-х годах интеграционные процессы в регионе вступают в новую, третью фазу, связанную с появлением определенных успехов в сфере формальной интеграции: в 2010 г. начал функционировать Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана, в 2012 г. начался переход к формированию Единого экономического пространства трех стран, в 2014 г. – подписан Договор о Евразийском экономическом союзе; после многолетних переговоров, к двадцатилетию СНГ в 2011 г. подписан Договор о зоне свободной торговли СНГ.

Указанные процессы дали новый импульс исследованиям Института по интеграционной проблематике, в том числе в части оценки интеграционных эффектов. Так, в начале 2010-х годов в Институте был проведен цикл исследований, посвященных анализу экономических эффектов интеграции, среди которых следует отметить доклад М.Ю. Головнина и Д.И. Ушкаловой «Теоретические подходы к исследованию международной экономической интеграции» [31].

Одним из первых Институт начал исследования реальных интеграционных эффектов, связанных с созданием Таможенного союза – Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана. В данном контексте следует отметить подготовленный в 2013 г. под руководством С.П. Глинкиной доклад «Евразийский интеграционный проект: эффекты и проблемы реализации» [32], в котором был представлен комплексный анализ результатов и проблем функционирования Таможенного союза – Единого экономического пространства. В частности, были зафиксированы первые положительные интеграционные эффекты в сфере торговли. В то же время, были выявлены и проанализированы проблемы и риски для дальнейшего углубления и расширения интеграционного процесса, ставился вопрос о готовности к переходу на более высокую ступень экономической интеграции (экономическому союзу) в условиях ограниченности наднациональной компетенции организации и недостаточной координации структурной политики и процессов технологической модернизации.

В преддверии создания Евразийского экономического союза Институт продолжал работать над созданием оптимальной модели экономической интеграции на постсоветском пространстве, адекватной сложившимся политико-экономическим реалиям в регионе,

и наработки в этой сфере оказались как никогда востребованными. Результаты исследований Института, выполненных по заказу Евразийской экономической комиссии, в частности, касающиеся распределения полномочий между национальными и наднациональными органами управления, были использованы при подготовке Договора о Евразийском экономическом союзе.

Важно отметить, что исследования евразийской интеграции в Институте не ограничивались экономическими аспектами. Так, в сборнике «Евразийские интеграционные проекты в восприятии постсоветских стран и Китая» [33] анализировалось отношение государственных структур и населения к евразийской интеграции. Оно было неоднозначным даже в странах – инициаторах. Причины были в основном связаны с неуверенностью в получении обещааемых интеграционных эффектов в условиях нестабильной мировой экономической и политической конъюнктуры, а также опасениями чрезмерного российского доминирования.

В условиях острой конкуренции между различными векторами интеграции на евразийском пространстве Институт продолжал комплексные исследования проблем взаимодействия России с ее странами-соседями.

В коллективной монографии «Интеграционные процессы и проекты России в “поясе соседства”» [34] была дана развернутая характеристика российского «пояса соседства» и всесторонний анализ экономического взаимодействия России с этими странами, сопоставлены уровни формального и неформального взаимодействия. Важным результатом стало обоснование концепции взаимодействия России со странами «пояса соседства» по различным направлениям и подготовка предложений по реализации конкретных проектов со странами и группами стран из этого «пояса». В частности, была обоснована целесообразность многоуровневой модели интеграционного взаимодействия России со странами-соседями.

В докладе «Между ЕС и Россией: тенденции развития внешнеэкономических связей государств общего соседства» [35] анализировалась динамика внешней торговли стран общего соседства с ЕС и Россией. Анализ показал, что за период 2000–2013 гг. коэффициент торговой связанности России со странами общего соседства устойчиво сокращался, а с ЕС возрастал, хотя сам КТЭС с РФ был значительно выше, чем с ЕС. Иными словами, разные интеграционные форматы не могли противодействовать дезинтеграции, выражаемой сокращением отношения взаимной торговли к суммарному объему ВВП России и стран партнеров из рассматриваемой группы государств.

События 2014 г. открыли новый, современный этап развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве, требующий

определенного переосмысления модели интеграционного взаимодействия в регионе. В этот период как никогда востребованным оказался создававшийся в Институте с 1990-х годов научный задел в сфере изучения проблем взаимодействия с отдельными странами СНГ. В частности, на протяжении всего постсоветского периода украинская тематика занимала значительное место в исследованиях Института [36; 37; 38]. Глубокие исследования политико-экономических процессов в этой стране и ее сотрудничества с Россией выходили из-под пера Л.С. Косиковой [39; 40; 41]; вопросы политического взаимодействия России и Украины рассматривались в работах Б.А. Шмелева; значительное место украинская проблематика занимает в исследованиях Р.С. Гринберга, Л.Б. Вардомского, А.Г. Пылина, А.А. Мигранян.

Последовательное изучение процессов, происходящих на Украине, позволило сотрудникам Института в значительной степени спрогнозировать события 2014 г. и последующих лет: еще на рубеже 2000 годов в работах Института был сделан вывод о бесперспективности попыток вовлечения Украины в интеграционные инициативы России в силу ориентации ее элиты на европейский центр интеграционного притяжения. Накопленный опыт в изучении этого государства после 2014 г. позволил в кратчайшие сроки оценить ущерб от разрыва преференциальных торговых отношений между Россией и Украиной для экономик двух стран [42; 43].

Начало функционирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в 2015 г. в условиях новых вызовов геополитического и геоэкономического характера также обеспечило широкий спектр тем для научных изысканий. В фокусе исследований, проводимых в Институте после 2014 г., оказывались как эффекты и проблемы функционирования ЕАЭС в условиях антироссийских санкций и контрсанкций России, кризисных явлений в российской экономике и усиления геополитической напряженности (в том числе, вопросы взаимодействия России и Беларуси), так и вопросы, касающиеся дальнейшего развития Союза, в частности, интеграционного взаимодействия ЕАЭС с третьими странами.

Так, Институт в очередной раз выступил одним из первопроходцев, проведя комплексное исследование различных аспектов реализации Соглашения о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и Социалистической Республикой Вьетнам, результаты которого изложены в коллективной монографии «Проблемы имплементации и ожидаемые эффекты Соглашения о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и Социалистической Республикой Вьетнам» [44].

Результаты критического анализа интеграционных процессов на постсоветском пространстве были отражены в опубликованной

в 2019 г. монографии «Евразийская интеграция в турбулентном мире» [45], демонстрирующей неоднозначный характер результатов функционирования ЕАЭС. До конца периода становления Союза, намеченного на 2024 г., в организационном плане сделано уже немало. Теме не менее, итоги деятельности ЕАЭС свидетельствует о том, что созданные интеграционные институты сами по себе не могут обеспечить устойчивый рост взаимной торговли и инвестиций и через это связанности национальных экономик, а в условиях рассогласованности хозяйственного развития стран интеграция не может стать существенным фактором их экономического роста. Отсутствие ожидавшихся экономических эффектов отчасти компенсируется эффектами интеграции в социальной сфере, что отражает сближение по уровню макропоказателей наименее и наиболее развитых стран Союза, а также расширением «вширь»: заключением соглашений о ЗСТ с заинтересованными третьими странами [45].

В то же время, проведенные исследования позволили зафиксировать ряд позитивных интеграционных эффектов, в частности, касающихся эволюции структуры торгово-экономического взаимодействия России со странами объединения в ходе интеграционного процесса. Было выявлено положительное воздействие интеграционного процесса на товарную структуру экспорта России в страны ЕАЭС: за время существования объединения удельный вес минеральных продуктов в общем объеме экспорта сократился на треть, в то время как возросла доля продукции машиностроения и химической промышленности, продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья [46; 47].

Таким образом, было доказано повышение значимости государств ЕАЭС как важнейшего рынка сбыта российских товаров с высокой долей добавленной стоимости в последние годы и обоснована необходимость формирования долгосрочных интеграционных эффектов за счет развития так называемой «позитивной» интеграции – конструктивного согласования различных направлений экономической политики в рамках Союза с целью содействия модернизации структуры хозяйства государств – членов ЕАЭС и создания в рамках общего рынка более совершенного хозяйственного механизма. При этом перспективы дальнейшей реализации экспортного потенциала России на рынках стран ЕАЭС остаются весьма неоднозначными и будут определяться двумя факторами – темпами роста российской экономики и реальными достижениями в сфере формирования долгосрочных интеграционных эффектов [46].

Новым направлением исследований в Институте в последние годы стало изучение трансрегионализации мировой экономики, основанной на появлении новой формы экономических альянсов

(мегапартнерств). Вклад в разработку этой темы внесли Б.А. Хейфец и Л.З. Зевин. В своих исследованиях они рассматривали не только направления будущей трансформации мировой торговли, но и возможное место ЕАЭС в формирующихся альянсах, от которого будет зависеть динамика внешней торговли стран – участниц [48; 49; 50].

Отдельным направлением в контексте исследований современных интеграционных проектов стало изучение БРИКС – нерегionalного объединения крупнейших развивающихся стран мира. В изданной на эту тему коллективной монографии анализировались потенциал и роль БРИКС в современной мировой экономике; основные направления экономического сотрудничества стран–участников группировки (внешнеторговое и инвестиционное, научно-техническое и валютно-финансовое); намечены общие контуры дальнейшего развития группировки и определена роль в этом процессе России [51]. Значительный вклад в исследование БРИКС в Институте внесли С.П. Глинкина, Г.Д. Толорая, Б.А. Хейфец, Е.Б. Ленчук, М.Ю. Головнин. Отдельное направление исследований было связано с оценкой влияния Китая на развитие стран российского пояса соседства [52; 53].

На протяжении более полувека школа изучения проблем интеграции в Институте экономики давала начало пионерным исследованиям интеграционных процессов с участием нашей страны, обеспечивала теоретическое и научно-аналитическое сопровождение практической деятельности в сфере интеграции, выращивала выдающихся исследователей. Изучение интеграционных процессов неразрывно связано с историческим и политико-экономическим контекстом, поэтому ученые Института, занимающиеся проблемами интеграции, никогда не испытывали дефицита тем для своих исследований. Так происходит и сейчас, когда мировая экономика вступила в наиболее масштабную за последний век фазу неопределенности. Сложившаяся научная школа продолжает активно развиваться и решать новые научные задачи, связанные с теоретическим осмыслением интеграционных процессов и выработкой оптимальной модели участия в них России.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Ширяев Ю.С.* Социалистическая экономическая интеграция. М.: Знание, 1972.
2. *Ширяев Ю.С.* Экономический механизм социалистической интеграции: очерк теории. М.: Экономика, 1973.
3. *Ширяев Ю.С.* Сотрудничество СССР с братскими странами социализма: состояние, проблемы, перспективы. М. : Знание, 1987.
4. *Ширяев Ю.С.* СЭВ: 40 лет сотрудничества. М.: Знание, 1989.
5. Основные направления сближения социалистических стран / Отв. ред. Ю.С. Ширяев, И. Дудинский. М.: Наука, 1982.

6. Международные социалистические товарно-денежные отношения: методология, теория, практика / Отв. ред. Ю.С. Ширяев. М.: Наука, 1990.
7. Некипелов А.Д. Механизм социалистической интеграции: политэкономический аспект. Автореф. дисс.... докт. экон. н. / АН СССР, Институт экономики мировой социалистической системы. М., 1989.
8. Глинкина С.П., Орлик И.И. Россия и Центрально-Восточная Европа на рубеже XX–XXI веков // Новейшая история. 2006. № 4. С. 3–26.
9. Россия и Центрально-Восточная Европа: Трансформации в конце XX – начале XXI века / Отв. ред. С.П. Глинкина, И.И. Орлик. М.: Наука, 2005.
10. Глинкина С.П. Методология многоуровневого анализа посткоммунистических трансформаций // Научные доклады ИЭ РАН. М. 2008.
11. Академик О.Т. Богомолов о проблемах СНГ // БИКИ. 1996. 1 апреля.
12. 10 лет Содружества независимых государств: иллюзии, разочарования, надежды. Материалы международной конференции. М. 30–31 марта 2000 г. / Ред. А.Д. Некипелов. М.: ИМЭПИ РАН. 2001. С. 5–24.
13. Ушкалова Д.И. Процессы регионализации на постсоветском пространстве: вызовы российско-белорусской интеграции. М.: Институт экономики РАН, 2010.
14. Вардомский Л.Б. Регионализация постсоветского пространства: факторы, особенности, тенденции // Научные доклады Института экономики РАН. М.: ИЭ РАН. 2008.
15. Либман А.М., Хейфец Б.А. Экспансия российского капитала в страны СНГ. М.: Экономика, 2006.
16. Golovnin M., Ushkalova D. Russia in international economic institutions: are there contradictions in the regional and global agendas? // Post-Communist Economies, 2020. (DOI: 10.1080/14631377.2020.1793592).
17. К каким альянсам ведет «цивилизованный развод»: материалы «круглого» стола, посвященного 15-летию образования СНГ. М.: Институт экономики РАН, 2007.
18. Евразия в поисках идентичности. Институт экономики РАН / Отв. ред. Глинкина С.П., Зевин Л.З. СПб.: Нестор история. 2011.
19. Ушкалова Д.И. Процессы регионализации на постсоветском пространстве: противоречия российско-белорусской интеграции. М.: Институт экономики РАН, 2010.
20. Шурубович А.В. Российско-белорусское сотрудничество: проблемы согласования экономических интересов // Россия и новые государства Евразии. 2009. № 1 (2). С. 32–46.
21. Головнин М.Ю., Либман А.М., Ушкалова Д.И. Перспективы развития интеграционной группировки ЕврАзЭС // Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2007.
22. Вардомский Л.Б., Кузьмина Е.М., Шурубович А.В. Евразийское экономическое сообщество: особенности и проблемы развития // Проблемы прогнозирования. 2006. № 6. С. 116.
23. Косикова Л.С. Активизация экономического взаимодействия России и Украины в противоречивой политической ситуации (объективные условия, предвидимые варианты, стратегические возможности российской стороны) // Российский экономический журнал. 2008. № 12. С. 10–24.

24. Шурубович А.В. Российско-белорусское сотрудничество: проблемы согласования экономических интересов // Россия и новые государства Евразии. 2009. № 1 (2). С. 32–46.
25. Либман А.М., Хейфец Б.А. Корпоративная интеграция. Альтернатива для постсоветского пространства. М.: URSS. 2008.
26. Либман А.М. Модели экономической интеграции: мировой и постсоветский опыт. Автореф. дисс.... докт. экон. н. М., 2009.
27. Взаимодействие финансовых систем стран СНГ / Отв. ред. М.Ю. Головинин. СПб.: Алетейя. 2010.
28. Абалкина А.А., Головинин М.Ю., Либман А.М. Модель построения многостороннего банка развития на постсоветском пространстве (с учетом мирового опыта) / Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2006.
29. Страны СНГ между Россией и ЕС : экономика и внешние связи государства в «поясе соседства» : сборник научных докладов / Отв. ред. С.П. Глинкина, Л.С. Косикова. М.: ИЭ РАН, 2007.
30. Россия – ЕС – СНГ: экономические и политические отношения на пространстве общего соседства / Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, НИС, 2007.
31. Ушкалова Д.И., Головинин М.Ю. Теоретические подходы к исследованию международной экономической интеграции / Научные доклады Института экономики РАН. М.: ИЭ РАН, 2011.
32. Евразийский интеграционный проект: эффекты и проблемы реализации / Общ. ред. С.П. Глинкина. Научные доклады Института экономики РАН. М.: ИЭ РАН. 2013.
33. Евразийские интеграционные проекты в восприятии постсоветских стран и Китая» / Ред..Е.М. Кузьмина. М.: ИЭ РАН, 2013.
34. Абалкина А.А., Головинин М.Ю., Лобанов А.М., Пылин А.Г., Ушкалова Д.И. Интеграционные процессы и проекты России в «поясе соседства» / Отв. редактор М.Ю. Головинин. М.: Институт экономики РАН, 2013.
35. Вардомский Л.Б., Пылин А.Г. Между ЕС и Россией: тенденции развития внешнеэкономических связей государств общего соседства. М.: Институт экономики РАН, 2014.
36. Россия и Украина: вопросы социально-экономического развития в контексте взаимных отношений. Науч. доклад / Под общей ред. Л.Б. Вардомского. М.: Институт экономики РАН, 2013.
37. Россия и Украина в контексте отношений с Европейским союзом: возможности и пределы политического и экономического партнерства / Под общей ред. Р.С. Гринберга. М.: Институт экономики, 2011.
38. Россия и Украина в общеевропейском пространстве: возможности и пределы интеграционного взаимодействия / Под общей ред. Р.С. Гринберга. М.: Институт экономики, 2012.
39. Косикова Л. Российско-украинские торгово-экономические связи в новом региональном контексте // Российский экономический журнал. 2013. № 6.
40. Косикова Л. Экономические отношения России с Украиной и фактор ЕС // Россия и современный мир. 2013. № 2(79).
41. Косикова Л. Производственное сотрудничество России с Украиной: тенденции и противоречия // Российский экономический журнал. 2011. № 2.

42. Косикова Л. Украинский кризис и его экономические последствия для России // Россия и современный мир. 2014. № 4(85).
43. Экономическое взаимодействие стран – членов СНГ в контексте евразийского интеграционного проекта // Сборник статей / Отв. ред. Л.Б. Вардомский, А.Г. Пылин. М.: ИЭ РАН, 2015.
44. Проблемы имплементации и ожидаемые эффекты Соглашения о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и Социалистической Республикой Вьетнам. М.: Эдитус, 2018.
45. Евразийская интеграция в турбулентном мире / Отв. ред. Л.Б.Вардомский. СПб.: Алетейя, 2019.
46. Ушкалова Д.И. 5 лет ЕАЭС: итоги взаимной торговли // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 1. С. 73–92.
47. Ушкалова Д.И. Эволюция специализации России во взаимной торговле со странами ЕАЭС // Мир новой экономики. 2018. Т. 12. № 4. С. 67–66.
48. Зевин Л.З. О некоторых проблемах экономического пространства Евразии XXI века // Научные доклады Института экономики РАН. М.: ИЭ РАН, 2015.
49. Хейфец Б.А. Трансрегиональное переформатирование глобального экономического пространства. Вызовы для России // Международные экономические и политические исследования. М.: Институт экономики РАН. 2016.
50. Хейфец Б.А. Зона свободной торговли ЕАЭС-Сингапур – новое преференциальное партнерство для России // Общество и экономика. 2020. № 2. С. 80–93.
51. Новое направление российской внешней и внешнеэкономической политики – взаимодействие в БРИКС / Ред. С.П. Глинкина. М.: ИЭ РАН, 2014.
52. Глинкина С.П., Тураева М.О., Яковлев А.А. Китайская стратегия освоения постсоветского пространства и судьба Евразийского союза: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2016.
53. Глинкина С.П., Куликова Н.В., Тураева М.О., Голубкин А.В., Яковлев А.А. Китайский фактор в развитии стран российского пояса соседства: уроки для России // Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2018. С. 44–45.

ABOUT THE AUTHORS

Ushkalova Darya Igorevna – Candidate of Economic Sciences, Head of the Center for Research in International Macroeconomics and in Foreign Economic Relations of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
ushkalova@mail.ru

Vardomskiy Leonid Borisovich – Doctor of Economic Sciences, Head of the Center for Post-Soviet Studies of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
wardom@yandex.ru

REGIONAL ECONOMIC INTERGRATION IN THE STUDIES OF THE INSTITUTE
OF ECONOMICS OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES (THE RAS)

The article traces the history of the formation and development of the school for studying the problems of economic integration of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) for more than half a century. Such directions of researches and results of integration studies at the Institute were highlighted. Such directions of researches were considered in detail as the study of the problems of socialist integration; issues of participation of the countries of Central and Eastern Europe in the processes of European integration; studies of economic integration in the post-Soviet space within the framework of various integration associations – from the CIS to the Eurasian Economic Union, the development of modern trans-regional integration initiatives.

Key words: *economic integration, CMEA, CIS, Eurasian Economic Union, transformation processes.*

JEL: B31, F02, F15, F36.

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

М.Ю. ГОЛОВНИН

доктор экономических наук, член-корреспондент РАН,
первый заместитель директора ФГБУН Институт экономики РАН

С.А. НИКИТИНА

научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ В КРАТКО- И СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ¹

В статье анализируются кратко- и среднесрочные прогнозы развития мировой экономики с особым акцентом на перспективы развития мировой торговли и международного движения капиталов. В качестве оптимистичного выделяется сценарий относительно быстрой глобальной вакцинации при продолжении стимулирующей экономической политики в ведущих промышленно развитых странах. Рисками на пути реализации этого сценария в краткосрочном периоде могут стать неэкономические факторы, связанные с пандемией COVID-19, а также усиление финансовой нестабильности под воздействием проблем в реальном секторе. В среднесрочной перспективе отмечаются риски сохранения политики протекционизма, отложенного влияния «глобальной остановки» потоков капитала, возникновения проблем в мировой финансовой системе (в результате образования новых финансовых «пузырей» и увеличения издержек обслуживания возросшей задолженности). Отмечается необходимость усиления международной кооперации в решении глобальных экономических проблем.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, сценарии развития мировой экономики, мировая торговля, международное движение капиталов.

JEL: F01, F14, F21.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10067.

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №18-014-00032 «Новые факторы развития внешнеэкономических связей России: риски и возможности».

Сценарии динамики основных макроэкономических показателей

Распространение пандемии COVID-19 в 2020 г. вызвало глобальный экономический кризис и привело к росту степени неопределенности в мировой экономике, что заставляет пересмотреть сценарии ее развития в кратко- и среднесрочной перспективе.

Среди основных рисков для мировой экономики, которые выделялись до 2020 г., были замедление темпов экономического роста и процессов глобализации. С 2010 г. ежегодные темпы роста мировой экономики упали в среднем на 0,5 процентных пункта [1]. Такая ситуация ставила перед экономической теорией задачу поиска новых инструментов, которые позволили бы восстановить экономический рост, сформировать новые «правила игры» в условиях «новой нормальности».

За период после глобального экономического и финансового кризиса 2007–2009 гг. существенно изменился фокус мирового сообщества в отношении глобальных рисков. В течение самого кризиса и последующих четырех лет в центре внимания находились социально-экономические проблемы – рост цен на недвижимость, замедление темпов роста экономики Китая, фискальные дисбалансы и кризисы, колебание цен на энергоносители, в том числе изменение цен на нефть, процессы деглобализации и рост безработицы с общим старением населения. В период, непосредственно предшествующий кризису 2020 г., особое внимание стало уделяться климатическим изменениям и последствиям конфликтов в политической сфере [2]. Тем не менее, экономические риски сохранялись. Они были связаны, в частности, с развитием протекционизма, пиком которого стала развязанная между США и Китаем торговая война, а также с перспективами образования «пузырей» на отдельных сегментах мирового финансового рынка.

Краткосрочные перспективы развития мировой экономики определяются итогами 2020 г. и прогнозами на 2021 г., поскольку текущий кризис существенно сократил горизонты планирования. Эти перспективы тесно связаны с неопределенностью дальнейшего развития пандемии COVID-19 и обострения рисков, которые сформировались в мировой экономике еще до 2020 г.

Относительно распространения пандемии уже стало очевидным, что наступила ее вторая волна, но при этом страны, затронутые ею (за исключением отдельных европейских стран) стремятся избегать крайних мер, связанных с «закрытием» экономики (lockdown). Тем не менее, отдельные вводимые ограничения и осторожное поведение населения объективно ограничивают экономическую активность.

Появление к концу 2020 г. нескольких вакцин, направленных на борьбу с коронавирусом, повысило степень оптимизма относительно сроков завершения пандемии и восстановления экономической активности. Тем не менее, сохраняются факторы неопределенности относительно эффективности массового использования данных вакцин и скорости распространения вакцинации в глобальном масштабе [3, р. 12].

Среди экономических факторов важную роль играет стимулирующая политика, проводимая государством, в первую очередь в развитых странах. В области денежно-кредитной политики все ведущие центральные банки вернулись к политике нулевых процентных ставок² и запустили масштабные программы покупки активов, а также программы помощи отдельным группам экономических агентов и секторам экономики[4], зачастую выходя за пределы классических мандатов центрального банка. В области бюджетно-налоговой политики меры были направлены на повышение расходов (с целью сохранения предприятий и занятости) и снижение налогового бремени. Как следствие, в 2020 г. прогнозируется существенное увеличение дефицита бюджета: в США – с 6,3% ВВП в 2019 г. до 18,7% ВВП в 2020 г., в Японии – с 3,3 до 14,2% ВВП за тот же период, в Германии – с профицита в 1,5% ВВП в 2019 г. переход к дефициту 8,2% ВВП в 2020 г.³.

Совокупность экономических факторов и факторов, связанных с распространением пандемии, сформировала достаточно негативные прогнозы экономической динамики в 2020 г. (см. табл. 1). Для мировой экономики текущий кризис окажется более глубоким, чем глобальный экономический и финансовый кризис 2007–2009 гг. с позиций воздействия на реальный сектор. Хотя к концу года прогнозы стали несколько смягчаться (до середины года они ухудшались), по итогам 2020 г. ожидается падение мирового ВВП на 4–5%. В наибольшей степени пострадают от текущего кризиса развитые страны (прежде всего, зона евро и США), однако, и в странах с формирующимися рынками и развивающихся странах ожидается сокращение реального ВВП (в 2009 г. на пике предыдущего глобального кризиса в этой группе стран имел место экономический рост). При этом возобновление экономического роста в 2021 г. в большинстве ведущих развитых стран не перекроет экономических потерь 2020 г., и они вернутся на докризисный уровень лишь в 2022 г.

² Европейский центральный банк на момент начала кризиса 2020 г. уже проводил политику нулевых процентных ставок, Федеральная резервная система США быстро снизила процентную ставку до нуля в марте 2020 г.

³ World Economic Outlook Database as of October 2020 (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>).

Таблица 1

Изменения прогнозов по темпам прироста реального ВВП на 2020–2021 гг., в %

Данные		2020								2021														
		Мир	Раз- витые страны	D*	Рос- сия	США	Евро- зона	Япо- ния	Китай	Мир	Раз- витые страны	D*	Рос- сия	США	Евро- зона	Япо- ния	Китай							
МВФ	10/19	3,4	1,7	4,6	1,9	2,1	1,4	0,5	5,8	–	–	–	–	–	–	–	–							
	01/20	3,3	1,6	4,4	1,9	2	1,3	0,7	6	3,4	1,6	4,6	2	1,7	1,4	0,5	5,8							
	04/20	–3	–6,1	–1	–5,5	–5,9	–7,5	–5,2	1,2	–5,8	4,5	6,6	3,5	4,7	4,7	3	9,2							
	06/20	–4,9	–8	–3	–6,6	–8	–10,2	–5,8	1	5,4	4,8	5,9	4,1	4,5	6	2,4	8,2							
	10/20	–4,4	–5,8	–3,3	–4,1	–4,3	–8,3	–5,3	1,9	5,2	3,9	6	2,8	3,1	5,2	2,3	8,2							
ООН	2019	3	2,1	4,3	1,4	2,5	1,9	1,4	6,3	3	1,9	4,6	2,1	2	1,9	1,2	6,2							
	2020–1	2,5	1,5	4	1,8	1,7	1,4	0,9	6	2,7	1,7	4,3	2	1,8	1,3	1,5	5,9							
	2020–2	–3,2	–5	0,7	–4,3	–4,8	–5,8	–4,2	1,7	4,2	3,4	5,3	2,9	3,9	2,9	3,2	7,6							
ОЭСР	11/19	2,9	–	–	1,6	2	1,1	0,6	5,7	3	–	–	1,4	2	1,2	0,7	5,5							
	06/20	1В	–6	–	–8	–7,3	–9,1	–6	–2,6	5,2	–	–	6	4,1	6,5	2,1	6,8							
		2В	–7,6	–	–	–10	–8,5	–11,5	–7,3	–3,7	2,8	–	–	4,9	1,9	3,5	–0,5	4,5						
ББ	06/19	2,7	1,5	4,6	1,8	1,7	1,4	0,7	6,1	2,8	1,5	4,6	1,8	1,6	1,3	0,6	6							
	01/20	2,6	1,5	4,3	1,8	1,7	1,3	0,6	5,8	2,7	1,5	4,4	1,8	1,7	1,3	0,4	5,7							
	06/20	–5,2	–7	–2,5	–6	–6,1	–9,1	–6,1	1	4,2	3,9	4,6	2,7	4	4,5	4	6,9							
ВТО	04/19	2,6	1,7	4,3	С.Америка		Европа	Азия		Мир		С.Америка		Европа	Азия									
	04/20	О	–2,5**	–3,3	–3,5	–0,7	–10,8	–7,1	–2,4	4,9	3,9	5,2	5,9	7,4	6,6	8,7								
																	–	–	–	–	–	–	–	–
П	–8,8**	–9	–10,8	–7,1	–2,4	4,9	3,9	5,2	5,9	7,4	6,6	8,7												
	10/20		–4,8**	–4,4	–7,3	–2,4	4,9	3,9	5,2	5,9	7,4	6,6	8,7											

Примечания. * – страны с формирующимися рынками и развивающиеся страны; ** – прогноз по мировым значениям; 1В – сценарий с одной волной распространения коронавируса, 2В – сценарий с двумя волнами. ВБ – Всемирный Банк, О – оптимистичный сценарий, П – пессимистичный сценарий.

Источник: составлено авторами по: базы данных Всемирного банка, МВФ, ОЭСР, ООН и ВТО.

В среднесрочной перспективе (период 2022–2025 гг.) Международный валютный фонд прогнозирует выход мировой экономики на траекторию со среднегодовыми темпами прироста реального ВВП в 3,8%, близкими к тем, которые наблюдались в период до кризиса 2020 г. Однако при этом темпы экономического роста в развитых странах будут достаточно скромными (ежегодный прирост не превысит 2,1%) и ожидается некоторое замедление китайской экономики (до 5,7%)⁴.

Среди экономических факторов важную роль в реализации позитивного сценария должно сыграть продолжение стимулирующей денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики в развитых странах. Ее слишком раннее прекращение может создать риски затягивания экономического кризиса.

Еще перед началом кризиса 2020 г. мировая экономика находилась в ситуации низких темпов инфляции. Так, начиная с середины 2018 г., инфляция опустилась ниже целевых значений для развитых стран – приблизительно 1%, и ниже исторического среднего значения для развивающихся стран – 3,5–4% [5, р. 4]. Подобная ситуация расширила пространство для проведения активной стимулирующей политики во время пандемии COVID-19.

В 2020 г. под воздействием сокращения совокупного спроса и совокупного предложения ожидается снижение инфляции в мировой экономике. Для развитых стран темп инфляции прогнозируется МВФ на уровне 0,8% в 2020 г., и 1,6% в 2021 г.; для стран с формирующимися рынками и развивающихся стран – 5% и 4–4,7%, соответственно [6, р. 16]. Однако, несмотря на общий прогноз по сохранению инфляции на низком уровне, выделяют несколько факторов, которые могут способствовать ее росту. Например, активизация потребительского спроса за счет «отложенного спроса» в период изоляции, а затем – под воздействием стимулирующей экономической политики. Для стран с формирующимися рынками и развивающихся стран проинфляционным фактором выступает падение валютных курсов.

Перспективы развития международной торговли

Кризис 2020 г., как и любой мировой кризис, привел к опережающему сокращению внешней торговли. При этом дополнительными факторами, свойственными данному кризису, были физические ограничения на торговлю отдельными товарами и особенно услугами. Соответственно, в краткосрочном периоде перспективы внешней торговли (прежде всего, услугами) будут во многом зависеть от снятия ограничений.

⁴ World Economic Outlook Database as of October 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>.

Сохраняется неопределенность относительно дальнейшего развития тенденций протекционизма в мировой торговле. Победа Дж. Байдена на выборах президента США скорее всего приведет к активизации мегарегиональных проектов с их участием, которые были заморожены в период президентства Д. Трампа. Кроме того, появляется возможность для снижения накала торговой войны с Китаем. Однако, учитывая фундаментальные противоречия двух стран в сфере международной торговли, прогнозировать завершение торговой войны между ними пока явно преждевременно. Позитивный стимул для развития международной торговли может дать реализация подписанного 15 ноября 2020 г. соглашения о Региональном всеобъемлющем экономическом партнерстве⁵ (мегарегиональном проекте в Азиатско-Тихоокеанском регионе под эгидой Китая).

Существенное значение для мировой экономики в целом и динамики внешней торговли представляют колебания цен на нефть. Однако специалисты не ожидают повторения ситуации, сложившейся во втором квартале 2020 г., когда имело место резкое падение цен на нефть и были зафиксированы отрицательные цены на фьючерсы нефти марки WTI. В целом с восстановлением активности мировой экономики ожидается рост цен на нефть. Сдерживающими факторами здесь выступают накопленные запасы нефти в период низких цен, а также возможное стремление отдельных участников сделки ОПЕК+ нарушить ее условия. По прогнозу МВФ, средняя цена на нефть в 2020 г. снизится на 32%, затем вырастет на 12% в 2021 г. и будет расти на 2–3% в год в 2022–2025 гг.⁶

Если говорить о восстановлении объемов мировой торговли, то прогнозы темпов ее прироста варьируют от 5⁷ до 9,4%⁸ на 2021 г. МВФ ожидает темп прироста мировой торговли на уровне 8% в 2021 г. [6, р. 17], и его установление на отметке в 4%⁹ в последующие годы.

Перспективы для международного движения капиталов

Падение спроса в период пандемии окажет существенное влияние на сокращение потока иностранных инвестиций, причем со значительным лагом их восстановления во времени (см. табл. 2).

⁵ Сделка прошла онлайн. 15 стран Азии договорились о зоне свободной торговли // Российская газета. 2020. 15 ноября. rg.ru/2020/11/15/v-azii-podpisano-besprecedentnoe-ekonomicheskoe-soglasenie.html.

⁶ World Economic Outlook Database as of October 2020. www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October.

⁷ Прогноз Всемирного банка.

⁸ Прогноз ООН.

Таблица 2

Прогноз по финансовому счету платежного баланса, млрд долл.

Показатель	2018	2019	2020*	2021*
Развитые страны				
Финансовый счет	323	298,2	137,3	326
Прямые инвестиции, сальдо	-148,2	-114,7	-183,4	-126,6
Портфельные инвестиции, сальдо	353,5	233	375,7	603,4
Прочие инвестиции, сальдо	-69,6	84,3	-107,3	-232,9
Изменение резервных активов	127,5	74,2	55,5	65,4
Развивающиеся страны				
Финансовый счет	-160,6	-163,1	26,1	-81,9
Прямые инвестиции, сальдо	-383,9	-356,3	-276,6	-301,2
Портфельные инвестиции, сальдо	-116,1	-98,3	53,1	-165,4
Прочие инвестиции, сальдо	232,7	116,7	55,1	154,7
Изменение резервных активов	116,4	175,1	195,4	228,7

* – прогнозные значения.

Источник: составлено авторами по: World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent International Monetary Fund, 2020. www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020.

Основными рисками для динамики прямых иностранных инвестиций в краткосрочной перспективе являются сокращение потребления, временный разрыв глобальных цепочек добавленной стоимости и рост неопределенности. В перспективе весьма вероятно сокращение новых проектов (greenfield investments) [7, с. 171], что будет оказывать негативное влияние на динамику прямых инвестиций уже в среднесрочном периоде.

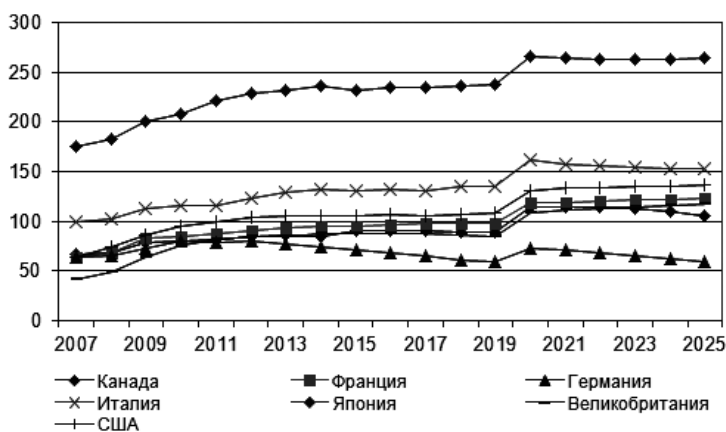
С начала 2018 г. уже наметилась тенденция к снижению потока прямых инвестиций – на 38% по сравнению с 2017 г., одной из причин которой является налоговая реформа в США. Ожидается снижение прогнозируемых до эпидемии потоков прямых инвестиций. В докладе ООН прогнозируется падение глобальных ПИИ на 40% в 2020 г. по сравнению с 2019 г. и ожидаются темпы их прироста в границах от 5% до 10% на 2021 г. [8].

В более длительной перспективе кризис 2020 г. может повлиять на динамику прямых иностранных инвестиций через усиление процессов рещоринга, которые начали развиваться в предшествующий период. Причиной этого могут стать как соображения экономической безопасности, так и развитие новых технологий, например, робото-

техники, в рамках которых фактору разницы в оплате труда между странами будет отводиться меньшая роль. Фактически роботы могут постепенно замещать глобальные цепочки создания стоимости [9].

Физические ограничения не затронули напрямую потоки финансового капитала, но именно эти потоки первыми отреагировали на кризис, связанный с распространением пандемии, в силу резкого увеличения уровня неопределенности. Индекс VIX, измеряющий волатильность на глобальном фондовом рынке, достиг в середине марта 2020 г. значений, сопоставимых с показателями на пике глобального экономического и финансового кризиса осенью 2008 г. И, хотя произошло довольно быстрое восстановление на ведущих фондовых рынках, во многом под воздействием стимулирующей денежно-кредитной политики, начался процесс «глобальной остановки» потоков капитала. Ситуацию, аналогичную предшествующему посткризисному периоду, когда потоки финансового капитала пошли в страны с формирующимися рынками из-за разницы процентных ставок, воссоздать будет сложнее, поскольку во время этого кризиса страны с формирующимися рынками также достаточно существенно снижали процентные ставки.

Серьезную озабоченность в среднесрочной и, особенно, в долгосрочной перспективе вызывает рост задолженности, который носит во время текущего кризиса стремительный характер. Особенно значительным на первом этапе стал рост государственного долга (см. рис.). Он вновь выходит на более высокий уровень относительно национального ВВП практически во всех странах G7, за исключением Германии.



Источник: составлено авторами по: World Economic Outlook Database as of October 2020. www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October.

Рис. Валовой государственный долг (в % к ВВП) в странах G 7

Сохранение на низком уровне процентных ставок, с одной стороны, снижает остроту обслуживания государственного долга для ведущих

развитых стран в краткосрочной перспективе, но переносит бремя его обслуживания на более длительный период. С другой стороны, усиливаются стимулы для роста в среднесрочном периоде частных заимствований, в том числе трансграничных. Отдельную озабоченность вызывает прогнозируемое увеличение государственного долга в странах с формирующимися рынками и развивающихся странах с 52,1% ВВП в 2019 г. до 61,4% ВВП в 2021 г. и 69% ВВП к 2025 г.⁹ Среди держателей государственного долга этой группы стран значимую роль играют нерезиденты (их доля в 2018 г. достигла 43% [10]), кроме того значительная часть долга номинирована в иностранной валюте, что делает ее подверженной валютным рискам. Исходя из этого неудивительно, что в краткосрочной перспективе страны из этой группы будут уделять значительное внимание регулированию валютных курсов, о чем свидетельствует прогноз опережающей динамики резервных активов (см. табл. 2).

* * *

Сценарии развития мировой экономики в кратко- и среднесрочной перспективе в современных условиях определяются как неэкономическими факторами (развитием пандемии COVID-19), так и реакцией экономики в сочетании с проводимой государством экономической политикой. Оптимистичный сценарий предполагает максимально быструю глобальную вакцинацию при сохранении стимулирующей денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики. Подобный сценарий возможно несколько улучшит текущие прогнозы развития мировой экономики. Тем не менее, сохраняется действие факторов, способных реализовать негативные сценарии: замедление процесса вакцинации либо его низкая эффективность, распространение существующих проблем в реальной экономике на финансовый сектор. Следует также отметить риски продолжения политики протекционизма, а также негативного воздействия со стороны глобальной остановки потоков капитала. В среднесрочной перспективе реализация позитивного сценария может осложниться образованием очередных «пузырей» на мировом финансовом рынке, а также ростом стоимости обслуживания увеличившегося объема задолженности. Как следствие, нам видится весьма вероятным усиление проблем в мировой финансовой системе, которое требует более тесной кооперации на международном уровне. Между тем, в рамках текущего кризиса, хотя и наблюдалась достаточно оперативная и масштабная реакция национальных властей на него, явно не хватало международной кооперации, в том числе в рамках решения возникших глобальных проблем.

⁹ World Economic Outlook Database as of October 2020 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>.

ЛИТЕРАТУРА

1. Россия и мир: 2020. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / Рук. проекта А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. М.: ИМЭМО РАН, 2019. www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2019/2019-018.pdf.
2. The Global Risk Report 2020. World Economic Forum, 2020. www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf.
3. OECD Economic Outlook. 2020. Issue 2. December. Preliminary version. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2020. P. 12. www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-2_39a88ab1-en.
4. *Cavallino P., De Fiore F.* Central banks' response to Covid-19 in advanced economies // BIS Bulletin. 2020. No. 21. www.bis.org/publ/bisbull21.htm.
5. World Economic Outlook. Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers. October 2019 // Washington DC: International Monetary Fund, 2019. P. 4. www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019.
6. World Economic Outlook. A Long and Difficult Ascent. October 2020. // Washington DC: International Monetary Fund, 2020. P. 16. www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020.
7. *Квашнина И.А.* Влияние пандемии COVID-19 на мировую экономику и потоки прямых иностранных инвестиций // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. №4. С. 171.
8. World Investment report. June 2020. UNCTAD, 2020. unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf.
9. *Kilic K., Marin D.* How COVID-19 Is Transforming the World Economy // VoxEU. 2020. May, 10-th. voxeu.org/article/how-covid-19-transforming-world-economy.
10. *Kose M.A., Ohmsorge F., Nagle P., Sugawara N.* Caught by a Cresting Debt Wave // Finance&Development. 2020. June. Vol. 57. No. 2.

ABOUT THE AUTHORS

Golovnin Mikhail Yurievich – Doctor of Economic Sciences, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (the RAS), First Deputy Director of the Federal State Budgetary Institution of Sciences – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia
mg-inecon@mail.ru

Nikitina Svetlana Alekseevna – Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of economics of the Russian Academy of Science (the RAS) Moscow, Russia
s.veta.nikitina@yandex.ru

SCENARIOS FOR THE DEVELOPMENT OF THE GLOBAL ECONOMY IN THE SHORT AND MEDIUM TERM

The article analyzes short- and medium-term forecasts for the development of the world economy with a special focus on the prospects for the development of world trade and international capital flows. The scenario of relatively fast global vaccination with the continuation of stimulating economic policies in the leading industrialized countries is highlighted as optimistic. Non-economic factors, associated with the COVID-19 pandemic, as well as increased financial instability, under the influence of problems in the real sector, may pose

risks to the implementation of this scenario in the short term. In the medium term, there are risks of continued protectionism, the delayed impact of the "global stop" of capital flows, and the emergence of problems in the global financial system (as a result of the formation of new financial "bubbles" and an increase in the cost of servicing the increased debt). The need to strengthen international cooperation in solving global economic problems is noted.

Key words: *COVID-19 pandemic, scenarios for the development of the world economy, world trade, international capital movement.*

JEL: F01, F14, F21.

Д.И. УШКАЛОВА

кандидат экономических наук, руководитель Центра исследований
международной макроэкономики и внешнеэкономических связей
Института экономики Российской академии наук

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ COVID-19 НА ВНЕШНЮЮ ТОРГОВЛЮ РОССИИ¹

В статье рассматривается влияние пандемии Covid-19 на тенденции развития внешней торговли России в контексте конъюнктуры мировых товарных рынков. Подробно анализируется влияние пандемии на динамику экспорта и импорта России (в том числе воздействие на товарную структуру экспорта), изменения баланса торговли товарами и услугами; прогнозы в отношении наиболее значимых показателей внешней торговли в 2020–2023 гг. Показано, что, несмотря на значительные масштабы негативного воздействия пандемии на отечественную внешнюю торговлю, влияние современного кризиса на динамику экспорта и импорта не является беспрецедентным и уступает по силе ценовому шоку 2015–2016 гг. Выделены факторы, которые могут способствовать улучшению динамики экспорта России. Отмечено, что тенденции изменения товарной структуры российского экспорта могут отражать долгосрочные тенденции, связанные с изменением структуры мировой экономики и мировой торговли.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, коронавирус, внешняя торговля России, экспорт, импорт, торговый баланс, мировая торговля, мировые цены на нефть, прогноз динамики внешней торговли.

JEL: F01, F10, F14, F17.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10068.

Пандемия COVID-19, нанеся сокрушительный удар по мировой экономике и международной торговле, оказала масштабное воздействие на внешнюю торговлю России. Вторая волна пандемии продолжает влиять на развитие международных связей, однако уже сейчас можно охарактеризовать ряд ключевых тенденций, некоторые из которых имеют краткосрочный характер, а некоторые, как представляется, будут определять развитие мировой торговли в среднесрочной и даже долгосрочной перспективе.

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00032 «Новые факторы развития внешнеэкономических связей России: риски и возможности».

Пандемия COVID-19 и мировая торговля

Пик влияния пандемии Covid-19 на мировую экономику пришелся на II квартал 2020 г., когда было зафиксировано беспрецедентное снижение мирового ВВП и объемов мировой торговли. Так, по оценкам ОЭСР, ВВП стран G20 во II квартале в годичном исчислении сократился на 9,1%, стран ОЭСР – на 11,6%, 27-ми стран ЕС – на 13,9%, 19-ти стран Еврозоны – на 14,8%, США – на 9%, а Великобритании – на 21,5%². Темпы снижения объемов мировой торговли оказались еще более высокими: по оценке МВФ, во II квартале 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. мировой экспорт товаров сократился на 21,4%³.

Первым шоком для мировой торговли стала приостановка ряда производств в Китае в связи с карантином в провинции Хубэй, что вызвало, с одной стороны, многочисленные сбои в поставках в рамках цепочек создания стоимости, а с другой, – сокращение импорта сырья со стороны Китая и, соответственно, снижение уровня цен на мировых товарных рынках. По мере расширения карантинных мер и сопутствующего снижения объемов производства в Европе и других странах мира падение объемов мировой торговли ускорилося и достигло максимальных показателей в апреле.

Негативное воздействие пандемии на международную торговлю происходило одновременно как со стороны спроса, так и со стороны предложения, при этом на стоимостных объемах экспорта и импорта сказывалось и сокращение физических объемов поставок, и падение цен на мировых товарных рынках, обусловленное не только реальными процессами, но и спекулятивными факторами. Так, снижение биржевых котировок на нефть марки Brent в апреле 2020 г. до минимальных значений было во многом обусловлено паническими настроениями на фоне атмосферы неопределенности в мировой экономике, а после начала действия соглашения ОПЕК+ о рекордном сокращении объемов производства нефти на 9,7 млн. баррелей в сутки с 1 мая 2020 г.⁴ нефтяные цены продемонстрировали достаточно быстрый отскок (рис. 1).

На фоне сворачивания карантинных мер и относительно быстрого восстановления китайской, европейской, американской и японской экономики в конце II квартала цены на нефть марки Brent превысили отметку в 40 долл. за баррель, а в начале декабря – 49 долл. за баррель.

² OECD stat. Quarterly National Accounts. stats.oecd.org/Index.aspx?QueryName=350.

³ Расчеты на основе статистических данных Базы данных ВТО. data.wto.org.

⁴ Страны ОПЕК+ заключили соглашение о рекордном сокращении добычи нефти. РБК, 12 апреля 2020 г. www.rbc.ru/business/12/04/2020/5e9357129a79473d1267e1d6.

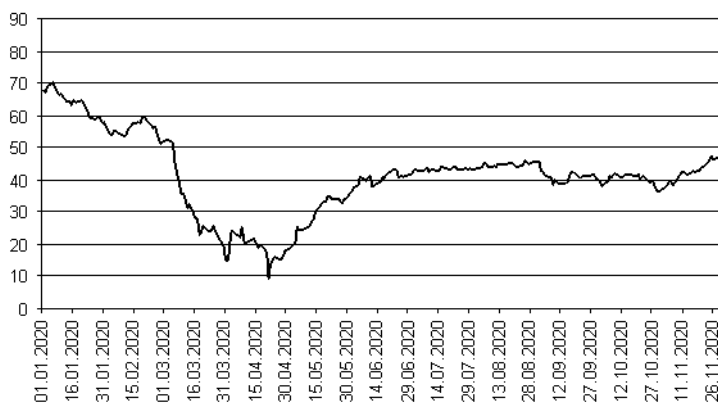


Рис. 1. Динамика цен на нефть марки Brent в январе-ноябре 2020 г. (долл. за баррель)

Источник: составлено автором по данным Thomson Reuters (www.eia.gov/dnav/pet/hist/RBRTED.htm).

Динамика цен на большинство биржевых товаров в целом также имела V-образную или U-образную траекторию с минимумами во II квартале [1, с. 3], однако если индексы цен на металлы достигали минимальных значений в марте-апреле⁵, то наименьшее за год значение индекса цен на продовольственные товары наблюдалось в мае 2020 г. [2, с. 98].

По мере восстановления производственной активности в Китае, на который приходится около половины мирового потребления металлов, а также на фоне перебоев в работе горно-добывающей промышленности, связанных с пандемией, и растущего спроса на защитные активы, цены на металлы в III квартале показали существенный рост. Более того, за период с февраля по август 2020 г. цены на базовые металлы возросли на 18,2%, в том числе на железную руду на 37%, на медь – на 14,4%, на никель – на 14,6% [1, с. 45].

В целом уже в III квартале прогнозы международных организаций в отношении масштабов снижения мировой экономики и мировой торговли в 2020 г. начали улучшаться. Если на пике карантинных мер в апреле эксперты ВТО прогнозировали снижение объемов мировой торговли по итогам года на 12,9% при оптимистическом сценарии и на 31,9% при пессимистическом, а МВФ давал прогноз снижения в 11%⁶, то в октябре МВФ скорректировал свой прогноз до –10,4% [1, с. 9]. В декабре приблизительно на этом же уровне (–10,3%) оценивал масштаб снижения мировой торговли в 2020 г. и ОЭСР [3, с. 13].

⁵ См. цены на металлы на Лондонской бирже металлов (<https://www.lme.com/Metals>).

⁶ Trade falls steeply in first half of 2020. WTO PRESS RELEASE (https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm).

Важно отметить, что нынешний кризис существенно отличается от предыдущих по характеру воздействия на мировую торговлю. Если в ходе предыдущих двух кризисов, в том числе мирового экономического кризиса 2008–2009 г., глобальная торговля товарами страдала в большей степени, чем торговля услугами, то в рамках нынешнего кризиса, в силу своей специфики максимально затронувшего именно сектор услуг, темпы снижения мирового экспорта услуг опережают темпы падения торговли товарами. Так, по оценке МВФ, по итогам 2020 г. объемы мировой торговли товарами и услугами должны сократиться на 10,4%, торговли товарами – на 8,1% [1, с. 154–155], а стоимостные объемы экспорта услуг – на 18%⁷. В этих условиях «пандемийный» кризис, как представляется, окажет наибольшее воздействие на внешнюю торговлю крупных экспортеров услуг (прежде всего, туристических) и поставщиков энергоресурсов, к числу которых относится и Россия.

Пандемия Covid-19 и внешняя торговля России

«Коронакризис» в мировой торговле оказал масштабное влияние на внешнюю торговлю России, но не беспрецедентное. Стоимостной объем экспорта России в январе–сентябре 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., по данным таможенной статистики, упал на 22,6%, импорта – на 6,9%, в то время как в те же периоды 2015 и 2016 гг., когда наблюдался обвал на мировом рынке нефти, темпы снижения экспорта и импорта в годичном выражении составили соответственно 31,5 и 38,2% (2015 г.) и 28,7 и 8,7% (в 2016 г.)⁸.

Следует при этом отметить, что сокращение стоимостных объемов экспорта России началось еще до начала пандемии – в январе 2020 г. – и было связано со снижением цен на нефть (рис. 2). Максимальные темпы снижения российского экспорта наблюдались в мае 2020 г. (в отличие от мировой торговли, показавшей наиболее глубокое падение в апреле) и составили 34,1% (в апреле – 31,5%). На фоне роста цены на нефть в июне отставание от показателей предыдущего года замедлилось, однако в июле–августе вновь обнаружило тенденцию к росту под действием ценового фактора.

⁷ Расчеты автора на основе данных МВФ [1, с. 155].

⁸ Данные Федеральной таможенной службы России (customs.gov.ru/statistic).

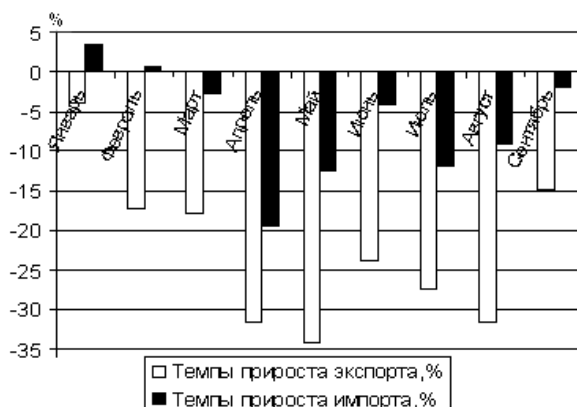


Рис. 2. Динамика экспорта и импорта России в январе-сентябре 2020 г. (прирост в сравнении с аналогичным периодом 2019 г., %)

Источник: расчеты автора по данным Федеральной таможенной службы России (customs.gov.ru/statistic).

Несмотря на сделку ОПЕК+, обязывающую Россию сократить объемы производства нефти, динамика цен оставалась главным фактором снижения стоимостных объемов отечественного экспорта в годовом исчислении, поскольку сокращение поставок нефти сопровождалось увеличением физического объема вывоза ряда других товаров.

Так, по итогам II квартала индекс средних цен российского экспорта (II квартал 2019 г. = 100%, в среднегодовых ценах 2019 г.) составил 67,4, а индекс физического объема – 106,4⁹. При этом в сравнении с предыдущим, I кварталом 2020 г., экспорт России сырой нефти снизился на 1,56% – с 64,4 до 63,4 млн. т, однако в то же время на 7% возрос экспорт нефтепродуктов (с 35,3 до 37,8 млн. т) и на 3,8% – природного газа¹⁰.

Динамика цен и физического объема вывоза в годичном исчислении существенно различалась по товарным группам (табл. 1). Например, физические объемы экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья увеличились почти в 1,5 раза на фоне незначительного снижения уровня цен. При этом вполне ожидаемо на пике карантинных мер во II квартале сокращались физические объемы российских экспортных поставок кожевенного сырья, пушнины и изделий из них (в 2 раза); текстиля, текстильных изделий и обуви (на 17,2%); машин, оборудования и транспортных средств (на 13,6%).

Различия в динамике поставок по отдельным товарным группам обусловили изменения в товарной структуре экспорта России в ходе пандемии (табл. 2). На фоне резкого сокращения доли минеральных

⁹ Данные Федеральной таможенной службы России (customs.gov.ru/statistic).

¹⁰ Статистика Банка России (cbr.ru/statistics/dfo_table/).

Таблица 1

**Индексы средних цен и физического объема товарной структуры
экспорта России во II квартале 2020 г.**

Наименование товарной группы	Индекс средних цен			Индекс физиче- ского объема		
	во все страны	в страны дальнего зарубежья	в страны СНГ	во все страны	в страны дальнего зарубежья	в страны СНГ
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	97,1	96,7	98,1	147,6	149,6	141,9
Минеральные продукты	51,8	51,3	62	102,5	104,1	80,3
Топливо-энергетические товары	51,4	50,9	61,6	101,9	103	82,8
Продукция химической промыш- ленности, каучук	82,6	80,8	87,6	100,3	107,6	84,5
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	85	65,3	107,3	50,2	37,1	83,5
Древесина и целлюлозно-бумаж- ные изделия	86,9	86,6	88,7	111,2	115,8	91,6
Текстиль, текстильные изделия и обувь	85,9	105,6	81,3	82,8	84,4	82,4
Металлы и изделия из них	87	87,2	86,3	98,6	98	101
Машины, оборудование и транс- портные средства	91,2	92,1	89,7	86,4	87,7	84,4
Другие товары	92,5	92,2	92,9	89,1	90,5	86,7

Источник: данные Федеральной таможенной службы России (customs.gov.ru/statistic).

продуктов (с 64,7 до 53,3%), в том числе топливно-энергетических това-
ров, произошло существенное увеличение удельного веса драгоцен-
ных камней, драгоценных металлов и изделий из них (почти в 3 раза
или на 5,6 процентных пунктов), обусловленное наращиванием объ-
емов вывоза золота в условиях благоприятной ценовой конъюнктуры,
а также удельного веса продовольственных товаров и сельскохозяй-
ственного сырья (в 1,5 раза или на 2,7 процентного пункта).

В отличие от экспорта, импорт во II квартале сокращался преиму-
щественно в силу уменьшения физических объемов ввоза в условиях
карантинных мер, приведших к снижению уровня экономической
активности в стране и объема платежеспособного спроса как на инве-
стиционные, так и на потребительские товары (рис. 3). В целом, однако,
в январе–сентябре 2020 г. в сравнении с аналогичным периодом 2019 г.
импорт снизился только на 6,9%, что на фоне значительного умень-

Таблица 2

Товарная структура экспорта России в январе–сентябре 2019 и 2020 гг.

Товарная группа	2019	2020
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	5,6	8,3
Минеральные продукты	64,7	53,3
в том числе топливно-энергетические товары	63,4	51,8
Продукция химической промышленности, каучук	6,4	7,3
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,0	0,0
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	3,1	3,8
Текстиль, текстильные изделия и обувь	0,3	0,4
Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	2,9	8,5
Металлы и изделия из них	9,3	10,2
Машины, оборудование и транспортные средства	5,9	6,8
Другие товары	1,7	1,4

Источник: расчеты автора на основе данных Федеральной таможенной службы России (customs.gov.ru/statistic).

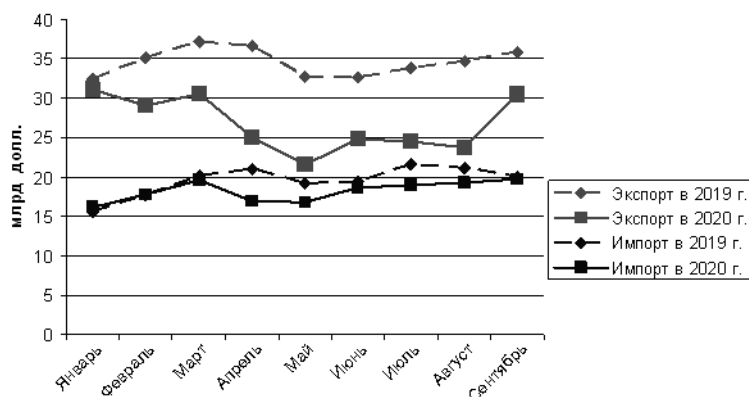


Рис. 3. Экспорт и импорт России в январе–сентябре 2019 и 2020 г., млрд долл. США.

Источник: Данные Федеральной таможенной службы России (customs.gov.ru/statistic).

шения экспорта привело к радикальному (на 57 млрд долл.) сокращению положительного сальдо внешней торговли товарами – со 135,2 до 77,1 млрд долл.¹¹

На фоне сокращения положительного сальдо в торговле товарами наблюдалось достаточно значительное снижение отрицательного сальдо в торговле услугами. Так, в I полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. импорт услуг Россией снизился на

¹¹ Данные Федеральной таможенной службы России (customs.gov.ru/statistic).

27,3% (преимущественно в результате сокращения поездок за границу в результате закрытия границ [4, с. 29]), экспорт – на 21,3%, следствием чего стало уменьшение отрицательного сальдо в торговле услугами на 5,8 млрд. долл. (на 39%)¹².

В этот же период, по данным Банка России, положительное сальдо в торговле товарами снизилось на 36,9 млрд долл. (на 42,7%) до 49,5 млрд долл.¹³ Таким образом, в целом сальдо торговли товарами и услугами в I полугодии сократилось на 32,8 млрд долл. и составило 38,6 млрд долл.

Следует, однако, отметить, что столь масштабное снижение сальдо торговли не является рекордом для России: на фоне обвала цен на нефть в первом полугодии 2016 г. положительное сальдо торговли товарами и услугами сократилось на 37,5 млрд до 33,8 млрд долл. В то же время, в I первом полугодии 2015 г., когда темпы падения экспорта России превышали нынешние, сальдо торговли товарами и услугами, в силу значительного сжатия объемов импорта, в годичном исчислении снизилось менее, чем на 5 млрд долл. – до 71,4 млрд долл.¹⁴

Перспективы развития внешней торговли России в современных условиях

Прогнозы в отношении дальнейшей динамики внешней торговли России неоднозначны и в 2020 г. постоянно корректировались с учетом меняющейся ситуации. Так, Банк России трижды с начала пандемии пересматривал основные параметры прогноза в рамках базового сценария (табл. 3). В октябре ЦБ существенно улучшил свои ожидания в отношении темпов снижения экспорта России по сравнению с июльскими оценками и прогнозировал, что по итогам 2020 г. экспорт России в годичном выражении сократится на 5,1–7,1%, а импорт – на 18–21%. Улучшение ожиданий происходило в контексте роста нефтяных цен и прогнозируемой средней цены на нефть марки Urals.

¹² Расчеты на основе данных Банка России: Внешняя торговля Российской Федерации услугами в структуре расширенной классификации услуг (по методологии платежного баланса) (cbr.ru/statistics/macro_itm/svs).

¹³ Расчеты на основе данных Банка России: Внешняя торговля Российской Федерации товарами (по методологии платежного баланса), детализированные компоненты (cbr.ru/statistics/macro_itm/svs).

¹⁴ Расчеты на основе данных Банка России: Внешняя торговля Российской Федерации услугами в структуре расширенной классификации услуг (по методологии платежного баланса) и Внешняя торговля Российской Федерации товарами (по методологии платежного баланса), детализированные компоненты (cbr.ru/statistics/macro_itm/svs).

Таблица 3

Основные параметры прогноза Банка России в рамках базового сценария

Показатель	2019 (факт)	24 апреля 2020 г.			24 июля 2020 г.			23 октября 2020 г.		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Цена на нефть марки Urals, средняя за год, долл. США за баррель	65	27	35	45	38	40	45	41	45	45
Торговый баланс, млрд долл.	165	43	66	101	58	74	96	88	99	100
Экспорт товаров, млрд долл. США	420	250	295	363	286	308	350	316	331	353
Импорт товаров, млрд долл. США	255	207	229	262	228	234	255	228	232	253
Баланс услуг, млрд долл.	-36	-34	-39	-49	-18	-31	-44	-14	-24	-38
Экспорт услуг, млрд долл. США	63	46	50	54	46	52	56	44	48	52
Импорт услуг, млрд долл. США	99	80	89	103	64	83	100	59	71	90
Экспорт, прирост в % к предыдущему году	-2,3	-10,6 – -14,6	3,7–7,7	2,3–6,3	-13 – -16	4,5–6,5	4,5–6,5	-5,1 – -7,1	-0,8 – -1,2	3,6–5,6
Импорт, прирост в % к предыдущему году	3,4	-5,6 – -11,6	4,9–8,9	2,0–6,0	-18,8 – -21,8	7,7–9,7	6,0–8,0	-18 – -21	3,9–5,9	8,4 – 10,4

Источник: составлено по: Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке 23 октября 2020 года (www.cbr.ru/collection/collection/file/29374/forecast_201023.pdf); Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке 24 июля 2020 года (www.cbr.ru/collection/collection/file/28034/forecast_200724.pdf); Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке 24 апреля 2020 года (www.cbr.ru/collection/collection/file/27833/forecast_200424.pdf).

Динамика цен на нефть в ноябре–декабре 2020 г. действительно дает повод для определенного оптимизма в отношении показателей внешней торговли России (см. рис. 1). Позитивное воздействие на стоимостные объемы отечественного экспорта может оказать и планируемое увеличение объемов добычи нефти после корректировки условий сделки ОПЕК+ в начале декабря 2020 г.¹⁵

Вместе с тем, в настоящее время достаточно сложно оценить последствия второй волны пандемии – масштабы связанных с ней ограничений деловой активности и сопутствующего снижения объема спроса и предложения на мировых товарных рынках. Тем не менее, уже сейчас, как представляется, вырисовываются контуры постпандемийной структуры мировой экономики и мировой торговли, связанные с развитием цифровизации и автоматизации бизнес-процессов, широкомасштабным переходом на удаленный режим работы, расширением практики осознанного потребления и пр. В данном контексте показательным выглядит изменение товарной структуры российского экспорта в сторону снижения доли минеральных продуктов и повышения удельного веса продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, которое нередко трактуется как следствие меняющейся структуры мирового потребления и перехода на «stay-home economy» [5, с. 11].

В этих условиях актуализируется проблема выработки новой модели участия России в мировой торговле товарами, учитывающей как ее естественные конкурентные преимущества в производстве минеральных продуктов, металлов, продовольствия и сельскохозяйственного сырья, так и потребность в расширении производства высокотехнологичных товаров, востребованных на рынках «постковидного» мира.

ЛИТЕРАТУРА

1. World economic outlook (International Monetary Fund). Washington, DC: International Monetary Fund. 2020. October.
2. Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets – November 2020. Rome: FAO. 2020. doi.org/10.4060/cb1993en.
3. OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 2: Preliminary version, No. 108. Paris: OECD Publishing, 2020, December. doi.org/10.1787/39a88ab1-en.
4. Оболенский В.П. Экономика и внешняя торговля России: полгода в условиях пандемии // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. №5. С. 24–34.
5. Зайцев А.А. Текущие тенденции и прогнозы мировой экономики и международной торговли. М.: Высшая школа экономики. 2020. [https://cceis.hse.ru/data/2020/10/22/1373903373/Зайцев%20для%20форума%20ВЭД%](https://cceis.hse.ru/data/2020/10/22/1373903373/Зайцев%20для%20форума%20ВЭД%20).

¹⁵ В соответствии с достигнутыми 3 декабря 2020 г. договоренностями, Россия сможет нарастить добычу нефти на 125 тыс. баррелей в сутки с января 2021 г. regnum.ru/news/3132452.html.

ABOUT THE AUTHOR

Ushkalova Darya Igorevna – Candidate of Economic Sciences, Head of the Center for Research in International Macroeconomics and in Foreign Economic Relations of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
ushkalova@mail.ru

IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON RUSSIA'S FOREIGN TRADE
AND ON INTEGRATION PROCESSES IN THE CIS REGION

The article examines the impact of the Covid-19 pandemic on the development trends of Russia's foreign trade in the context of the conjuncture of world commodity markets. The impact of the pandemic on the dynamics of exports and imports of Russia (including the impact on commodity structure of exports), the balance of trade in goods and services and forecasts for the most significant indicators of foreign trade in 2020-2023 are analyzed in detail. It is shown that, despite the large scale of the negative impact on Russian foreign trade, the impact of the current crisis on export and import is not unprecedented and is inferior in strength to the price shock of 2015-2016. The factors that can improve the dynamics of Russian exports are highlighted. It is noted that trends in the commodity structure of Russian exports may reflect long-term trends associated with changes in the structure of the world economy and world trade.

Keywords: *pandemic Covid-19, coronavirus, Russia's foreign trade, exports, imports, trade balance, world trade, world oil prices, forecast of foreign trade.*

JEL: F01, F10, F14, F17.

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Н.Ю. АХАПКИН

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

РОССИЙСКИЙ РЫНОК ТРУДА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19: ДИНАМИКА И СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

В статье рассматриваются изменения, которые произошли на российском рынке труда в 2020 г., прежде всего под воздействием ограничительных мер, связанных с пандемией COVID-19. Представлена характеристика развития занятости населения в период 2016–2019 гг. и раскрыты механизмы, обеспечивающие высокие адаптационные возможности российского трудового рынка как в этот период, так и ранее. Рассмотрено движение российской экономики с начала введения ограничительных мер. Приведены результаты анализа основных показателей рынка труда во II-м квартале 2020 г., когда снижение экономической активности достигло максимальных значений. Показана динамика этого рынка во второй половине 2020 г. Дана оценка перспектив выхода российского рынка труда на этап развития.

Ключевые слова: безработица, занятость, рабочая сила, рынок труда, структура рынка труда, экономическая активность, экономические последствия пандемии.

JEL: J21, J42, J64.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10069.

Российская модель развития рынка труда в своих основных характеристиках сформировалась к концу 90-х годов XX в. Впоследствии она приобрела устойчивость, что позволяло с большой долей вероятности оценивать развитие этого рынка и системы занятости населения в целом по меньшей мере на 1–3 года вперед. Даже в условиях периодически переживаемых российской экономикой шоков, вызываемых в основном внешними факторами, динамика ключевых показателей оставалась предсказуемой. Но в 2020 г. эта ставшая устойчивой предсказуемость сменилась неопределенностью. Пандемия коронавируса нового типа и связанные с ней ограничительные меры, приведшие к резкому падению экономической активности не только существенно усилили напряженность на рынке, но и привели к таким его структурным изменениям, которые еще в начале года не рассматривались как возможные даже в самых пессимистических прогнозах.

Как и почему произошли стремительные изменения на российском трудовом рынке, на какие его сегменты пришелся основной удар и когда можно рассчитывать, что положение начнет выправляться? Некоторые первые, не претендующие на полноту ответы на эти вопросы представлены в настоящей статье. Для анализа были использованы оперативные официальные данные Росстата о ситуации на рынке труда и сфере занятости, в том числе по регионам России, получаемые по результатам проведения выборочного обследования рабочей силы, формирования баланса трудовых ресурсов и оценки затрат труда.

Российский рынок труда на пороге пандемии

В декабре 2019 г. уровень безработицы в России составил 4,6%. Таким же оказался и среднегодовой показатель. Это минимум за весь период после 1991 г. Численность зарегистрированных в службе занятости безработных составила на конец года 700 тыс. человек – 0,9% по отношению к рабочей силе. На минимальном уровне находился в 2019 г. и показатель среднего времени поиска работы – 6,9 месяцев. Снижение безработицы продолжилось и в 1-м квартале 2020 г. По отношению в I-му кварталу предыдущего года она сократилась на 0,2 процентных пункта.

Такая динамика напряженности рынка труда на национальном уровне явилась естественным ответом этого рынка, который уже почти двадцать лет действует как система, имеющая развитую внутреннюю институциональную структуру и обладающая механизмами адаптации, на общую экономическую динамику. Считается, что российская занятость слабо чувствительна как к высоким темпам экономического роста, так и к макроэкономическим шокам¹. Можно, например, вспомнить и 2008–2009 гг., и 2014–2015 гг., когда критического роста безработицы не было [1; 2; 3]. Но «слабость» этой чувствительности (не пропорциональный относительно роста или падения индекса ВВП рост или падение индекса безработицы) не говорит о ее отсутствии. Российский трудовой рынок быстро реагирует на изменения общей экономической динамики. И в 2017–2019 гг. экономический рост, хотя темпы его были невысоки, формировал условия для стабильности трудового рынка, и движение основных его показателей в целом было предсказуемо (см. табл. 1).

¹ Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. Доклад Центра трудовых исследований (ЦеТИ) и Лаборатории исследований рынка труда (ЛИРТ) НИУ ВШЭ. Центр стратегических разработок. 2017. www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/03/Doklad_trud.pdf 2017. С. 11.

Таблица 1

Динамика темпов роста ВВП и основных показателей российского рынка труда в период с 2017 г. по I-й квартал 2020 г.

	2017	2018	2019	2020 (I-й квартал)
Темпы роста ВВП (в постоянных ценах, в % к предыдущему году)	101,6	102,3	101,3	101,6
Уровень безработицы, %	5,2	4,8	4,6	4,6
Уровень зарегистрированной безработицы, %	1,0	0,9	0,9	1,0
Уровень участия в составе рабочей силы, %	62,8	62,8	62,3	61,9
Уровень занятости, %	59,5	59,8	59,4	59,0

Источник: составлено автором по: «Россия в цифрах. 2020». rosstat.gov.ru/bgd/regl/b20_11/Main.htm; Валовой внутренний продукт. квартальные данные. rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/vvp/kv/tab8.htm; Итоги выборочного обследования рабочей силы. II квартал 2020 г. rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13265.

Наблюдаемая на национальном уровне высокая степень гибкости рынка, отсутствие на нем «широко распространенных в других странах патологий» [3, с. 17] определяется его структурными особенностями и характеристиками институциональной среды, формирующими основные модели трудовых практик. Действительно, на российском рынке труда нет таких свойственных большинству развитых стран «патологий», как высокий и защищенный уровень зарплат, жесткие и реально, а не номинально (на уровне упоминаний в трудовом законодательстве) действующие механизмы защиты от увольнений, развитая система поддержки безработных, позволяющая сохранять на период поиска подходящей работы социально приемлемый уровень дохода и самих безработных и их семей, активное и масштабное участие профсоюзов в отстаивании интересов наемных работников. И конечно, важно учитывать, что структура этого рынка крайне неоднородна – многослойна. Его сегменты, уклады, сектора и сферы, имеющие ярко выраженные территориальные и национальные особенности, переплетаясь, конечно, образуют единство, но единство сложно структурированное, мозаичное. В условиях относительной экономической и социальной стабильности идет процесс сглаживания этих разрывов. Например, за период с 2010 по 2019 гг. сократился общий уровень пространственных различий по показателям безработицы, экономической активности и занятости [1, с. 38]. Но идет этот процесс очень невысокими темпами.

Не только общая в целом позитивная динамика российского трудового рынка, наблюдаемая после 2015 г., когда безработица все же немного – на 0,4 процентных пункта – выросла, но, главное, его структурно-институциональная модель, важной характеристикой которой продолжала оста-

ваться гипертрофированно развитая периферия², позволяли надеяться, что рынок готов к любым испытаниям и что, как это всегда бывало ранее, государству не придется по настоящему вкладываться в сохранение занятости и наращивать финансовые ресурсы, необходимые для поддержки безработных. Но в 2020 г. развитие событий пошло по такому пути, что традиционные неформальные институты, в основном и формирующие адаптационные возможности российского трудового рынка, оказались недостаточными для обеспечения его стабильности и задача поддержки занятости со стороны государства встала в полный рост.

Рынок труда в марте – июне 2020 г.: шок от первой волны пандемии

Весной 2020 г. ситуация в экономике, которую стало принято определять как «новую нормальность» [4], характерную для большинства развитых и части развивающихся экономик, когда рост идет, но темпы его невысоки, осталась в прошлом. Жесткие карантинные меры в сочетании с резким и существенным падением мировых цен на нефть и другие энергоресурсы, а также снижение объемов экспорта сформировали условия для значительного сокращения совокупного спроса. В самый первый период кризиса (март – начало апреля 2020 г.) наиболее пострадавшими оказались «... виды деятельности, предполагающие активное социальное взаимодействие и одновременное присутствие большого количества людей в одном месте». Об этом оперативно можно было судить по данным проводимого Банком России мониторинга отраслевых финансовых потоков, когда оценивается отклонение объема входящих платежей вниз от «нормального» уровня³. Впоследствии, начиная с мая, потери стали нести, хотя и в разной степени, почти все отрасли и сферы российской экономики – от микро- и малого бизнеса до крупнейших корпораций. Например, по данным Минэкономразвития РФ, объем строительных работ в мае, если считать год к году, снизился на 3,1%, тогда как общее снижение промышленного производства составило 9,6%⁴. Таким образом, экономика совершенно неожиданно оказалась на этапе глубокого нециклического системного спада⁵.

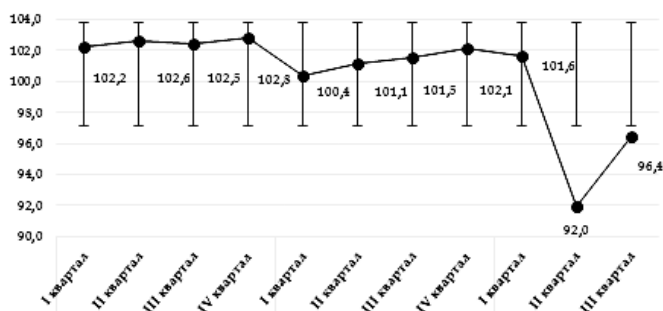
² Периферия трудового рынка, или вторичный рынок труда, включает в себя рабочие места, не обеспечивающие устойчивую занятость и достойные заработки. Но в кризисных условиях именно эта периферийная часть рынка играла важную роль в сохранении его устойчивости.

³ cbr.ru/Collection/Collection/File/27842/finflows_20200427.pdf.

⁴ Минэкономразвития РФ. Картина деловой активности за май 2020 года. www.economy.gov.ru/material/file/0a16c1bc10412bb6dcabfc834301154b/200618_.pdf.

⁵ См.: Доклад ИЭ РАН «Предложения по мероприятиям в сфере экономической и социальной жизни страны после завершения активной фазы борьбы с коронавирусом». inecon.org/docs/2020/publications/Report_IE%20RAS_20200526.pdf.

По сравнению с предыдущими кризисами снижение экономической активности произошло очень быстро. Если в I-м квартале 2020 г. индекс физического объема ВВП составил 101,6% (на 1,4 процентных пункта превысив уровень 2019 г.), то уже во II-м он упал до 92% (см. рис. 1). Также резко обострилось положение и на рынке труда. Пик падения пришелся на апрель. Всего за месяц численность занятых в экономике сократилась на 1,2 млн человек, уровень занятости – на 1,0 процентный пункт, а численность безработных увеличилась на 800 тыс. Численность рабочей силы снизилась сразу на 400 тыс. человек. Соответственно упал и уровень участия населения в рабочей силе (экономическая активность населения) – на 0,3 процентных пункта⁶.



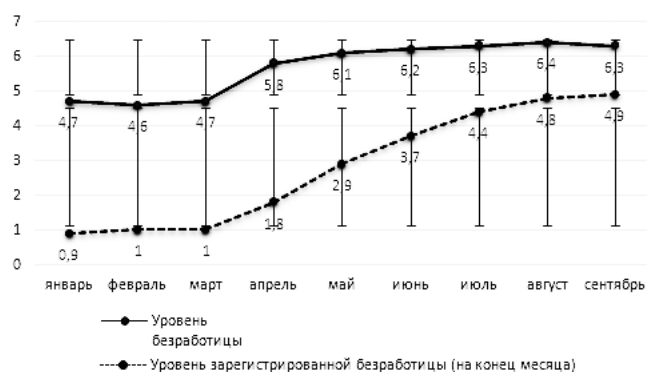
Источник: составлено автором по: данные Росстата: Валовой внутренний продукт. Квартальные данные. rosstat.gov.ru/bgd/free/B09_03/Main.htm.

Рис. 1. Индексы физического объема валового внутреннего продукта по кварталам 2018–2020 гг.

Уже в марте кадровые агентства стали фиксировать сокращение предлагаемых работодателями вакансий, а в апреле это сокращение стало набирать темпы. По данным компании «HeadHunter», по отношению к февралю в апреле число вакансий в целом по России снизилось на 3%, в мае – на 26%, а в Москве снижение составило соответственно 39% и 57%⁷. Уровень безработицы в апреле 2020 г. по отношению к марту вырос на 1,1 процентных пункта, составив 5,8%. В мае и июне рост продолжился, но уже не такими высокими темпами (см. рис. 2).

⁶ Нужно отметить, что обследования Росстата зафиксировали падение экономической активности населения еще в ноябре 2019 г. Это падение проявилось как тенденция несколько ранее, чем ожидалось (см.: [1, с. 31; 5, с. 19]). Но в условиях наступившего кризиса, усилившего падение доходов, эта тенденция закрепления в ближайшие месяцы скорее всего не получит. Сыграет роль «эффект дополнительного работника», когда люди даже в условиях высокой безработицы в поисках заработка вынуждены выходить на рынок труда, а апрельское снижение экономической активности было ответом на введенные в связи с распространением коронавируса ограничительные меры.

⁷ COVID-19: влияние пандемии на российский рынок труда. Служба исследований hh.ru. hh.ru/article/27329.



Источник: составлено автором по: Итоги выборочного обследования рабочей силы. III квартал 2020 г. М.: Росстат. 2020. (по данным выборки лиц в возрасте от 15 лет и старше). rosstat.gov.ru/folder/111110/document/13265.

Рис. 2. Уровень безработицы (МОТ) и уровень зарегистрированной безработицы в январе–сентябре 2020 г.

Как видим, официальная статистика зафиксировала существенный рост напряженности на трудовом рынке. Но если оценивать его только по приведенным показателям безработицы, назвать этот рост экстремальным нельзя. Индекс безработицы не достиг не только максимума 90-х годов – в 1998 г. он составил 13,3%, но и оказался ниже, чем в 2009 г., когда он был равен 8,3%. Пока вряд ли можно дать обоснованный ответ, почему при столь значительном и резком падении экономики в апреле и мае 2020 г., показатели безработицы не выросли критически. Ведь многие прогнозы относительно по меньшей мере удвоения безработицы, носили не алармистский характер, а имели под собой реальную основу. Возможно, весной этого года мы столкнулись с такими формами безработицы, которые официальная статистика просто не могла учесть. Но то, что фактическая ситуация на рынке приобрела угрожающий характер и сотни тысяч людей столкнулись с отсутствием подходящей работы, стало видно, и в этом уникальность событий нынешнего года, по росту обращений в службу занятости. Только с марта по май уровень безработицы, регистрируемой этой службой, повысился почти втрое. Стал сокращаться и разрыв между показателем безработицы, определяемым по критериям МОТ, и показателем, получаемым по данным службы занятости, что в таких масштабах случилось впервые за весь постсоветский период.

Весной 2020 г. на рынке произошли и довольно значительные структурные изменения. Прежде всего обратим внимание на структуру занятости по видам экономической деятельности. Динамика здесь оказалась разнонаправленной. Основной удар пришелся на рыночный сегмент сферы услуг. В среднем за II-й квартал 2020 г. численность

занятых торговлей, на предприятиях общественного питания, ремонтом автотранспортных средств и в гостиничном бизнесе по отношению ко II-му кварталу 2019 г. упала на 652,8 тыс. человек (см. табл. 2). Более 570 тыс. человек потеряли работу в строительстве и 432 тыс. – в обрабатывающих производствах.

Но были и виды деятельности, где в абсолютном выражении занятость заметно выросла. Это прежде всего профессиональная, научная, техническая и административная деятельность, где рост составил 281,2 тыс. человек, государственное управление, обеспечение военной безопасности и социальное обеспечение – 199,1 тыс., деятельность в финансовой, страховой сферах и по операциям с недвижимым имуществом – 119,6 тыс. человек. По удельному весу занятых максимальные потери за год понесла строительная отрасль – снижение на 0,7 процентных пункта. Но здесь нужно учитывать, что во II-м квартале 2019 г. доля занятых здесь была на пике, а затем началось ее снижение. Что касается доли занятых в рыночном сегменте сферы услуг, то во II-м квартале 2020 г. произошло самое значительное ее падение по отношению к предыдущему кварталу этого года по сравнению с другими видами экономической деятельности – на 0,6 процентных пункта.

Российский рынок труда характеризуется высоким уровнем региональных различий, что является «естественным отражением структурных и институциональных характеристик российской экономики и размещения производительных сил» [1, с. 34]. Но постепенное снижение этих различий по показателям безработицы, экономической активности и занятости до 2020 г. было устойчивой тенденцией. Наибольшими темпами снижение безработицы шло в регионах, где ситуация на рынках труда была самой напряженной. Это прежде всего Республики Ингушетия и Тыва и Чеченская Республика. Однако во II-м квартале региональная динамика изменилась.

Рост безработицы по отношению к I-му кварталу 2020 г. произошел в большинстве российских регионов. Статистически значимое снижение было отмечено только в Астраханской области – на 0,3 процентных пункта, Смоленской области – 0,6, Еврейской автономной области – 0,7 и в Алтайском крае – 1,2 процентных пункта. Но в отличие от прежних кризисов, когда при общем росте безработицы в большей части регионов, во 2-м квартале 2020 г. самый значительный прирост пришелся как раз на те субъекты Федерации, в которых напряженность на трудовых рынках выше средней по стране. Это, в частности, Республики Ингушетия, Тыва, Северная Осетия-Алания, Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика. Такая динамика обусловила усиление региональных различий по уровню безработицы, что статисткой не фиксировалось уже десять лет. Стандартное отклонение выросло с 3,52 до 4,23, а размах (разница между минимальным и максимальным значениями) – соответственно с 25,1 до 28,1 (см. табл. 3).

Таблица 2

Распределение занятого населения в возрасте 15 лет и старше по отдельным видам экономической деятельности на основной работе (III кв. 2019 г., I кв. 2020 г. и II кв. 2020 г.)

Виды экономической деятельности	Численность занятых (тыс. человек)				Структура занятости по видам экономической деятельности (%)			
	II кв. 2019	I кв. 2020	II кв. 2020	Разница между II кв. 2020 г. и II кв. 2019 г.	II кв. 2019	I кв. 2020	II кв. 2020	Разница между II кв. 2020 г. и II кв. 2019 г.
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	4427	4096	4319	-107,8	6,2	5,7	6,2	-0,02
Добыча полезных ископаемых	1634	1590	1592	-42,1	2,3	2,2	2,3	-0,01
Обрабатывающие производства	10198	10140	9766	-432,5	14,2	14,2	13,9	-0,31
Строительство	5056	4720	4485	-570,6	7,1	6,6	6,4	-0,66
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов, деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	12992	12957	12333	-658,2	18,1	18,2	17,6	-0,54
Деятельность финансовая и страховая, деятельность по операциям с недвижимым имуществом	2825	2858	2944	119,6	3,9	4,0	4,2	0,26
Деятельность профессиональная, научная и техническая; деятельность административная	4098	4303	4379	281,2	5,7	6,0	6,2	0,53
Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное обеспечение	4950	4953	5149	199,1	6,9	6,9	7,3	0,43
Образование	6787	6750	6537	-250,3	9,5	9,5	9,3	-0,15
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	5642	5535	5522	-119,9	7,9	7,8	7,9	0,0

Источник: составлено автором по: Итоги выборочного обследования рабочей силы. I квартал 2019 г. и II квартал 2020 г.. (по данным выборки лиц в возрасте от 15 лет и старше). rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13265.

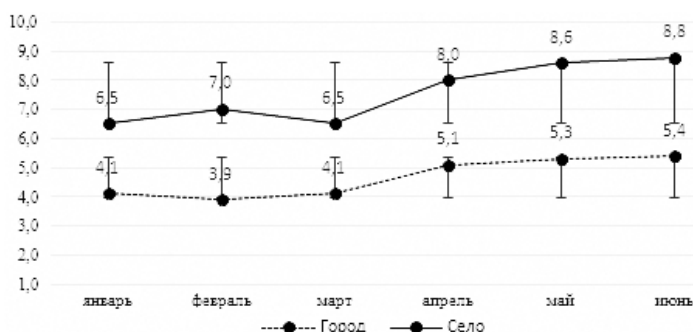
Таблица 3

Основные показатели описательной статистики, характеризующие региональные различия в уровне безработицы в I и II кварталах 2020 г.

	Стандартное отклонение	Дисперсия	Размах	Минимум	Максимум
I-й кв. 2020 г.	3,52	12,4	25,1	1,2	26,3
II-й кв. 2020 г.	4,23	17,9	28,1	2,0	30,1

Источник: рассчитано автором по: Итоги выборочного обследования рабочей силы. I квартал 2019 г. и II квартал 2020 г. (по данным выборки лиц в возрасте от 15 лет и старше). rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13265.

Региональные различия безработицы среди сельского населения традиционно более значительны, чем среди городского. В городах показатели безработицы сильнее сгруппированы вокруг среднего значения. В 2019 г. стандартное отклонение здесь составило 2,86, тогда как на селе – 4,15. Во II-м квартале 2010 г. эти различия, до этого, как и в городах сокращающиеся, выросли. С апреля среди сельского населения стала снижаться численность занятых и соответственно расти численность безработных. В июне 2020 г. безработных на селе насчитывалась на 379 тыс. человек больше, чем годом раньше – в относительном выражении это на треть больше, а уровень безработицы среди сельских жителей в апреле–июне 2020 г., несмотря на то что сельское хозяйство оказалось одной из наименее пострадавших от пандемии отраслей, рос несколько быстрее, чем среди горожан (см. рис. 3).



Источник: составлено автором по: Итоги выборочного обследования рабочей силы. II квартал 2020 г. (по данным выборки лиц в возрасте от 15 лет и старше). rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13265.

Рис. 3. Динамика уровня безработицы сельского и городского населения России в январе – июне 2020 г. (%)

Динамика рынка труда во 2-й половине 2020 г.: начало восстановления или стагнация

После смягчения ограничительных мер, которое началось еще в июне, темпы снижения экономического роста замедлились и появились надежды, что экономика в ближайшие месяцы начнет восстанавливаться. Отдельные ключевые экономические показатели, рассчитываемые по отношению к предыдущему периоду, вышли в положительную зону. Например, индекс промышленного производства с исключением сезонного и календарного факторов в июле 2020 г. по сравнению с июнем, по данным Росстата, составил 100,5%, и примерно на этом же слабо положительном уровне он оставался до ноября 2020 г.⁸ Но важно учитывать, что наметившийся рост был восстановительным – экономика только начинала отыгрывать потери. При этом по отношению к соответствующим периодам предыдущего года показатели оставались в отрицательной зоне. Тот же индекс промышленного производства в июле 2020 г. по отношению к июлю 2019 г. был ниже на 8%.

В основе восстановительного роста летних месяцев 2020 г. лежало наращивание внутреннего потребления, на которое существенное влияние оказывала реализация отложенного спроса⁹. Но это был кратковременный фактор роста. И уже в августе наметилось замедление темпов восстановления экономики. В условиях, когда реальные доходы населения даже не приблизились к уровню 2019 г.¹⁰, никаких предпосылок для хотя бы сохранения спроса, без чего рост невозможен, не было. Конечно, сказалось и начавшееся осенью ухудшение эпидемиологической обстановки, еще более ограничивающей и деловую, и потребительскую активность. В результате с сентября отставание по большинству ключевых показателей экономического развития от докризисного уровня вновь стало нарастать. В октябре 2020 г. в отрицательной зоне оказался даже прирост производства сельскохозяйственной продукции – минус 6,6%¹¹.

Оценивая динамику экономики в целом за второе полугодие, можно определенно говорить, что повышательная тенденция не сфор-

⁸ Официальный сайт Росстата. Срочные информации и справки по актуальным вопросам. rosstat.gov.ru/bgd/free/B09_03/Main.htm.

⁹ Экономика. 2020. Август. № 8 (56). Информационно-аналитический комментарий. Банк России. С. 1. cbr.ru/collection/collection/file/29317/ec_2020-08.pdf.

¹⁰ В 3-м квартале 2020 г. реальные располагаемые денежные доходы населения, по предварительным данным Росстата, составили 95,2% от уровня III-го квартала 2019 г. rosstat.gov.ru/folder/13397.

¹¹ Экономика. 2020. Октябрь. № 10 (58). Информационно-аналитический комментарий. Банк России. С. 1. cbr.ru/Collection/Collection/File/31593/EC_2020-10.pdf.

мировалась. Движение было неустойчивым, основные его показатели быстро переходили от слабо отрицательных к слабо положительным значениям и наоборот. И такая неустойчивая, пульсирующая динамика сформировала условия развития российского рынка труда во втором полугодии и предопределила уже его динамику и характер процессов в сфере занятости.

Темпы прироста безработицы стали сокращаться в июне 2020 г. – рынок труда быстро откликнулся на первые признаки экономического восстановления. Но снижения безработицы и снижения показателей недоиспользования рабочей силы не было. В июле численность безработных составила 4,7 млн человек, ее уровень – 6,3% (см. рис. 2). И после заметных изменений не происходило. С учетом данных за октябрь и первых оценок за ноябрь можно ожидать, что годовая безработица окажется на уровне 5,7–5,8%, а за II–IV кварталы 2020 г. – 6,2–6,4%.

Динамика показателей безработицы, регистрируемой службой занятости, была иной. Рост продолжался и в III квартале, хотя меньшими темпами, чем во II квартале. Пик пришелся на сентябрь. Численность безработных составила на конец месяца 3,7 млн человек, а уровень регистрируемой безработицы вышел на исторический для страны максимум – 4,9%. Такая динамика была обусловлена реализуемыми Правительством России мерами по поддержке безработных. Уже в апреле 2020 г. стало ясно, что значительная часть самозанятых и тех миллионов людей, которые работают в неформальном секторе и который в условиях прежних российских кризисов служил фактором стабилизации трудового рынка, оказываются под ударом. И прежде всего именно эти люди, почти полностью потеряв доходы, будут нуждаться в государственной помощи, которая как раз и может быть оказана службой занятости при условии корректировки ее деятельности. И надо сказать, что необходимые решения были оперативно приняты [6]. Были расширены возможности получения статуса безработного, получения пособия по безработице и повышен размер этого пособия¹².

Снижение численности зарегистрированных безработных и уровня такой безработицы было впервые за год отмечено в октябре. В ноябре снижение продолжилось. Численность зарегистрированных безработных, по данным Минтруда РФ, составила 3,2 млн человек – на 0,5 млн

¹² Постановление Правительства РФ от 10 июня 2020 г. № 844 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». base.garant.ru/74250108/#ixzz6fYj1TQG4.

меньше, чем в сентябре¹³. Причиной послужило изменение порядка выплаты пособий с октября 2020 г., из-чего, по расчетам Банка России, численность получающих пособие сократилась сразу на 1,6 млн человек¹⁴. Такое решение конечно приведет к дальнейшему снижению уровня регистрируемой безработицы, но в условиях складывающейся экономической ситуации напряженность на рынке труда, как и социальную напряженность только усилит.

Что касается структурных характеристик рабочей силы, занятых и потенциальной рабочей силы, то во втором полугодии принципиальных изменений они не претерпели. Но можно обратить внимание на рост занятости в неформальном секторе. По данным Росстата, в III квартале ее доля в общей численности занятых по отношению к предыдущему кварталу 2020 г. увеличилась на 1,6 процентных пункта, приблизивших к докризисному уровню. Хотя и косвенно, но это говорит о том, что периферия трудового рынка начинает оправляться от шока первой коронавирусной волны. В III квартале 2020 г. вернулась к докризисным значениям и численность лиц трудоспособного возраста, не входящих в состав рабочей силы. Произошло это в основном за счет уменьшения числа людей которые не искали работу, хотя были готовы к ней приступить, резко выросшего во II квартале 2020 г. Также отметим, что изменения в структуре занятости по видам экономической деятельности отразили текущую отраслевую экономическую динамику. Снятие в III квартале ограничений с работы обрабатывающих производств обусловило рост доли занятых этим видом деятельности. И немного вырос удельный вес занятых в рыночном сегменте сферы услуг, хотя докризисного уровня он не достиг¹⁵.

Измеряемая уровнем безработицы динамика напряженности на рынке труда в разрезе регионов оказалась в III квартале разнонаправленной. В 37-ми субъектах Федерации безработица по отношению ко II кварталу снизилась. Причем в отдельных из них существенно. Например, в Республике Северная Осетия-Алания на 2,4, Еврейском АО – на 2,0 и в Дагестане – на 1,7 процентных пункта. Только в 15-ти регионах уровень безработицы вырос более чем на 1 процентный пункт. Отметим, что опережающими средние по стране темпами росла безработица и в ряде регионов, где напряженность на рынке

¹³ Официальная безработица в России снизилась до 3,2 млн человек. www.kommersant.ru/doc/4594774.

¹⁴ Экономика. № 10 (58). Октябрь 2020 года. Информационно-аналитический комментарий. Банк России. С. 8. cbr.ru/Collection/Collection/File/31593/EC_2020-10.pdf.

¹⁵ Оценки даны по итогам выборочного обследования рабочей силы за III-й квартал 2020 г. rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13265.

труда традиционно была невысока. Это, например, Москва. За квартал безработица здесь увеличилась на 1,3 процентных пункта и город уступил лидерство как регион с минимальным ее уровнем Ямало-Ненецкому АО. Но несмотря на такую разнонаправленную динамику, общий уровень региональных различий продолжил расти – стандартное отклонение увеличилось с 4,23 до 4,45, а размах уровней безработицы – с 28,1 до 28,6.

Подводя итоги, нужно отметить, что, давая общую оценку ситуации, сложившейся на российском рынке труда в 2020 г., будет неверно все свести к указанию на рост безработицы и усиление структурных, в том числе региональных, диспропорций. Дело этим не ограничивается. Сейчас, когда год подходит к завершению, становится ясно что V-образной траектории восстановления экономики не будет. При этом в 2020 г. были потеряны ориентиры дальнейшего развития. Пока преждевременно говорить, что рынок оказался на этапе стагнации, но вероятность этого высока. И в любом случае стартовые условия восстановления в силу существенного падения спроса и крайне ограниченных возможностей его стимулирования окажутся хуже, чем во время ранее пережитых российской экономикой кризисов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ахапкин Н.Ю. Структурные изменения на российском рынке труда (региональный аспект) // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 6. С. 26–41.
2. Гимпельсон В.Е., Капельюшиников Р.И. Российская модель рынка труда: испытание кризисом // Журнал НЭА. 2015. № 2(26). С. 249–254.
3. Гурвич Е. Российский рынок труда на свету и в тени // Журнал «Коммерсантъ Наука». 2019. № 47. www.kommersant.ru/doc/4134738.
4. Рязанов В.Т. Неустойчивый экономический рост как «новая нормальность»? // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2013. Сер. 5. Вып. 4. С. 3–35.
5. Коровкин А.Г., Долгова И.Н., Единак Е.А., Королев И.Б. Динамика занятости и рынка труда РФ: демографические ограничения, текущая ситуация, перспективные оценки // Прикладные демографические исследования: сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 2018. Вып. 28. С. 9–30.
6. Бондаренко Н.Е. Российский рынок труда в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции: тенденции, вызовы и государственное регулирование // Инновации и инвестиции. 2020. № 7. С. 63–69.

ABOUT THE AUTHOR

Akhapkin Nikolay Yurievich – Candidate of Economic Sciences, Leading Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
ng-a@yandex.ru

RUSSIAN LABOR MARKET IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC:
DYNAMICS AND STRUCTURAL CHANGES

The article examines the changes that occurred in the Russian labor market in 2020, primarily under the influence of restrictive measures, associated with the COVID-19 pandemic. The characteristic of the development of employment of the population in the period 2016 – 2019 was presented. and the mechanisms were disclosed that provide, both during this period and earlier, high adaptive capabilities of the Russian labor market. The movement of the Russian economy, since the beginning of the introduction of restrictive measures, was considered. The results of the analysis of the main indicators of the labor market in the second quarter of 2020, when the decline in economic activity had reached its maximum values, were presented. The dynamics of this market in the second half of 2020 was shown. The prospects of the Russian labor market, entering the development stage, were assessed.

Key words: *unemployment, employment, labor force, labor market, labor market structure, economic activity, economic consequences of the pandemic.*

JEL: J21, J42, J64.

Л.Н. ЛЫКОВА

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИЙ: РОССИЙСКАЯ ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ¹

В статье рассмотрены основные льготы по налогу на прибыль организаций, действовавшие в России начиная с 1992 г. и направленные на поддержку инвестиционной активности. Показано, что использование различающихся по своим характеристикам налоговых льгот на протяжении всего периода не оказывало существенного воздействия на динамику инвестиций. Применявшиеся начиная с 2002 г. налоговые льготы не формировали дополнительного источника инвестиций в основные фонды, а лишь перераспределяли во времени сумму налогового платежа. Введение инвестиционного вычета направлено на формирование дополнительного финансового источника, но перенесение его бремени и регулирования на субфедеральный уровень может существенно снизить эффективность данной меры.

Ключевые слова: налоговые льготы, налог на прибыль, эффективная налоговая ставка, инвестиционная льгота, амортизационная премия, инвестиционный вычет, инвестиции.

JEL: H20, H21, H30.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10070.

Динамика инвестиций в отечественной экономике в последнее десятилетие оставляет желать лучшего. Так, среднегодовые темпы роста инвестиций в основной капитал в течение этого периода составляли 109,4%, а с учетом инфляции – 106,7%, при том что доля валового накопления в ВВП не превышает 22%². В экономической литературе оценки динамики инвестиционной активности и состояния основных фондов в стране по большей части носят пессимистический характер. В научных работах рассматриваются проблемы стагнации инвестиций, структурного кризиса в данной сфере [1] и «инвестиционной паузы»

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных по теме Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, НИОКТР АААА-А19-119092590051-2.

² Рассчитано автором по: данные ФТС. rosstat.gov.ru.

[2]. Отмечается также, что без активного и качественного инвестиционного процесса не могут быть реализованы возможности выхода данного сектора из вялотекущей стагнации. Не утихают и дискуссии вокруг необходимых налоговых инструментов поддержки инвестиционного процесса [3; 4; 5; 6].

Современное отечественное налоговое законодательство с первых лет его существования (с 1992 г.) имело в своем составе различные налоговые льготы, нацеленные в той или иной мере на поддержку инвестиционной активности субъектов хозяйственной деятельности. В то же время вопрос о наличии и степени влияния применяемых мер налоговой политики на инвестиционную активность все еще остается дискуссионным.

Инвестиционные решения хозяйствующих субъектов формируются под воздействием значительного числа факторов, и меры налоговой политики являются только одними из них. Обзор значительного числа работ, посвященных количественным исследованиям данной проблемы, представлен, в частности, в [7]. В России такие исследования проводились как на макро-, так и на микроуровне. Полученные результаты в целом носят неоднозначный характер. Так, о наличии выраженной зависимости между объемом налоговых льгот и инвестиционной активностью свидетельствуют результаты исследований, проведенных автором на основе данных за 2006-2015 гг. [4]. При этом модель, используемая автором в данной работе, учитывает лишь один фактор, влияющий на инвестиции, а именно объем предоставленных налоговых льгот, что вызывает ряд вопросов. В то же время исследования, проведенные на микроданных [8], показали, что влияние налоговых ставок на инвестиции компаний в российской экономике не всегда четко прослеживается. Авторы выразились более аккуратно, отметив, что «результаты эмпирических исследований скорее говорят о наличии отрицательного влияния высоких налоговых ставок на инвестиции, чем о его отсутствии» [8, с. 558]. В зарубежных работах влияние налоговых льгот традиционно оценивается через значения эффективной ставки налога на прибыль (см., например: [9;10]). В современной России влияние эффективной ставки налога на прибыль более существенно для относительно небольших компаний, где объемы собственной прибыли невелики. В то же время для крупных компаний со значительными объемами прибыли это влияние может быть «близким к нулевому» [8, с. 558].

К проблеме влияния налоговой политики на инвестиционную активность мы подойдем с точки зрения изменений ее ключевых инструментов в рамках продолжительного временного интервала – с начала формирования современной налоговой системы в 1992 г. и до настоящего времени. Постараемся ответить на вопрос: в какой мере

можно говорить о том, что характер и (или) динамика инвестиционной активности в стране изменялись в условиях существенно различавшихся мер налоговой политики?

Ключевыми налоговыми льготами, нацеленными на поддержку инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, были и остаются льготы по налогу на прибыль организаций (до 2002 г. – налогу на прибыль предприятий и организаций). Рассмотрим ключевые льготы инвестиционного характера по налогу на прибыль, действовавшие в разные годы, и их влияние на степень активности инвестиционного процесса в стране.

С определенной долей условности можно выделить три этапа, существенно различающиеся по характеру используемых в целях поддержки инвестиций в основные фонды льгот по налогу на прибыль.

Первый этап – период действия Закона РФ о налоге на прибыль предприятий и организаций (от 27.12. 1991 № 2116-1), с учетом дальнейших изменений и дополнений, вносившихся в данный нормативный акт (1991–2000 гг.) [11]. В рамках данного периода ключевым инструментом поддержки инвестиционной активности была так называемая «инвестиционная льгота». Наряду с данной льготой действовали (отчасти номинально) и такие инструменты, как инвестиционный налоговый кредит, ускоренная амортизация отдельных категорий основных средств, право субъектов РФ устанавливать пониженную ставку налога, в соответствии с которой налог зачислялся в доход региональных бюджетов, и др.

Второй этап можно датировать введением 25-й главы Налогового кодекса, отменившей большую часть налоговых льгот, в том числе и инвестиционную (2001–2006 гг.). В этот период налоговое законодательство было нацелено на функционирование на базе минимального числа налоговых льгот для создания более или менее единообразных условий для всех категорий налогоплательщиков. Основной акцент в поддержке инвестиционного процесса на этом этапе был сделан на активизации возможностей амортизационной политики субъектов хозяйствования за счет введения элементов ускоренной амортизации. При этом сохранился инвестиционный налоговый кредит, сохранились некоторые локальные преференциальные режимы (особые экономические зоны), а также некоторые другие виды льгот.

Третий этап начинается с введения в 2006 г. амортизационной премии (первоначально в размере до 10% стоимости оборудования, а позднее – с 2009 г. – в размере до 30% для оборудования, относящегося к определенным амортизационным группам). Амортизационная премия действовала наряду с ускоренной амортизацией, границы которой были расширены, а также с инвестиционным налоговым кредитом и с существенным расширением масштабов формирования

локальных преференциальных налоговых режимов (ТОР – территории опережающего развития, СПИК – специальные инвестиционные контракты, упорядочение режимов ОЭЗ).

Наконец, введение инвестиционного налогового вычета с 2018 г., возможно, ознаменует собой начало следующего, четвертого этапа в развитии симулирования инвестиционной активности. Однако пока рано говорить о его результатах из-за незначительности срока действия данной льготы и невозможности оценить масштабы ее применения.

Необходимо также отметить имевшее место снижение номинальной ставки налога на прибыль. Если в 1992 г. ставка налога на прибыль предприятий и организаций была установлена на уровне 32%, затем повышена до 35% (в 1995 г.), то в 1999 г. она была снижена до 30%, в 2002 г. – до 24%, а с 2009 г. установлена на уровне 20%. Снижение налоговой ставки не могло не сказаться на суммарных значениях налоговой нагрузки, а значит, и на объеме финансовых ресурсов субъектов хозяйствования, остающихся в их распоряжении после уплаты налога на прибыль.

Рассмотрим особенности льгот по налогу на прибыль, непосредственно нацеленных на поддержку инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, действовавших в рамках каждого из выделенных этапов, и далее попытаемся оценить их влияние на инвестиционную активность субъектов хозяйствования. Вопросы действенности инвестиционного налогового кредита ниже рассматриваться не будут – данный механизм за весь период его существования так и не оформился в реально работающий и значимый инструмент (см., например: [12]).

На протяжении первого из выделенных выше этапов функционирования налога на прибыль действовал широкий спектр налоговых льгот. Налоговые льготы были нацелены как на решение социальных вопросов (фактически они представляли собой способ финансирования некоторых социальных расходов: вычет расходов на содержание объектов жилья и социальной инфраструктуры, находящейся на балансе предприятий, вычет расходов на благотворительность), так и на производственные цели (инвестиционная льгота, элементы ускоренной амортизации). Можно выделить и льготы, нацеленные на решение общественно значимых проблем (вычет расходов на капитальные вложения в природоохранные мероприятия).

Наиболее существенной по объему была инвестиционная льгота, сумма которой колебалась в разные годы от 5,97% валовой прибыли экономических агентов до 14,75% [6, с. 26]. Дискуссии по поводу ее эффективности и степени влияния на динамику инвестиций хозяйствующих субъектов продолжаются и в настоящее время [3; 5; 6; 13].

Инвестиционная льгота по налогу на прибыль предприятий и организаций позволяла вычитать при расчете облагаемой базы

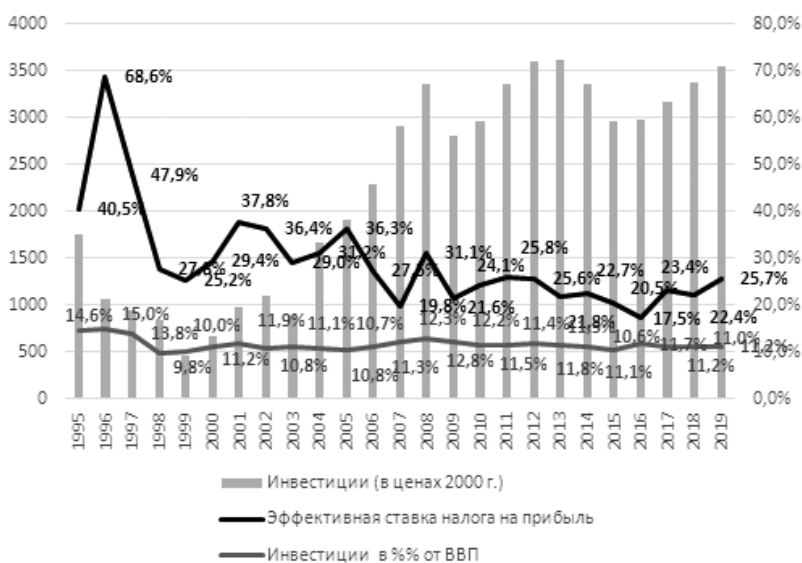
сумму фактически осуществленных инвестиционных расходов в развитие собственного производства. При этом необходимо было учесть общую сумму амортизационных отчислений (требование использования амортизации, начисленной на последнюю отчетную дату), а также не допускать снижения итоговой суммы налогового платежа более чем на 50%. Фактически это означало, что инвестиционные расходы могли быть вычтены в сумме, превышающей величину амортизационных отчислений. Если данная льгота первоначально предоставлялась налогоплательщикам лишь ограниченного круга отраслей (производство товаров народного потребления, производство оборудования для переработки и производства продуктов питания, нефтяная и угольная отрасли, а также производство медикаментов и медицинской техники), то позднее она была распространена на большинство видов деятельности, в том числе и на вложения в реконструкцию объектов социальной сферы.

Особенностью модели налогообложения прибыли в этот период было наличие целого ряда специфических инструментов, существенно повышавших налоговую нагрузку на прибыль хозяйствующих субъектов, в том числе: косвенная привязка налогообложения к уровню рентабельности и дополнительное регулирование темпов роста расходов на оплату труда в себестоимости (до 1993 г.); расходы на уплату процентов по кредитам ограничивались ставкой рефинансирования Центрального банка, увеличенной на три процентных пункта; проценты по облигационным займам подлежали выплате после уплаты налога на прибыль, то есть для целей налогообложения не проводилось разграничения между выплатой дивидендов и процентов по облигациям; имел место каскадный порядок налогообложения дивидендов; специфическая схема уплаты авансовых платежей по налогу на прибыль с расчетом штрафных санкций за их занижение и целый ряд других элементов, что приводило к выраженному повышению эффективной ставки налога по сравнению с номинальными значениями. Высокие темпы инфляции зачастую усугубляли негативное действие этих особенностей на общее финансовое состояние предприятий и организаций. В условиях значительного числа разнонаправленных факторов довольно сложно оценивать влияние инвестиционной льготы по налогу на прибыль на инвестиционную активность в этот период.

Формально законодательство этого периода допускало применение для целей налогообложения режима (отдельных элементов) ускоренной амортизации. На практике же в условиях высоких темпов инфляции и обязательной переоценки основных фондов предприятия чаще использовали не повышающие, а понижающие коэффициенты для расчета амортизации [14].

Эффективные ставки налога на прибыль предприятий и организаций, рассчитанные как отношение суммы налога на прибыль к прибыли организаций, по данным бухгалтерского учета, в этот период колебались (см. рис.) в интервале от 25,2% в 1999 г. до 68,6% в 1996 г. (отчасти в силу специфики расчета облагаемой базы, а отчасти в силу лагов, существующих между периодом получения прибыли и периодом поступления в бюджет налога). В среднем за этот период эффективная ставка налога составляла 40,8%. При этом номинальные ставки в этот период составляли 32% до 1995 г., 35% – до 1999 г. и 30% – до 2001 г.

Доля валового накопления в ВВП в этот период в среднем составляла 18,0%, а доля инвестиций в основной капитал субъектов хозяйствования (без учета бюджетных) – 12,8%.



Источник: рассчитано автором по: [15; 16], данные официального сайта ФСГС. rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial (дата обращения: 10.10.2020).

Рис. Инвестиции в основные фонды, в ценах 2000 г., и эффективная ставка налога на прибыль, 1995–2019 гг.

Необходимо отметить, что в этот период просматриваются относительно более высокие значения частных инвестиций в основной капитал относительно ВВП – до кризиса 1998 г., когда имело место их выраженное сокращение (это падение снижает средние показатели за период).

Макроэкономические данные не всегда позволяют четко оценить ситуацию на уровне конкретного субъекта хозяйственной деятельности. Из того, что для экономики в целом не просматривается более высокая инвестиционная активность в период действия инвестиционной льготы

(1992–2001 гг.), не следует, что для отдельных налогоплательщиков данная льгота не формировала выраженных стимулов к инвестированию.

Особенностью действия данной льготы в отличие от более поздних моделей амортизационной премии и инвестиционного вычета является отсутствие требования корректировки стоимости основных средств, в отношении которых эта льгота была применена, на сумму льготы. То есть применение льготы не влияло на сумму последующей амортизации. Фактически это формировало возможность направления части прибыли на цели инвестирования (после полного использования амортизации и с учетом предельно допустимого снижения налога) до налогообложения. Имеющиеся статистические данные не позволяют дать однозначного ответа о масштабах реального использования прибыли на инвестиционные цели. Так, в 1995–1998 гг. доля прибыли как источника финансирования инвестиций в основной капитал снижалась с 20,9 до 13,2%, а в 1999–2001 г. увеличивалась до 26,6%³ (на фоне роста доли привлеченных средств в общем объеме финансирования инвестиций).

В работах этого периода оценки эффективности данной льготы и масштабов ее влияния на инвестиционные процессы разнятся. Так, в некоторых случаях речь идет о низкой эффективности данной льготы в целом, в силу специфики общей экономической ситуации (высокие темпы инфляции, системный кризис, кризис неплатежей, высокая волатильность валютного курса и позднее – кризис 1998 г.) [13; 19]. Встречаются и высокие оценки эффективности или целесообразности данного налогового инструмента [3].

Второй из выделенных выше этапов связан с введением в действие 25-й главы Налогового кодекса РФ, ознаменовавшей принципиальное изменение порядка налогообложения прибыли хозяйствующих субъектов. Так, были практически полностью отменены налоговые льготы и при этом существенно снижена налоговая ставка (с 30 до 24%); существенно расширен круг расходов, которые могли быть учтены при расчете облагаемой прибыли; расширено и упорядочено применение ускоренной амортизации (амортизации с применением повышающих коэффициентов) и некоторые другие. Предполагалось, что функцию стимулирования инвестиционной активности будет выполнять модель нелинейной амортизации в сочетании с существенно более низкой налоговой ставкой.

В результате введения данных новаций снижение эффективной ставки действительно имело место. Так, средняя (эффективная) ставка в 2002–2005 гг. составляла 32,1% и была на 8 п. п. ниже, чем в рамках первого периода. Исследования, проводившиеся с использованием методологии предельной эффективной налоговой ставки (marginal

³ Рассчитано автором по: [17; 18].

effective tax rate)⁴ сразу после введения в действие новой модели налогообложения прибыли и соответственно новой схемы стимулирования инвестиционной активности, в частности, показали, что в целом ряде случаев новая модель поддержки инвестиционной активности (с учетом изменения порядка учета процентов по банковским кредитам для расчета облагаемой прибыли и др. факторов) обеспечивала существенно более выгодные условия налогоплательщикам, чем действовавшая ранее 50%-я инвестиционная льгота [20, с. 245].

Однако роста объема инвестиций относительно ВВП в этом периоде по сравнению с предшествующим не наблюдалось – этот показатель составил 10,9% (по сравнению с 12,8% предшествующего периода). И хотя выраженного роста инвестиций (в сопоставимых ценах) сразу после введения этих новаций также не наблюдалось (см. рис.), определенная повышательная динамика их общего объема все-таки наметилась. В то же время доля валового накопления в ВВП незначительно повысилась (с 17,9 до 18,2% в среднем за период).

С 2006 г. начался переход к третьему этапу формирования модели поддержки инвестиций в рамках налогообложения прибыли. С этого года вводится амортизационная премия – право одномоментного вычета расходов на капитальные вложения в размере не более 10% первоначальной стоимости основных средств (ст. 258 п. 9 НК РФ). Выраженного роста инвестиционной активности в этот период не наблюдалось (номинальный темп роста инвестиций в основной капитал в 2006 г. составил 131%, что было выше предшествующего года, когда его величина составила 126%, но была ниже показателя 2004 г.).

С 2009 г. возможности использования амортизационной премии были расширены за счет предоставления права дополнительного вычета до 30% расходов на капитальные вложения в объекты, относящиеся к третьей – седьмой амортизационным группам. В условиях разразившегося в эти годы мирового финансового кризиса с 2009 г. была снижена ставка налога на прибыль, как мера поддержки бизнеса в этот период. На этом фоне в посткризисные годы имел место рост инвестиций, который продолжался до следующего кризиса (2015–2016 гг.). Однако начиная с 2011 г. темпы прироста инвестиций в основные фонды в экономике страны снижаются, а с 2014 г. имеет место сокращение инвестиций (в постоянных ценах 2000 г.). При этом частные инвестиции (без бюджетных инвестиций) сохраняли достаточно устойчивый уровень относительно ВВП (с минимальным значением в 11,1% в 2006 г. и максимальным в 2008 г. на уровне 12,8%). Фактически

⁴ Методология оценки показателя marginal effective tax rate представлена, в частности, в [9; 10].

динамика частных инвестиций в большей мере следовала за динамикой ВВП, чем за динамикой эффективной ставки налога на прибыль.

Особенностью данного этапа применения льгот по налогу на прибыль было сочетание механизмов амортизационной премии и нелинейной амортизации. По сути, механизм амортизационной премии может рассматриваться в качестве дополнительной схемы ускоренных амортизационных списаний, при котором в первый год эксплуатации оборудования дополнительно к базовым нормам амортизации списывается еще до 10% или до 30% стоимости.

Если при использовании инвестиционной льготы (на первом из выделенных этапов) балансовая стоимость амортизируемого имущества не корректировалась при ее применении, соответственно факт использования льготы не влиял на последующую сумму амортизации, то механизм амортизационной премии требует корректировки балансовой стоимости. Итогом же становится факт, что данный механизм в целом (т. е. действующая система поддержки и стимулирования инвестиционной активности) просто перераспределяет общую сумму налогового платежа за весь срок службы основных фондов на более поздние годы и не создает дополнительных финансовых ресурсов для налогоплательщика. В лучшем случае дополнительным ресурсом можно считать сумму выигрыша на таком смещении платежей на более поздние периоды с учетом коэффициента дисконтирования.

Введенная в 2006 г. амортизационная премия в размере до 10% практически не заинтересовала налогоплательщиков. Так, в 2006 г. ее использование привело к увеличению общей суммы расходов, уменьшающих сумму доходов от реализации, всего на 0,3%, в 2007 г. – на 0,5%⁵, а относительной общей суммы инвестиций в этом году она составила всего 1,4% (см. табл.). Увеличение размеров амортизационной премии до 30% расходов на инвестиции по оборудованию, относящемуся к определенным амортизационным группам, привлекло существенно большее внимание налогоплательщиков. Так, уже в первом году действия данной льготы общая сумма двух видов амортизационной премии возросла в 2,7 раза. Если до 2009 г. сумма амортизационной премии составляла около 2% всех инвестиций в основные фонды, то в 2009 г. ее величина достигла 5,7% и дальше с неустойчивой динамикой росла до 9,4% в 2015 г. В то же время общее число налогоплательщиков, использующих данный вид налоговых льгот, было (и остается) относительно невелико: в 2010 г. их было всего 11,4 тыс. из 1,3 млн налогоплательщиков, т. е. менее 1%. В 2018 г. их было 10,7 тыс. из 0,9 млн, т. е. 1,1% налогоплательщиков.

⁵ Рассчитано автором по: данные формы статистической налоговой отчетности № 5-П за 2006–2007 гг. www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms (дата обращения: 10.10.2020).

Таблица

Амортизационная премия и нелинейная амортизация, учтенная налогоплательщиками при расчетах по налогу на прибыль, и отношение общей суммы этих льгот к инвестициям в основные фонды, 2006–2018 гг., млрд руб.

Годы	Амортизационная премия		Нелинейная амортизация	Инвестиционный вычет	Отношение льгот (2+3+4) к инвестициям, %	Темпы роста инвестиций (в постоянных ценах), %	Отношение к начисленной амортизации, %	
	до 10%	до 30%					нелинейная амортизация, %	все льготы (2+3+4), %
2006	65,96	–	н.д.	–	1,4	120,2		5,2
2007	137,12	–	н.д.	–	2,0	126,9		8,9
2008	170,23	–	н.д.	–	1,9	115,4		8,9
2009	104,24	352,58	н.д.	–	5,7	83,5		19,5
2010	121,68	437,79	114,72	–	7,4	105,5	4,3	25,3
2011	123,80	567,86	163,51	–	7,7	113,6	5,2	27,2
2012	151,58	693,72	195,14	–	8,3	107,0	5,3	28,4
2013	118,30	668,78	147,22	–	6,9	100,4	3,5	22,4
2014	182,78	906,55	198,91	–	9,3	92,8	4,2	27,1
2015	166,20	947,53	192,06	–	9,4	88,5	3,6	24,6
2016	200,68	977,80	188,30	–	9,3	100,7	3,2	23,3
2017	191,88	1100,33	177,37	–	9,2	106,0	2,8	23,3
2018	202,80	1129,27	195,85	34,78	8,6	106,4	2,8	21,8

Источник: рассчитано автором по: данные формы статистической налоговой отчетности № 5-П, 2006–2018 гг. www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms (дата обращения 10.10.2020); ФЦС. rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial (дата обращения 10.10.2020).

Фактически начиная с 2014 г. объем налоговых льгот (предоставляемых всем категориям налогоплательщиков в соответствии с федеральным законодательством) стабилизировался относительно общей суммы инвестиций на уровне 9,2–9,4%. Некоторое снижение этого отношения имело место только в 2018 г., когда в поддержку эти мерам был введен дополнительно еще и инвестиционный вычет. Несмотря на это, отношение суммы всех рассматриваемых видов налоговых льгот относительно осуществленных инвестиций сократилось.

Обращает на себя внимание заметное снижение доли ускоренной амортизации в общей сумме амортизации – с 5,2–5,3% в 2011–2012 гг.

до 2,8% в 2018 г.⁶ Аналогична и динамика общего объема рассматриваемых налоговых льгот в целом. Так, до 2011–2012 гг. просматривается рост объема предоставляемых налоговых льгот относительно сумм начисленной амортизации до 28,4%, впоследствии имеет место их снижение до 21,8% по итогам 2018 г.

Одним из важных вопросов, касающихся эффективности и целесообразности использования налоговых льгот, интегрированных в механизм ускоренной налоговой амортизации, является вопрос о реальной функции этих льгот, а именно: выполняют ли предоставляемые налоговые льготы функцию формирования дополнительных источников инвестирования в основные фонды или же служат иным целям, в частности, целям налогового планирования и поддержания приемлемого уровня налоговой нагрузки в рамках среднесрочного временного горизонта. Имеющиеся в экономической литературе оценки степени влияния амортизационной премии на принятие инвестиционных решений в целом довольно пессимистичны. Авторы склоняются к тому, что данный вид налоговых льгот в большей мере формирует инструмент налогового планирования, а не активизации инвестиций [4]. В частности, отмечается, что «применение амортизационной премии является одним из способов оптимизации налогообложения и непосредственного влияния на принятие организацией решения об инвестировании высвобождаемых средств в обновление фондов не оказывает» [21, с. 161].

С 2018 г. в отечественную модель налогообложения прибыли на федеральном уровне был введен уже упоминавшийся ранее инвестиционный вычет (ст. 286.1 НК РФ). Данная льгота представляет собой принципиально новую конструкцию для отечественной налоговой системы и непосредственно не вписана в модель ускоренной амортизации, как это имело место в отношении амортизационной премии обоих видов. Инвестиционный вычет предоставляет налогоплательщику возможность увеличить собственные финансовые ресурсы за счет сокращения суммы уплачиваемого налога на прибыль. По сути, речь идет о возможности компенсации за счет бюджета части стоимости оборудования вплоть до 100% в зависимости от направления инвестиций. При этом до 90% (потенциально) может быть компенсировано за счет суммы налога, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ, и до 10% – за счет федерального бюджета. Таким обра-

⁶ Необходимо отметить, что приводимые данные могут служить лишь общей иллюстрацией проблемы, поскольку информация об ускоренной амортизации (равно как и информация о значениях амортизационной премии) приводится по данным налоговой отчетности, а общая сумма амортизации – по данным бухгалтерской отчетности.

зом, основные направления инвестиций будет определять субъект РФ, и его бюджет понесет основные потери от применения данной льготы. По итогам 2018 г. общая сумма инвестиционного налогового вычета составила 34,8 млрд руб. (см. табл.); воспользовалось данной льготой всего 37 налогоплательщиков (при этом на одного налогоплательщика в Ямало-Ненецком автономном округе приходится более 97% всей суммы), а сумма потерь для бюджета и выигрыша для налогоплательщиков составила 6,2 млрд руб.⁷

Итоги одного года не позволяют делать каких-либо серьезных выводов о возможных масштабах использования данной льготы и о ее востребованности. Соответственно, пока сложно говорить о переходе к новому, четвертому этапу формирования налоговой политики в отношении поддержки инвестиционной активности. Потенциал данной льготы будет серьезно ограничен переносом основной регуляторной и финансовой нагрузки при ее применении на субфедеральный уровень.

Выше были рассмотрены только отдельные инструменты налоговой поддержки инвестиционной активности в рамках налогообложения прибыли. На каждом из выделенных выше этапов развития механизма налогообложения прибыли действовали и иные инструменты. Так, на протяжении всего периода существования налога на прибыль (с 1992 г. по настоящее время) налоговое законодательство содержало такой элемент, как «инвестиционный налоговый кредит» (его положения претерпели существенные корректировки), существенно корректировались и налоговые льготы, связанные с поддержкой НИОКР. Самостоятельным блоком можно считать и льготы, направленные на поддержку инвестиций в рамках локальных преференциальных режимов (свободные экономические зоны, позднее – особые экономические зоны, территории опережающего развития, специальные инвестиционные проекты и др.). На каждом из выделенных этапов эти и другие виды поддержки имели определенную специфику. Но ключевыми и наиболее масштабными для страны в целом были льготы, допускавшие их использование налогоплательщиками на территории всей страны и без выраженного учета отраслевой специфики.

В заключение необходимо отметить, что на протяжении всего рассматриваемого периода (начиная с 1992 г. и до настоящего времени) заметного влияния изменений в мерах проводимой налоговой политики и корректировки ее инструментов на инвестиционную активность хозяйствующих субъектов не просматривается. Динамика инве-

⁷ По данным формы статистической налоговой отчетности № 5-П за 2018 г. www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms (дата обращения: 10.10.2020).

стиций в большей мере следовала за динамикой ВВП, чем за масштабами предлагаемых налоговым законодательством налоговых льгот. Последние более активно использовались в качестве инструментов налогового планирования, чем в качестве средства формирования дополнительных финансовых ресурсов, поддерживающих инвестиционный процесс. Опыт применения трех модификаций ключевых инвестиционных льгот за весь период действия современной модели налогообложения прибыли ставит вопрос о более конкретной цели предоставления льгот, а именно: является ли целью налоговой льготы увеличение финансовых возможностей субъектов хозяйствования для инвестирования или же целью является снижение эффективной налоговой ставки на короткий срок в случае инвестирования в основные фонды. В любом случае необходимо формирование условий, обеспечивающих интерес (не только краткосрочный финансовый) субъектов экономической деятельности в осуществлении инвестиций. Для решения последнего вопроса только инструментов налоговой политики явно недостаточно.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аганбегян А.Г. О неотложных мерах по возобновлению социально-экономического роста // Проблемы прогнозирования. 2019. № 1. С. 3–15.
2. Буклемишев О.В. Инвестиционная пауза в российской экономике и ее преодоление // Журнал Новой экономической ассоциации. 2016. № 1 (29). С. 160–167.
3. Черник Д.Г. К вопросу о налоговой политике современной России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2015. Т. 195. № 6. С. 975–997.
4. Семенова Н.Н. Налоговые льготы по налогу на прибыль организаций как инструмент стимулирования инвестиционной активности // Финансы и кредит. 2016. № 28. С. 37–48.
5. Смородина Е.А. Налоговое стимулирование инвестиций в основной капитал в России // Финансовый журнал. 2013. № 4. С. 157–166.
6. Типалина М.В. Влияние изменений по налогу на прибыль на инвестиционную активность организации // Налоговая политики и практика. 2007. № 4 (52). С. 26–29.
7. Лазарян С.С., Черноталова М.А. Влияние налоговой политики на уровень инвестиций частного сектора // Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 71–84.
8. Вотинов А.И., Елкина М.А., Никонов И.В. Детерминанты частных инвестиций в России: роль налога на прибыль // Экономический журнал ВШЭ. 2019. № 4. С. 542–561.
9. Feldstein M. The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act // Journal of Political Economy. 103. June 1995. No. 3. Pp. 551–572.
10. Chan D., Mintz J. U.S. Effective Corporate Tax Rate on New Investments: Highest in the OECD. Tax & Budget Bulletin. Cato Institute, Washington, DC. 2010. No. 62.

11. Закон РСФСР «О порядке применения на территории РСФСР в 1991 году Закона СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций». 1 декабря 1990. base.garant.ru/1549445 (дата обращения: 10.08.2020).
12. Насырова В.И. Инвестиционный налоговый кредит как фактор инвестиционной активности регионов // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 4. Т. 2. С. 99–103.
13. Налоговая политика России: проблемы и перспективы / Под ред. И.В. Горского. М.: Финансы и статистика, 2003.
14. Афанасьев М., Кузнецов П. Забытая амортизация (причины недоиспользования методов ускоренной амортизации) // Вопросы экономики. 1996. № 11. С. 105–118.
15. Российский статистический ежегодник. Официальное издание. 1997. Госкомстат России. М., 1998.
16. Российский статистический ежегодник. Официальное издание. 1999. Госкомстат России. М., 2000.
17. Финансы России. Статистический сборник. Госкомстат России. М., 2002.
18. Финансы России. Статистический сборник. Госкомстат России. М., 1998.
19. Лыкова Л.Н. Налоговая политика: эффективность рычагов и стимулов // Вопросы экономики. 1993. № 9. С. 58–66.
20. Karzanova I.V. Estimation of Effect of Taxation on Real Sector Investment in Russia: Calculation of Marginal Effective tax Rates // Экономический журнал ВШЭ. 2002. № 2. С. 225–250.
21. Пинская М.Р., Мельникова Н.П. Амортизационная политика как инструмент регулирования расширенного воспроизводства: налоговый аспект // Налоги и финансовое право. 2015. № 8. С. 155–162.

ABOUT THE AUTHOR

Lykova Lyudmila Nikitichna – Doctor of Economic Sciences, Professor, the Main Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
lykoval@inecon.ru

TAX INCENTIVES FOR SUPPORT OF INVESTMENTS: RUSSIAN HISTORY AND CURRENT STATE

The article discussed the main benefits for corporate income tax that had operated in Russia since 1992 and that had been aimed at supporting investment activity. It was shown that the use of tax benefits, differing in their characteristics throughout the entire period, did not have a significant impact on the dynamics of investments. The tax incentives, applied since 2002, did not form an additional source of investment in fixed assets, but only redistributed the amount of the tax payment in time. The introduction of an investment deduction was aimed at creating an additional financial source, but shifting its burden and regulation to the subfederal level can significantly reduce the effectiveness of this measure.

Key words: *tax incentives, income tax, effective tax rate, investment incentive, depreciation premium, investment deduction, investment.*

JEL: H20, H21, H30.

С.А. БРАТЧЕНКО

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
ФГБУН Институт экономики РАН

КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ

Реализация национальных целей и стратегических задач социально-экономического развития страны требует – в качестве одного из условий – кардинального повышения качества государственного управления. Настоятельной задачей представляется реформирование самого института государственного управления, в то время как содержание понятия «качество государственного управления» не определено ни в научной литературе, ни на практике. Это является одним из препятствий эффективной трансформации институтов государственного управления. В данной работе была предпринята попытка определить содержание понятия «качество государственного управления».

Ключевые слова: *качество государственного управления, результативность государственного управления, эффективность государственного управления, институт государственного управления, цели государственного управления, государственные интересы.*

JEL: B41, D02, D73, E60, H82, H83, L32, L33, L38.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10071.

Введение

Реализация национальных целей и стратегических задач социально-экономического развития страны требует – в качестве одного из условий – кардинального повышения качества государственного управления (ГУ).

Актуальность данного исследования определяется как минимум двумя обстоятельствами. В науке на сегодняшний день нет четкого понимания того, что такое «качество государственного управления». В научной литературе о качестве ГУ обычно упоминают в контексте изучения других проблем. Невозможно решить практическую задачу повышения качества государственного управления при отсутствии понимания содержания данной категории и, как следствие, четкого понимания факторов, от которых оно зависит.

Категория «качество государственного управления» в литературе: краткий обзор источников

В современной литературе, посвященной вопросам качества государственного управления, наблюдается некоторая коллизия. В работах, посвященных проблемам современной российской экономики, достаточно часто отмечается, что решение многих задач социально-экономического развития кроется в повышении качества государственного управления [1, с. 136; 2; 3; 4 с. 115–116; 5; 6; 7, с. 5, 10]. Однако, когда заходит речь о содержательной стороне вопроса, о том, в чем заключается сущность категории «качество государственного управления», то в качестве ответа предлагаются западные интерпретации этого понятия – чаще всего это либо концепция *New Public Management* (NPM, Нового государственного менеджмента, НГМ) [8; 9; 10; 11], либо парадигма *Good Governance* (GG, достойного, добросовестного, хорошего, эффективного управления) [12; 13; 14], либо иные индикативные инструменты [15].

В нашей работе [16] было проанализировано содержание этих концепций. Вкратце: в соответствии с концепцией *New Public Management* предусматривается сокращение государственных функций, взаимодействие с обществом и бизнесом рассматривается как предоставление потребителям качественных услуг с минимальными издержками [17, с. 166–176]. Согласно НГМ, к ГУ относятся образование, здравоохранение и пр., а качество ГУ сводится к качеству предоставляемых государством услуг населению и бизнесу. Нельзя не отметить, что переход на НГМ в России действительно ознаменовал новую ступень в оказании госуслуг (например, массовое введение дистанционного оказания услуг).

Концепция Нового государственного управления является парадигмой, технологией государственного управления в сферах взаимодействия государства и общества, нацеленной на повышение качества оказания услуг населению и бизнесу. Однако после того, как управленческое решение о переходе на НГМ принято и реализовано, НГМ остается лишь технологией, инструментом оказания услуг и, строго говоря, не является государственным управлением, поскольку необходимым моментом любого управления является принятие и выполнение решений. При оказании государственных услуг никакие государственные решения не принимаются и не исполняются.

Целью данной работы является анализ качества государственного управления применительно ко всем областям государственной деятельности (включая решение задач социально-экономического развития, разработку и исполнение макроэкономической, денежно-кредитной и др.), а не только качества государственных услуг, как это имеет

место в НГМ, и поэтому парадигма Нового государственного менеджмента оставляет для нас открытым вопрос о содержании категории «качество государственного управления».

Концепция *Good Governance* широко используется такими влиятельными организациями, как Всемирный банк¹, Совет Европы [18] и опирается на индикативный подход, наборы индикаторов называются показателями качественного государственного управления. В работе [16] было показано, что наборы индикаторов в концепции *Good Governance*, будучи разработанными и полезными для других целей, в первую очередь характеризуют качество государства (а не управление государством) и поэтому не приближает нас ни к пониманию содержания категории «качество государственного управления», ни к четкому пониманию тех факторов, от которых зависит повышение качества государственного управления в Российской Федерации.

12 принципов достойного управления представляют собой не только характеристики качественного государственного управления в видении Совета Европы, но и одновременно задачи для недавно вошедших в ЕС стран. Для помощи правительствам этих стран разработан набор инструментов, применяя которые можно улучшить состояние дел (и, значит, повысить качество ГУ) в каждой целевой области [19]. Часть из них перекликается с повесткой дня российского государственного управления, например: результативность и эффективность, инновации, верховенство права, устойчивость и долгосрочная ориентация (последнее в значительной степени соответствует стратегическому планированию). Поэтому можно предположить, что разработки СЕ могут быть полезны при решении повышения качества ГУ в России в конкретных областях.

Однако даже на стадии предварительного анализа становится понятным, что многие проблемы нашего отечественного государственного управления лежат где-то в другой плоскости. Например, у нас есть государственная программа «Юстиция», корреспондирующая с европейской задачей создания качественной системы правосудия (Quality justice systems) [19, р. 161–176]. Согласно Сводному докладу о выполнении государственных программ за 2018 г.², эффективность реализации программы «Юстиция» составила 99,7%, что означает, что имеющиеся проблемы в области юстиции близки к своему решению. Одновременно это должно свидетельствовать о высоком качестве ГУ. Между тем, Председатель Счетной палаты А. Кудрин считает, что

¹ info.worldbank.org/governance/wgi/#home.

² Это последний доступный доклад, доклад за 2019 г. еще не опубликован (на 25.11.2020): programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government.

именно текущее состояние судебной системы является одним из самых существенных препятствий для достижения национальных целей³.

Еще одна коллизия, имеющая место в научной литературе при освещении темы качества государственного управления – наличие трех весьма близких категорий, характеризующих меру успешности управления – эффективности, результативности и качества. Показатели эффективности и результативности лишь частично и одномерно характеризуют успехи управления: эффективность – безотносительно степени достижения целей, а результативность – безотносительно затрат. При этом как результативность, так и эффективность управления зависят от качества управления [20, с. 37]. Качество управления, в свою очередь, является фактором как эффективности, так и результативности. Таким образом, категория «качество управления» не тождественна категориям «результативность управления» или «эффективность управления».

Качество государственного управления: содержание и структура понятия

Для определения понятия качества государственного управления прежде всего обратимся к понятию «качество». Казалось бы, это вопрос банальный, однако, представляется, что именно невнимание к содержанию категории «качество» явилось основной причиной неразличения понятий «результативность ГУ», «эффективность ГУ» и «качество ГУ», о чем говорилось в предыдущем пункте.

В экономике под качеством понимается *«совокупность свойств, признаков продукции, товаров, материалов, услуг, работ, обуславливающих их способность удовлетворять потребности и запросы людей, соответствовать своему назначению и предъявляемым требованиям»* [21]. Последний признак является весьма существенным: «Качество определяется мерой соответствия товаров, работ, услуг условиям и требованиям стандартов, договоров, контрактов, запросов потребителей» [21].

Таким образом, управление должно быть признано качественным, если оно соответствует некоторому «эталону» управления. Понимая под управлением «сознательное целенаправленное воздействие со стороны субъектов, органов на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты» [21], управление можно назвать качественным, если в результате управленческого воздействия объект воздействия достигает желаемого состояния, то есть когда достигнута цель управления.

³ www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303 (дата обращения 03.03.2020).

Может показаться, что в данной трактовке качество управления идентично понятию результативности, однако это не так. Поясним разницу на примере из области менеджмента.

В 1992 г. руководство некоей американской компании, специализирующейся на производстве пластиковой дробы, проанализировав ситуацию на рынке, приняло судьбоносное для компании решение, сулившее ей существенное расширение круга покупателей и, следовательно, увеличение объемов продаж с ростом прибыли: было принято стратегическое решение о расширении ассортимента производимой дробы. Стратегия была «расписана» в систему целей, задачи были доведены до исполнителей. Сотрудники справились с заданием блестяще: число клиентов увеличилось, сбыт рекордно вырос. Выручка возросла на 20%. Сотрудники производственных подразделений также внесли свою лепту в успешную реализацию стратегии: производительность труда за этот период выросла на 7,4%, а среднее время переналадки оборудования сократилось на 5%. Однако по итогам года прибыль упала на 83%. Это произошло потому, что топ-менеджмент компании не учел последствий расширения ассортимента при небольшом размере партий (такова специфика рынка дробы): переналадка оборудования дополнительно потребовала 10 000 часов [22].

В приведенном примере демонстрируется высокая результативность при реализации стратегии: как в отношении целевых индикаторов реализации стратегии (расширения круга покупателей, приведшего к увеличению доли рынка, роста продаж, увеличения доходов), так и в отношении производственных показателей (производительности труда и времени переналадки оборудования). Однако высокая результативность реализации стратегии никак не компенсировала низкое качество управления: по итогам реализации предложенной стратегии состояние компании существенно ухудшилось, и прибыль упала на 83% по сравнению с предыдущим 1991 г.: стратегия оказалась ошибочной.

Разница между результативностью и качеством управления заключается в том, что результативность относится к оценке реализации принятых решений, она соотносит результаты с целями, установленными руководством организации (государства), а оценка качества управления соотносит результаты с исходно поставленными задачами (государственными интересами, государственными проблемами).

Категория *качества управления* характеризует, насколько результаты управленческой деятельности соответствуют исходно поставленным задачам, и качество управления является мерой этого соответствия.

Так, в случае управления коммерческой организацией (менеджмента) качественное управление должно приводить к повышению

конкурентоспособности компании, выходу на новые рынки или увеличению доли на «старых» рынках и, в конечном счете, к повышению прибыли и рентабельности компании, что позволит учредителям получать устойчивые дивиденды и развивать компанию в долгосрочном периоде [23].

Управленческие решения играют абсолютно разную роль при оценке результативности и качества управления. Для оценки качества управления не требуется информации о том, какие решения принимались или какие стратегии реализовывались и каким образом. Качество управления характеризует результаты управления объектом независимо от принимаемых решений, сопоставляя их с эталоном, в качестве которого выступает исходно поставленная задача (цель).

При оценке результативности критерием результативности (получаемого результата) является степень выполнения решений, а при оценке качества управления решения выступают одной из характеристик (факторов) этого качества. При анализе качества управления закономерен вопрос: какое влияние оказало то или иное решение на качество управления. В вышеуказанном примере с компанией, производящей дробь, решение о расширении ассортимента свидетельствует о существенном понижении качества управления компанией в 1992 г. по сравнению с 1991 г.

Кроме того, категория результативности применима ко всем сотрудникам в той мере, в которой сфера их ответственности подпадает под принимаемые решения. Говорить о качестве управления возможно только применительно или к высшему менеджменту компании в целом, или к «первым» лицам, принимающим стратегические решения и отвечающим за их реализацию.

Чтобы исследовать категорию «качество государственного управления», необходимо прежде выяснить в общих чертах содержание государственного управления, то есть, каково предназначение государства, каковы цели и задачи государства и, значит, государственного управления.

В работе [24] было показано, что в настоящее время в науке нет однозначной позиции относительно наличия интересов у общества и государства. Согласно узко понимаемого принципа методологического индивидуализма («Мы есть всегда результат суммирования, соединяющего два или более Эго» [25, с. 44]) государство не рассматривается как субъект (в данном случае субъект управления), и у него не имеется собственных целей, интересов или задач.

Альтернативная точка зрения признает наличие у государства признаков субъектности и существование интересов общества и государства, не сводимых к сумме интересов индивидуумов [26, с. 326]. Отсюда следует наличие у государства целого ряда функций, к которым отно-

сятся политическая, экономическая, социальная и прочие. Реализация каждой функции осуществляется в виде достижения соответствующих целей, решения соответствующих проблем или задач. Поэтому при рассмотрении вопросов государственного управления следует принимать во внимание наличие у государства интересов, целей, задач и проблем, а также их специфику [27, с. 23].

В свете вышесказанного в общем виде качество государственного управления – категория, характеризующая меру соответствия результатов государственного управления интересам, целям и задачам государства, содействия реализации государственных функций или решению государственных проблем.

В случае государственного управления при оценке качества управления результаты управленческой деятельности соотносят не с индикаторами, установленными государственными ведомствами, а со степенью решения исходной государственной задачи. Так, если целью государственной программы «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности»⁴ является «создание в Российской Федерации конкурентоспособной, устойчивой, структурно сбалансированной промышленности...», то о качестве управления данной государственной программой следует судить по тому, насколько за оцениваемый период повысилась конкурентоспособность отечественной промышленности. Существующая практика государственного управления оперирует показателями результативности, в результате чего, согласно Сводному докладу о выполнении государственных программ за 2018 г. эффективность⁵ реализации данной программы в целом была признана высокой, (индикаторы программы были выполнены на 97%), а конкретно результативность усилий по созданию благоприятной конкурентной среды оценена в 100%, также как и содействие молодежному предпринимательству, и малому инновационному предпринимательству⁶. Несмотря на максимально возможную результативность, зафиксированную в документе, очевидно, что не только в 2018 г., но и в настоящий момент эти проблемы остаются весьма актуальными, и существенных подвижек в их решении за последние годы не наблюдалось. Именно потому, что оценивается результативность, а не качество государственного управления, мы имеем такое расхождение:

⁴ Согласно Постановления Правительства РФ от 15.04.2014 N 328 (ред. от 31.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

⁵ Сводный доклад оперирует термином «эффективность», хотя по содержанию это результативность.

⁶ См.: Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 г. С. 1241–1242. programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government.

результативность управления оказывается высокой, а конкурентоспособность промышленности существенно не растет.

Еще одной иллюстрацией разницы между категориями результативности и качества в государственном управлении может служить реформирование отношений собственности в начале 1990-х гг. С точки зрения бюрократии, то есть формальных критериев результативности, эта реформа оценивается как блестяще проведенная уполномоченными федеральными органами (разгосударствление и передача в частные руки бывшей общенародной собственности были проведены почти бесконфликтно и в кратчайшие сроки). Однако глубинная цель приватизации зиждилась на мифологеме о грядущем процветании, поскольку частный собственник *per se* является эффективным собственником, – мифологеме, которая выступила одной из движущих сил всего российского переустройства конца XX в. Эта «глубинная цель» не была достигнута, с точки зрения государственных интересов реформа в действительности «провалилась»: массовый эффективный собственник в стране в результате приватизации не сформировался [3, с. 107–108]. В 1998 г. российский ВВП составлял менее 60% от ВВП 1990 г. Это не значит, что не нужно было проводить приватизацию. Это значит, что стратегия (приватизация) оказалась недостаточной для решения поставленной задачи (формирование массового эффективного собственника), нужно было «подключать» другие инструменты. Очевидно, что анализировать *a posteriori* гораздо легче, чем принимать решения *a priori*, но анализировать нужно, чтобы избежать будущих ошибок.

Таким образом, не только результативность и качество управления представляют собой совершенно разные категории, но и при высокой результативности может наблюдаться низкое качество управления.

Поэтому в самом общем виде качество государственного управления характеризует степень соответствия результатов государственного управления интересам, целям и задачам государства, содействия реализации государственных функций или решению государственных проблем.

В конкретных случаях, анализируя решение какой-либо конкретной государственной задачи, качество государственного управления характеризует степень решения данной исходной задачи (при условии, что данная задача соответствует государственным интересам). В связи с этим в государственном управлении особую роль играет целеполагание [28]. И если цель или стратегия для достижения цели определена неверно, то *a priori* качество государственного управления не может оказаться высоким.

Результативность в государственном управлении – это степень достижения плановых значений индикаторов, зафиксированных в документах государственного управления.

В отличие от результативности, качество государственного управления далеко не всегда легко измеримо. В частности, это обусловлено тем, что в государственном управлении имеют значение социальный, экономический, политический, экологический и др. аспекты; при этом очень часто эти действия имеют отложенный эффект [29]. Как пишет И. Барциц, «именно оценка соответствия поставленной цели и полученных результатов является основным звеном в перечне иных критериев и показателей. Поскольку управленческая деятельность предполагает достижение комплекса результатов, то эффективность также связывается с достижением всей совокупности результатов» [30, с. 97]. То есть при оценке качества государственного управления необходимо принимать во внимание всю совокупность последствий принимаемых и реализуемых государственных решений – в политической, социальной, экономической, экологической и др. областях.

Влияние институциональных факторов

Категория качества управления может рассматриваться с двух сторон – с прикладной управленческой точки зрения и с институциональной, как характеристика результатов управления государством и как институциональная характеристика самой системы государственного управления (качество института государственного управления). И если управленческий аспект качества управления характеризует, насколько результаты управленческой деятельности соответствуют государственным интересам, целям и задачам государства, и качество управления является мерой этого соответствия, то с институциональной точки зрения *качество управления* – это способность института государственного управления формулировать и затем обеспечивать достижение указанных целей.

Мы солидарны с Ю.А. Тихомировым и Е.Л. Писаревским, которые рассматривают систему управления в каждой стране как неотъемлемый элемент национальной культуры, детерминированной историческими и географическими факторами. Эта управленческая культура весьма стабильна и инертна. Любые импортируемые технологии управления будут приняты и востребованы государственным аппаратом и обществом лишь в том случае, если они адаптированы к национальным культурным традициям [31; 32; 33]. В.М. Полтерович еще в 2001 г. предостерегал от бездумного копирования чужих практик (называя данный феномен трансплантацией): «Многочисленные факты свидетельствуют о том, что институты, эффективные в одной среде, могут оказаться бесполезными или даже деструктивными в другой» [34, с. 25]. То есть качество государственного управления является

институциональной характеристикой системы ГУ (иногда говорят просто о качестве государства, хотя, строго говоря, содержательно это более широкая категория).

Два рассматриваемых аспекта качества государственного управления взаимосвязаны: от качества системы государственного управления, *качества института* государственного управления непосредственно зависит результат управленческой деятельности, который в наиболее общем виде можно охарактеризовать как *качество (результата)* государственного управления. На это указывают Ф. Фукуяма («Гораздо более важным, чем размер правительства, является его качество. ...Наблюдается устойчивая зависимость между качеством государства и результатами социально-экономического развития» [35]) и эксперты ЕС («Качество институтов в стране, как правительственной, так и судебной системы, является ключевым фактором, определяющим благосостояние страны» [19, р. 1]). Еще более рельефно выразился по этому поводу проф. Дж. Кэй: «В современном мире квалификация может быть получена где угодно, а капитал и технологии свободно перемещаются между странами. Разница между богатыми и бедными странами отражает разницу качества их экономических институтов» [36]. В этом же ключе А.Д. Некипелов с соавторами говорит о качестве государственного аппарата («На эффективности осуществления исполнительной властью регулирующей функции негативно сказывается качество государственного аппарата» [37]).

Поэтому с институциональной точки зрения *качество государственного управления* – это качество системы государственного управления, способность института государственного управления формулировать и затем обеспечивать достижение таких целей государственного управления, которые соответствуют интересам, целям и задачам государства, а также обеспечивают эффективную реализацию государственных функций и решение государственных проблем.

Поскольку в современной России существуют системные проблемы с качеством (результатом) государственного управления, то следует предположить, что они вызваны качеством института государственного управления, и что качество этого института можно охарактеризовать как невысокое.

Институциональные параметры как правило являются весьма инертными, на практике государству удастся влиять на довольно небольшую часть институционального поля, в частности, вследствие того, что значительная его часть является неформальными институтами. Тем не менее, поскольку существует проблема с качеством института государственного управления, эту работу следует методично проводить: ведь именно качество институтов определяет способность системы государственного управления качественно управлять.

Выводы

Таким образом, при обсуждении темы качества государственного управления в научной литературе имеет место коллизия: актуальность этой темы для России связана с низким качеством ГУ, и задача науки – выявить причины этого низкого качества и предложить практические рекомендации для его повышения. Однако чаще всего в качестве ответа в научной литературе предлагаются западные интерпретации этого понятия – либо концепция *New Public Management*, либо парадигма *Good Governance*, либо иные индикативные инструменты. При более внимательном рассмотрении выясняется, что данные инструменты, будучи разработаны и весьма полезны для иных целей, лишь частично релевантны данной проблематике и вряд ли смогут объяснить и помочь нивелировать причины низкого качества государственного управления в России. Но если текущие причины низкого качества ГУ будут выявлены и устранены, то, например, методические разработки СЕ могут оказаться весьма полезны при разработке методологии управления различными сферами государственной деятельности.

Понятие качество управления является самостоятельной категорией по отношению к понятиям результативности и эффективности. Более того, и результативность, и эффективность зависят от качества управления. Управление можно назвать качественным, если в результате управленческого воздействия объект управления достигает желаемого состояния, цели управления.

Разница между результативностью и качеством управления заключается в том, что понятие результативности относится к оценке реализации принятых решений и соотносит результаты с целями, установленными руководством, а качество управления соотносит результаты с исходно поставленными задачами (государственными интересами, государственными проблемами). То есть для оценки качества управления не требуется информация о том, какие решения принимались или какие стратегии реализовывались и каким образом. Качество управления дает оценку результатам управления объектом независимо от принимаемых решений, сопоставляя первые с целью управления: достиг ли объект управления желаемого состояния, решена ли изначально поставленная задача. Поэтому при высокой результативности может наблюдаться низкое качество управления.

Особенно важным это становится в государственном управлении – необходимость сверять результаты управления не только с формальными индикаторами результативности, установленными в рамках системы государственного управления и зафиксированными в бюрократических документах, а прежде всего с тем, насколько решена исходная государственная проблема или задача, насколько результаты управления соответствуют государственным интересам.

В самом общем виде качество государственного управления характеризует степень соответствия результатов государственного управления интересам, целям и задачам государства, содействия реализации государственных функций или решению государственных проблем. В конкретных случаях, анализируя решение какой-либо конкретной государственной задачи, качество государственного управления характеризует степень решения данной исходной задачи (при условии, что поставленная цель (задача) соответствует государственным интересам). В связи с этим в государственном управлении особую роль играет целеполагание. Если цель или стратегия для достижения цели определена неверно, то а priori качество государственного управления не может оказаться высоким. При оценке качества государственного управления необходимо принимать во внимание всю совокупность последствий принимаемых и реализуемых государственных решений – в политической, социальной, экономической, экологической и др. областях.

Категория качества управления может рассматриваться с двух сторон – с прикладной управленческой точки зрения и с институциональной. *Управленческий аспект качества управления характеризует результаты:* насколько результаты управленческой деятельности соответствуют государственным интересам, целям и задачам государства, и качество управления является мерой этого соответствия. *С институциональной точки зрения качество управления – это качество института,* это способность института государственного управления формулировать и затем обеспечивать достижение указанных целей.

Поэтому несмотря на то, что институциональные параметры обычно являются чрезвычайно инертными, для повышения качества (результата) государственного управления необходимо проводить методичную работу по повышению качества института государственного управления. Трансформация института государственного управления давно назрела, без нее, без кардинально повышения качества государственного управления реализация национальных целей и стратегических задач социально-экономического развития страны представляется мало реальной.

Исполнительная власть разделяет озабоченность относительно низкого качества государственного управления. Правительство РФ считает необходимым посвятить раздел Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 г. повышению качества государственного управления, в который входит 81 задача⁷. В середине октября 2020 г. Председатель правительства РФ анонсировал оптими-

⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 3205-р. static.government.ru/media/files/acokCPrAIQ2THkZ3liuFPUoDdtLWb58h.pdf.

зацию системы государственного управления⁸. Вопрос лишь в том, насколько в итоге удастся повысить качество института отечественного государственного управления.

Настоящая работа посвящена выяснению содержания концептуальных понятий, следующим предметом исследования, предполагается, будут выступать более прикладные аспекты – факторы государственного управления. Исследование далеко от завершения, и автор намерен продолжать изучение этой сложной, но актуальной темы.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Городецкий А.Е.* Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития: Монография. М.: Институт экономики РАН. 2018.
2. *Лексин В.Н.* Административная реформа и оценка качества государственного управления // Труды ИСА РАН. Т. 22. 2006. С. 113–132.
3. *Лексин В.Н.* Качество государственного управления: возможность объективных оценок // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 5. С. 100–109.
4. *Ленчук Е.Б.* Глобальные проблемы и вызовы обуславливают возрастание экономической роли государства // Вопросы политической экономии. 2020. № 1. С. 112–119.
5. *Положихина М.А.* Качество и эффективность государственного и муниципального управления: вопросы оценки // Экономические и социальные проблемы России. 2009. № 2. С. 133–156.
6. *Положихина М.А.* Организация государственного управления в современной России. М.: ИНИОН. 2012.
7. *Полтерович В.М.* Приватизация и рациональная структура собственности. М.: Институт экономики РАН. 2012.
8. *Алескеров Ф.Т., Головицкий К.И., Клименко А.В.* Оценки качества государственного управления. М.: ГУ ВШЭ. 2006.
9. *Барабашев А.Г.* Повышение эффективности оказания государственных услуг (анализ итогов международной конференции «Повышение эффективности оказания государственных услуг». Москва, 28–29 июня 2011. Аппам, НИУ-ВШЭ, Мэрилендский университет) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 1. С. 151–154.
10. *Тютин Д.В.* Новое Государственное Управление: от управления эффективностью и результативностью к менеджменту публичных ценностей // Управление экономическими системами. 2014. № 4. С. 24.
11. *Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С.* Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический доклад ЦСР. М.: РАНХиГС. 2018.

⁸ www.interfax.ru/russia/737259.

12. Шевелько Д.А. Принцип надлежащего управления в Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 15–19.
13. Понкин И.В. О понятии и концепте «Хорошего управления» («Good Governance») // Государственная служба. 2013. № 4. С. 39–42.
14. Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64–71.
15. Барабашев А.Г., Макаров А.А., Макаров И.А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 1–38.
16. Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 1. С. 57–72.
17. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
18. 12 Principles of Good Democratic Governance. Council of Europe, Center of Expertise for Local Government Reform. 2017.
19. Hauster F., ed. EU Quality of Public Administration. A Toolbox for Practioners. Abridged version /Ed. by F. Hauster. European Union, 2017.
20. Кожевников С.А., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территории. 2017. № 6. С. 35– 53.
21. Райзберг Б.А., Лазовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 1999.
22. Соколов В. Реализация стратегии в управлении производством. Дата публикации: 29.08.2005. www.cfin.ru/management/strategy/management_strategy.shtml (дата обращения: 23.08.2020).
23. Братченко С.А. Методологические подходы к определению цели управления предприятием // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2018. № 4. С. 63–78.
24. Автономов В.С. Еще несколько слов о методологическом индивидуализме // Общественные науки и современность. 2014. № 3. С. 53–56.
25. Мизес Л. фон. Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. Челябинск: Социум, 2019.
26. Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. Индивидуум и государство: экономическая дилемма. М.: Весь мир. 2014.
27. Братченко С.А. Методологические аспекты эффективности управления государственным имуществом // Журнал экономической теории. 2020. №1. С. 17–32.
28. Музычук В.Ю. Провалы государства в сфере культуры. М.: Институт экономики Российской академии наук, 2019.
29. Алаев А.А., Козлова С.В., Малютин К.М., Перова И.Т. Оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №4. С. 41–52.
30. Барциц И.Н. Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения // Проблемы управления (Минск). 2011. № 1. С. 92–100.

31. Урумова Ф.М. Концептуальные основания институциональной системы трансформации переходной экономики. Дисс... докт. экон. н. М., 2004.
32. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008.
33. Писаревский Е.Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 3–10.
34. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50.
35. Fukuyama F. Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. Farrar, Straus, & Giroux, 2014.
36. Kay J. The Truth About Markets: Why Some Nations are Rich But Most Remain Poor. Penguin, 2004.
37. Некипелов А. Д., Ивантер В.В., Глазьев С.Ю. Политика перехода к эффективной экономике // Экономист. 2014. № 1. С. 3–31.

ABOUT THE AUTHOR

Bratchenko Sventlana Anatolievna – Candidate of Economic Sciences, Senior Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – The Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
svetlana.bratchenko@gmail.com

THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE CONTENT OF THE CONCEPT

The implementation of national goals and strategic objectives of the country's socio-economic development requires – as one of the conditions – a radical improvement in the quality of public administration. Reforming the institution of public administration itself seems to be an urgent task, while the content of the concept of "quality of public administration" is not defined either in the scientific literature or in practice. This is one of the obstacles to effective transformation of public administration institutions. In this work, an attempt was made to determine the content of the concept of "quality of public administration".

Key words: *quality of public administration, effectiveness of public administration, efficiency of public administration, institution of public administration, goals of public administration, public interests.*

JEL: B41, D02, D73, E60, H82, H83, L32, L33, L38.

С.В. КОЗЛОВА

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник,
зав. сектором ФГБУН Институт экономики РАН

ГОСУДАРСТВЕННО-КОРПОРАТИВНЫЙ СЕГМЕНТ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

В статье представлены актуальные проблемы управления государством принадлежащей ему собственностью в форме акций в корпоративном сегменте экономики в современных геополитических условиях. Рассматривается институциональная среда, в которой государство функционирует как акционер в компаниях с государственным участием и субъект корпоративных отношений на рыночном пространстве. Анализ российской институциональной среды свидетельствует о преобладании нерыночных механизмов, используемых компаниями с государственным участием в своей экономической деятельности, что частично объясняет некоторые «неожидаемые» результаты, полученные в ходе эмпирического исследования влияния института корпоративного управления на экономические результаты деятельности акционерных обществ. В статье проанализированы «Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием» в контексте специфики и особенностей России.

Ключевые слова: *государственное управление, корпоративное управление, компании с государственным участием, управление государственным имуществом.*

JEL: H82, L30, L32, L33, L39.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10072.

Степень участия и роль государства в экономике России, как и в любой другой стране мира, меняются в современных геополитических условиях, сложность которых обусловлена как экономическими факторами, так и целым рядом других причин, в том числе и пандемией COVID-19. Преодоление возникших внешних и внутренних вызовов и достижение поставленных стратегических задач по подъему российской экономики потребуют совершенствования системы государственного управления, в том числе и пересмотра сложившейся модели государственного управления всеми экономическими активами нашей страны, повышения его качества и устранения накопившихся проблем в данной сфере.

Рассматривая существующую на сегодняшний день институциональную среду, в которой функционирует государство как участник

корпоративных отношений, следует отметить, что уже в ней заложено противоречие: государство, создавая формальные институты, формирует данную среду, и одновременно рыночные законы накладывают свои правила на механизмы государственного управления, поскольку современные российские отраслевые рынки не являются в полной мере институциональным полем для государственного администрирования. Это влечет за собой потенциальные риски и может привести к негативным и непредсказуемым результатам. Устранение «провалов государства», с одной стороны, и «провалов рынка» – с другой, потребует разработки новой стратегии управления всеми активами государства, исходя не только из реалий сегодняшнего дня, но и временных факторов, стратегических национальных интересов России, целей и перспектив ее экономического развития.

Для решения этих задач, прежде всего, важно оценить роль и функции государства как акционера-собственника в компаниях с государственным участием (КГУ), степень допустимого его вмешательства в процесс управления этими компаниями, являющимися одновременно рыночными игроками, а также понять, насколько эффективно в современных условиях работают институты управления активами государства в целом.

Новая реальность: участие государства в экономике как ответная мера на вызов пандемии коронавируса (COVID-19)

Общий вызов 2020 г. для правительств, пожалуй, всех стран без исключения – это изменение социальных и экономических реалий, формирующихся во время продолжающегося кризиса COVID-19. Каждая из стран по-своему решает вопрос, какими мерами необходимо поддержать национальную экономику. Что касается использования государственных активов, то здесь складывается интересная ситуация: имеют место как дополнительные вливания государственного капитала в экономику, которые тем самым увеличивают долю государственной собственности (государство приобретает акции частных предприятий), так и наоборот – в ряде других ситуаций преобладают механизмы приватизации в форме продажи акций, принадлежащих государству.

Меры поддержки, применяемые иностранными государствами

Во время финансового кризиса 2008–2009 гг. правительства большинства стран (это было отмечено на заседании ОЭСР) путем государственных финансовых вливаний участвовали в многочисленных

операциях по спасению компаний, считающихся системно важными, в том числе и банков. В первой половине 2020 г. действия правительств западных стран, связанные с преодолением последствий COVID-19, в основном были сосредоточены на помощи тем секторам промышленности, которые наиболее сильно пострадали во время первой волны пандемии, – таким как авиация и туризм.

Отдельные мероприятия, проводившиеся до настоящего времени, а также любые более широкие программы государственной поддержки, объявленные в ряде стран, заключаются в предоставлении компаниям, максимально пострадавшим от пандемии, субсидий или государственных пособий, государственных гарантий, кредитов по низким процентным ставкам и других форм финансирования, включая конвертируемые облигации, а также в прямых вливаниях капитала государством. Иногда правительства осуществляли приватизационные сделки, а иногда проводили или объявляли национализацию. В таблице приводятся примеры конкретных правительственных мер, принятых или объявленных на сегодняшний день в поддержку авиационного сектора.

При этом в резолюциях ОЭСР отмечается, что «это является административной проблемой для правительств, многие из которых не представляют себя владельцами коммерчески активных предприятий и которые не имеют институциональных структур для того, чтобы взять на себя новую акционерную роль. В будущем они будут сталкиваться с выбором между быстрой реприватизацией спасенных фирм; более постепенным подходом, руководствуясь меняющимися рыночными условиями и ценообразованием активов; и возможностью того, что экономические реалии мира после COVID-19 сделали государственную собственность преобладающей в некоторых секторах»¹.

Как видно из таблицы, в этом году на рынок за дополнительным капиталом пошли ключевые мировые авиаперевозчики. С апреля по октябрь 2020 г. провели публичные размещения акций такие компании, как Singapore Airlines, группа IAG, объединяющая British Airways, Iberia и ряд других авиакомпаний, Cathay Pacific (Гонконг), Finnair, Korean Air и др. Даже Ryanair – ведущий европейский лоукостер, несмотря на то, что финансовое положение бюджетных перевозчиков считается наиболее стабильным в авиационном сегменте, в сентябре разместил свои акции. Британская группа IAG и авиакомпании Singapore Airlines через публичную сделку увеличили количество выпущенных акций примерно в 2,5 раза каждая. Обе вышли по фиксированной цене с дис-

¹ Equity injections and unforeseen state ownership of enterprises during the COVID-19 crisis – OECD (oecd-ilibrary.org).

**Государственная поддержка авиационной отрасли (запланированные
или уже осуществленные с 1 марта 2020 г. меры)**

Страны	Компании	Меры, реализованные/ объявленные	Инвестиции в акционерный капитал со стороны государства
Бельгия	Brussels Airlines	Государственный кредит	Нет
Финляндия	Finnair	Кредитные гарантии	Нет
Франция	Air France	В основном кредитные гарантии, плюс государственный кредит	Нет
Нидерланды	KLM	В основном кредитные гарантии, плюс государственный кредит	Нет
Италия	Alitalia	Национализации	Да
Новая Зеландия	Air New Zealand	Государственный кредит, конвертируемый в акционерный капитал	Потенциально
Норвегия	Norwegian Air Shuttle	Кредитные гарантии (при условии свопа долгового капитала)	Нет
Сингапур	Singapore Airlines	Выпуск акций и конвертируемых долгов. Государство выступает инвестором последней инстанции	Потенциально
Швеция и Дания	Scandinavian Airlines (SAS)	Кредитные гарантии	Нет
Великобритания	EasyJet Airline Company	Государственный кредит	Нет
США	Авиаиндустрия	Отраслевые программы: сочетание грантов, погашенных кредитов и ордеров	Потенциально

Источник: составлено автором по: Equity injections and unforeseen state ownership of enterprises during the COVID-19 crisis - OECD (oecd-ilibrary.org).

контом более 50% к рынку. Finnair структурировало транзакцию так, что количество акций увеличилось в 10 раз, и дисконт превышал 90%. Cathay Pacific размещалась с дисконтом в 47%².

² www.forbes.ru/finansy-i-investicii/412077-privatizaciya-speshit-na-pomoshch-kak-pandemiya-podtolknula-kompanii-s.

Изменения в 2020 г. в российском государственно-корпоративном сегменте

Коронавирус заставил российские власти в период первой волны COVID-19 пойти по пути размещений акций компаний с государственным участием и организовать их так, чтобы полученные средства направлялись непосредственно компаниям. Прямой доход российский бюджет не получил. Рынку предложили акции из дополнительной эмиссии, а вырученные за них деньги планируется направить на общекорпоративные нужды – на инвестиции в новые индустриальные проекты и на уменьшение долговой нагрузки.

Так, 15 сентября 2020 г. «Совкомфлот» объявил о запуске первичного публичного предложения акций (ИПО) через дополнительный выпуск с листингом на Московской бирже, – сообщается на сайте компании³. Чистая прибыль «Совкомфлота» по МСФО в I полугодии 2020 г. увеличилась почти в 2,5 раза по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. – до 226,4 млн долл.

В ПАО «Аэрофлот» государству (в лице Росимущества) принадлежало 51,17% акций компании до начала их размещения на бирже. Падение авиаперевозок в мире за первые месяцы пандемии стало самым сильным со времен 11 сентября 2001 г., поэтому с конца февраля до начала марта 2020 г. акции «Аэрофлота» подешевели со 117 руб. до 64 руб. Оказанная государством поддержка ПАО «Аэрофлот» летом 2020 г. (7,9 млрд руб. субсидий, гостарантии на 70 млрд руб., годовые кредиты под 2%, отсрочка по налоговым и лизинговым (от Сбербанка и ВТБ) платежам явилась существенной помощью для данной компании, за что внутренние конкуренты перевозчика обоснованно покритико-

³ Рынок годами ожидал решения по этой судоходной компании, тарифы на транспортировку которой номинированы исключительно в долларах. Правительство неоднократно включало эту компанию в план приватизации. «Данное предложение акций предоставит инвесторам возможность сделать ставку на мировой энергетический сектор и вложить средства в быстрорастущего поставщика высококачественных транспортных услуг, обладающего значительным опытом работы в сложных климатических условиях и доказавшего способность достигать положительных финансовых результатов, а также свою приверженность внедрению современных, в первую очередь «зеленых», технологий, и повышению эффективности своей деятельности», – сказал генеральный директор, председатель правления ПАО «Совкомфлот» Игорь Тонковидов. В настоящее время компания на 100% принадлежит государству, и, по словам министра финансов Антона Силуанова, предполагается, что в результате приватизации за государством останется статус мажоритария. Как сообщает пресс-служба Министерства финансов, по плану приватизации на текущую трехлетку государственная доля в уставном капитале «Совкомфлота» может быть сокращена до 75% – 1 акция. (Источник: eanews.ru/2020/09/16/ru-sovkomflot-vyhodit-na-ipo/).

вали власти. Как считают специалисты в данной области, в результате «Аэрофлот» и его главный акционер приняли единственно возможное решение в условиях рынка – привлечение дополнительных ресурсов в компанию через дополнительную эмиссию акций⁴.

Таким образом, вызовы современности, необходимость их разрешения, с учетом временных факторов, пути и механизмы, используемые при экстремальных ситуациях, указывают на то, что участие государства в экономике возможно и необходимо, при этом сама степень его участия – есть величина переменная. Это наглядно «высветила» ситуация с коронакризисом. Нельзя установить какую-то постоянную «оптимальную» долю участия государства в экономике и «оптимальный» объем государственной собственности. Главным моментом здесь является то, насколько оперативно, эффективно и качественно государство выполняет свои управляющие и регулирующие функции по поддержанию процесса развития всей социально-экономической системы к намеченной цели, формируя, с одной стороны, институциональную среду, а с другой, – трансформируя институты государственного управления в адекватные современной ситуации формы. Кроме того, сам процесс управления требует наличия обратной связи от всех элементов системы, что подтверждает важность централизованного начала для повышения качества управления всей социально-экономической системой в сложных условиях.

Международные принципы ОЭСР по корпоративному управлению для компаний с государственным участием

В России институт корпоративного управления базируется на Кодексе корпоративного управления и каких-либо отличий для предприятий с государственным участием в данном документе не заложено. При этом международные принципы корпоративного управления, лежащие в основе Кодекса корпоративного управления, с момента их разработки и принятия постоянно трансформировались, и в итоге принципы управления государственной собственностью в ходе доработки были выделены в отдельный документ.

Практика корпоративного управления в странах, где государство выступает в качестве собственника, определяется положениями такого документа, как «Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием – 2015»⁵,

⁴ www.forbes.ru/finansy-i-investicii/412077-privatizaciya-speshit-na-pomoshch-kak-pandemiya-podtolknula-kompanii-s.

⁵ В «Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием» содержатся конкретные рекомендации прави-

представляющего собой свод принципов представительной демократии и свободной рыночной экономики, которых придерживаются государственные организации развитых стран, таких как, например, США, Великобритания, Германия, Норвегия. Данные страны являются признанными лидерами в реализации мер, способствующих улучшению корпоративной среды и повышению качества самого процесса управления.

В документе ОЭСР по принципам корпоративного управления для КГУ, на наш взгляд, достаточно четко обозначены так называемые «узкие места», которые и «заставили» выделить отдельный сегмент управления – государственно-корпоративный, для которого важны не только общие корпоративные принципы управления, но и специфические аспекты государственного управления. Предприятия с государственным участием сталкиваются с некоторыми особыми задачами и проблемами в сфере управления. «С одной стороны, предприятия с государственным участием могут страдать от неоправданного практического и политически мотивированного вмешательства в вопросы собственности, приводящего к нечеткой сфере компетенции, отсутствию ответственности и потере эффективности в корпоративной деятельности. С другой стороны, отсутствие какого-либо надзора вследствие полностью пассивной или отдаленной собственности государства может ослабить стимулирование предприятий с государственным участием и их персонал к функционированию в наилучших интересах предприятия и широкой общественности, которая является его конечными акционерами, и привести к вероятному своекорыстному поведению корпоративных инсайдеров» [11, с. 17].

Проблемы с корпоративным управлением также могут возникать вследствие того, что ответственность за результаты деятельности

тельствам стран о том, как более эффективно выполнять свои функции в качестве владельцев компаний, тем самым помогая сделать государственные предприятия более конкурентоспособными, эффективными и транспарентными. Руководящие принципы, впервые разработанные в 2005 г., были обновлены с учетом изменений, подготовленных на основе обобщения почти десятилетнего опыта стран, и приняты в июле 2015 г. в рамках Совета ОЭСР. Эта новая редакция разрабатывалась на основе первой версии Руководящих принципов, а также ряда тематических сравнительных исследований, показавших необходимость их пересмотра, в том числе в таких сферах, как раскрытие информации и транспарентность, конкуренция между государственным и частным секторами, практика работы Советов директоров. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием задают согласованный на международном уровне ориентир, который поможет правительствам проводить мониторинг существующих проблем, возникающих на государственных предприятиях, и более качественно осуществлять свои функции как собственника.

предприятий с государственным участием ложится на руководство, представляющее собой сложную цепочку агентов (Совет директоров, министерства, правительство и законодательная власть, субъекты – владельцы активов), при отсутствии легко идентифицируемых принципов; у сторон существуют свойственные им интересы, что приводит к конфликтам при отборе критериев для принятия решений. Для повышения уровня корпоративного управления КГУ прежде всего необходимо структурирование этой сложной сети ответственности, что является серьезной задачей и требует полного внимания к тем же трем принципам, которые являются первостепенными для создания привлекательной инвестиционной среды: прозрачность, оценка и согласованность политики.

Особое внимание в Руководящих принципах ОЭСР уделено борьбе с коррупцией в КГУ. Государственные предприятия являются «основным каналом», по которому государства выполняют свою роль экономических субъектов, имея определенные экономические, политические и социальные преимущества⁶. Сегодня на их долю приходится 22% крупнейших компаний мира. При этом их роль в качестве глобальных конкурентов растет, поскольку границы рынков все больше выходят за пределы географических границ. Они часто сосредоточены в секторах, имеющих стратегическое значение для государства и общества, и все чаще управляются как частные фирмы. Однако в последние десятилетия присутствие госпредприятий на мировом рынке ознаменовалось громкими скандалами, свидетельствующими об их подверженности коррупции. В связи с этим были приняты Рекомендации ОЭСР по руководящим принципам борьбы с коррупцией и добросовестности на государственных предприятиях⁷. По существу, это первый международный инструмент, который предлагает государству в его роли владельца предприятия поддержку в борьбе с коррупцией, а также в продвижении добропорядочного поведения на государственных предприятиях. ОЭСР считает, что их документы могут помочь государствам гарантировать, что собственники демонстрируют примеры честности в работе, что госпредприятия придерживаются передовой практики и что механизмы подотчетности являются неотъемлемой частью секторов госпредприятий.

Что касается управления российскими предприятиями с государственным участием, то здесь, несмотря на наличие сложного институционального поля и множества организационно-правовых форм (уни-

⁶ www.oecd.org/corporate/anti-corruption-integrity-guidelines-for-soes.htm. ОЭСР в своем документе называет компании с государственным участием госпредприятиями.

⁷ Были приняты 22–23 мая 2019 г. правительствами ОЭСР на ежегодном заседании Совета министров [11, с. 17].

тарные предприятия, акционерные общества, госкомпании), о чем мы уже писали ранее [6], отсутствуют формально зафиксированные в документах особые правила и принципы управления КГУ. Рассмотрим возникающие вследствие этого риски.

Особенности российской институциональной среды и проблемы корпоративного управления акционерными обществами с государственным участием

Современное российское государство в качестве ведущей формы участия в национальной экономике избрало владение и управление акциями крупных хозяйствующих субъектов, постепенно отказываясь от унитарных предприятий по причине недостаточной эффективности их деятельности. Это потенциально позволяет создавать институциональные условия для современных форм его присутствия в национальной экономике: размещать ценные бумаги на фондовом рынке, привлекать частные инвестиции и оперативно изменять размеры пакетов акций, находящихся в государственной собственности. Кроме того, акционирование компаний и подготовка ими публичной отчетности также открывают возможности для привлечения кредитных ресурсов, в том числе из иностранных источников.

Тем не менее на протяжении всего периода реформ ведутся споры вокруг масштабов и эффективности государственного сектора вообще, и российского в особенности. Данный вопрос неразрывно связан с концептуальными подходами к приватизации и остается острым и актуальным на настоящий момент. Государственный сектор предполагает функционирование в нем компаний с государственным участием.

Рассмотрим основные проблемы в данной области.

1. *Отсутствие категориального аппарата, единого как для специалистов, так и для лиц, принимающих решение относительно государственного сектора.* Еще в 2018 г. многие специалисты и ученые поднимали вопрос об отсутствии четкого категориального и методологического аппарата, который бы использовался всеми специалистами в области государственного управления, – поскольку объекты государственного управления сложны и многогранны, то и слишком серьезны здесь последствия ошибочных управленческих решения. «Также сложны в измерении и оценке его цели: ради чего государство управляет своим имуществом, в том числе занимаясь предпринимательством, каковы экономические и общественные эффекты от использования государственного имущества, насколько велико влияние государства на экономику? Решая такой сложности задачи, мы должны оперировать определенными, вполне конкретными экономическими понятиями, выстроенными в систему специальных терминов, позволяющих

единообразно толковать и понимать образующиеся в науке взаимосвязи и процессы. Аналогичным образом, с опорой на теоретические разработки в данной области, должен быть сформирован и категориальный аппарат институциональной среды модели управления государственным сектором российской экономики, каркас которой образуют законодательные и прочие нормативные документы» [4, с. 52]. Эта проблема влечет за собой вариативность и в подходах к определению категорий, заложенных в законодательных и нормативных актах, а отсутствие четкой методологии по оценке размера госсектора естественным образом блокирует возможность полноценного анализа и прогнозирования его функционирования и развития.

В статье 2018 г., подготовленной учеными – ведущими специалистами в данной области исследования, А. Абрамовым, И. Аксеновым, А. Радыгиным, М. Черновой [2], отмечено, что: «Масштабы государственной собственности обостряют управленческие проблемы. Это предполагает особое внимание к проблеме точных оценок госсектора и, соответственно, адекватных приватизационных программ... Однако в этой области присутствуют серьезные пробелы. Нерегулярной является статистика вклада КГУ в ВВП, отсутствует единая методология расчета данного показателя. Не только по нему, но и по другим характеристикам (капитализации, численности занятых, объему выручки и т. п.) данные о КГУ в России носят фрагментарный или приблизительный экспертный характер. Не существует и общепринятого понимания того, как измерять вклад сектора государственного управления в ВВП. Наличие нерешенных проблем в оценке вклада КГУ и органов государственного управления в ВВП затрудняет корректную оценку совокупного вклада государства в ВВП. Можно сказать, что эта проблема не решена как при оценке государственного сектора в России, так и в части сравнения указанных оценок с данными по другим странам» [2, с. 40–41].

Аналогичная ситуация и множественность теоретических подходов у западных экономистов. Систематизация научных позиций западных ученых по отношению к государственному сектору и выбору критериев оценки его масштабов была представлена в работе И.И. Смотрицкой и С.С. Шувалова «Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок)» [3], в которой авторы отмечают, что «...существуют как минимум три альтернативные концепции: концепция функций; концепция собственности; концепция контроля. Наиболее распространенным в настоящее время можно считать определение ОЭСР, в котором в той или иной степени учитываются все три концепции с акцентом на концепции контроля» [3, с. 103].

Проблема правильного толкования категорий отмечается и учеными, изучающими качество государственного управления. Так, по

мнению С.А. Братченко, «Понятие «качество государственного управления» является самостоятельной категорией по отношению к понятиям результативности и эффективности. Более того, и результативность, и эффективность управления зависят от качества управления» [5, с. 69].

2. *Противоречия и проблемы в области государственно-корпоративного управления.* Когда мы говорим об институте корпоративного управления, то понимаем, что он основан на Кодексе корпоративного управления, на модели акционерной собственности. И в первую очередь, он работает в корпоративном секторе, где «по классике» акционерами являются частные лица (физические и юридические). А что в КГУ?

Компании с государственным участием имеют большие отличия и свои особенности, которые нельзя не учитывать, создавая институты их управления. В последнее время появилось множество системных исследований в данной области, которые позволяют составить целостную картину происходящих здесь процессов и проблем, например, работа Д.А. Сорокина [7].

Специалисты в области корпоративного управления отмечают и общие для всех компаний характерные черты в данной области, среди которых основными являются: (1) непрозрачные различные форматы теневого инструментария принятия решений, корпоративного управления в целом и предпринимательских установок ключевых бенефициаров, с другой стороны; (2) применение канонических правил института независимого директора терпит досадную неудачу: рычагами управления господи чиновники делиться не торопятся, что стало особенно заметным в сегментах руководства акционерными обществами (далее – АО) и публичными акционерными обществами (далее – ПАО) с государственным участием; (3) «точечность» и непредсказуемость изменения корпоративного законодательства. К сожалению, четкого плана законотворческой деятельности по развитию нормы корпоративного права мы не видим [8].

Кроме общих черт, характерных для сферы корпоративного управления, специалисты отмечают и специфические проблемы КГУ. Так, А.Ю. Яковлев выделяет проблемы управления приватизируемыми акционерными обществами с государственным участием [10]. Он указывает на то, что после включения ГКУ в план приватизации, появляется такой фактор, как неопределенность будущего собственника акционерного общества, что сказывается на взаимоотношениях акционерного общества с контрагентами. Более того, «Акционерное общество вынуждено существовать как минимум в 2-х реальностях: в 1-й происходит процесс продажи, во 2-й ведется ежедневная финансово-хозяйственная деятельность с подведением результатов по итогам года или чаще. Наличие означенного дуализма затрудняет планирование

на долгосрочную и среднесрочную перспективы и управление денежным потоком...» [10, с. 76].

Все это снижает положительный вклад в экономику со стороны КГУ. Как отмечает А.А. Воронин, «... можно констатировать, что на современном этапе, несмотря на наличие точек роста у некоторых КГУ, в целом у компаний с государственным участием ограничены резервы для экономического роста. Необходима разработка и реализация комплексной государственной программы оздоровления, выявления и реализации потенциальных точек роста на прорывных направлениях и зарождающихся рынках для российских компаний с государственным участием» [9, с. 149].

Мы солидарны с данной позицией, поскольку результаты эмпирических исследований подтверждают некую непредсказуемость функционирования института корпоративного управления в компаниях с государственным участием, так называемые «неожидаемые» результаты, а это уже указывает на возникающие дисфункции данного института, что недопустимо в сложных современных условиях.

«Неожидаемые» результаты эмпирического исследования в контексте проблем участия государства в экономике

В ходе проведенного в 2020 году эмпирического исследования в числе целого ряда решаемых задач подверглась проверке гипотеза о позитивном влиянии института корпоративного управления на результаты экономической деятельности российских предприятий, среди которых большая доля предприятий с государственным участием.

Цель данного эмпирического исследования (помимо прочих) была выявить эти взаимосвязи⁸. Нами была выдвинута гипотеза о том, что полученные в результате эмпирического исследования так называемые «неожидаемые» результаты связаны с рассогласованностью выбора ИКУ, которому присущи функции управления в свободном конкурентном поле, и характеристиками (ограничениями) той институциональной среды, в которой действует система государственного управления.

Результаты проведенного эмпирического исследования, посвященного оценке влияния института корпоративного управления на

⁸ Подробное описание проекта и полученные результаты приведены в статье А.Я. Рубинштейна [1]. Автор предлагаемой читателю настоящей статьи, как один из участников проекта, сделал попытку дать дополнительную интерпретацию полученных «неожидаемых» результатов проведенного исследования в контексте проблем управления государственно-корпоративным сектором экономики.

результаты деятельности российских компаний (в выборку вошли крупные компании, одна треть которых – это общества с государственным участием), свидетельствуют о том, что институт корпоративного управления (ИКУ) «дает сбой», приводит к «неожидаемым» результатам, отражающим как дисфункции данного института, являющегося следствием некачественного управления (сюда следует отнести неправильно поставленные цели, отсутствие должных мотиваций, противоречия между государственными директивами и мотивацией предпринимательства и пр.), так и управленческие провалы государства, создающего институт и правила институционального поля, противоречащие друг другу.

Здесь важно выделить несколько ключевых аспектов.

1) *Портрет компании-лидера в области корпоративного управления.* Анализ эмпирических данных позволил сформировать типовой «портрет» компании – лидера в области корпоративного управления в нашей выборке. Он представляет собой крупные предприятия нефтяной отрасли, среди которых значительное количество КГУ. Типовой портрет компании-лидера важен для анализа и интерпретации полученных результатов регрессионного анализа, поскольку именно эти компании играют важную роль в формировании зависимостей между изучаемыми факторами. Именно у них лучшие показатели рейтинга факторов ИКУ, что существенно важно при изучении всей выборки.

Одной из важнейших характеристик компаний-лидеров является то, что эти компании не функционируют строго по законам рыночной экономики, а скорее «играют» по законам олигополии. При этом роль государства высока, в том числе и его участие в собственности, а следовательно, и в управлении компанией, хотя по формальным признакам может и «не быть государства» в структуре собственности.

Участие государства – одного из собственников компании (как формального, так и опосредованного) – накладывает определенный отпечаток на поведение этих компаний на российском рынке. Возникает вопрос о возможностях и силе воздействия такого института, как ИКУ, на результаты деятельности компаний-лидеров. Скорее именно особенности нерыночного поведения компаний-лидеров снижают эффективность ИКУ. А это уже не только дисфункции самого ИКУ, а низкое качество государственной модели управления в целом.

2) *Результаты эмпирического исследования подтверждают наличие преобладающего влияния государства в корпоративном сегменте российской экономики, которое искажает результаты функционирования института корпоративного управления, перенесенного из рыночной среды.*

По вполне правильному замечанию А.Я. Рубинштейна, «если повышение качества работы органов управления не приводит к положи-

тельным результатам, то возникает очевидный вопрос по отношению к самому органу управления, к его функционалу и целям, текущим и стратегическим. По-видимому, и здесь причины подобной ситуации надо искать в самом институте, в сбалансированности его отдельных элементов и, наверное, в мере его соответствия действующим нормам и правилам, системе государственного регулирования — в целом институциональной среде, в которой функционируют экономические агенты» [1, с. 157].

В связи с этими процессами возникают вопросы о том, каким образом институт корпоративного управления объединяет интересы частного бизнеса и государства, каким образом государство должно функционировать, чтобы, принимая участие в управлении предприятием, совмещать функции и цели государства как участника экономического процесса и государства как такового. На наш взгляд, в недоработке данных вопросов управления и кроется угроза возникновения противоречий и дисфункций данного института.

Другим существенным моментом является влияние институциональной среды на функционирование института корпоративного управления. Институциональную среду формируют формальные правила, определяемые законами и прочими нормативными актами, которые устанавливает государство. При этом формальные правила дополняются неформальными, которые при неоднозначных формальных правилах могут играть главенствующую роль, заменяя собой последние. Сочетание формальных и неформальных правил может существенным образом трансформировать институциональную среду и вызывать появление отрицательных результатов от управления со стороны государства отдельными акционерными обществами и экономическим развитием страны в целом.

Заключение

При переходе к рыночным отношениям, связанным с процессами приватизации и появлением акционерной собственности, по мере укрупнения предприятий и их выхода на мировые рынки стала выстраиваться современная система корпоративного управления, которая уже достаточно давно сформирована в экономически развитых странах. В настоящее время в российской экономике происходит огосударствление экономики, рост концентрации собственности, в том числе государственной.

Достижение целей, обуславливающих функции государства по управлению КГУ, должно быть подкреплено парадигмой государственного управления всей социально-экономической системой в целом. При этом совокупность принципов, механизмов и инсти-

тутов должны быть логическим продолжением выбранной государством модели экономического развития: смешанная экономика, свободный рынок, госкапитализм и т. д., отраженной в том числе в стратегии социально-экономического развития. Если государство реализует модель, предполагающую значительную роль государства в экономике, включающую возможность существования крупных предприятий и интегрированных структур с участием государства, в этом случае институт корпоративного управления будет и должен отличаться от ИКУ при модели, действующей в институциональной среде свободного рынка.

Совершенствование института корпоративного управления в обществах с государственным участием, по нашему мнению, содержит в себе большой потенциал в решении актуальных социально-экономических проблем, стоящих перед современной Россией. Однако сформировавшаяся на сегодняшний день институциональная среда государственно-корпоративного сегмента российской экономики не прозрачна и не структурирована, имеет противоречивые механизмы управления и «дыры» в правовом контуре. Вследствие этого государственный сектор экономики как целостный объект системы государственного регулирования, включающей как методические подходы к формированию и оценке государственного сектора, так и статистическое его наблюдение, выпал из данной системы управления. Формально он не обозначен в законодательных и нормативных документах. Отсутствуют четко выраженные цели государственного управления компаниями с государственным участием, а также правовые механизмы регулирования соответствующих отношений, что невозможно без создания адекватной нормативной основы, закрепленной как минимум в отдельных главах федерального закона об управлении государственным и муниципальным имуществом, необходимость скорейшей доработки и принятия которого ощущается все заметнее.

Повышение эффективности управления государственной собственностью является одной из самых актуальных проблем по улучшению всей современной экономической ситуации в России. Формирование государством институциональной среды, способной противостоять внешним и внутренним вызовам, и создание равных условий для деятельности частных и государственных предприятий будет способствовать развитию высокоэффективного рыночного хозяйства и повышению конкурентоспособности всех субъектов российской экономики в мировом экономическом пространстве.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рубинштейн А.Я. Институт корпоративного управления и экономический рост: теория, методология, расчеты// Вопросы теоретической экономики. 2020. № 4. С. 151–160.
2. Абрамов А., Аксенов И., Радыгин А., Чернова М. Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика// Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1 (февраль). С. 36–69; Т. 13. № 2 (апрель) С. 28–47.
3. Смотрицкая И.И., Шувалов С.С. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок)//Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 5. С. 99–114.
4. Козлова С.В. Трансформация институциональной среды российской модели управления государственным сектором экономики // Менеджмент и Бизнес-Администрирование. 2018. № 4. С. 52–62.
5. Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 1. С. 57–72.
6. Козлова С.В., Воронин А.А. Корпоративный аспект управления государственным имуществом // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 2. С. 29–47.
7. Сорокин Д.А. Особенности корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 3 (413). Экономические науки. Вып. 60. С. 97–103.
8. Осипенко О.В. Актуальные проблемы отечественного корпоративного управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 5 (200). С. 83–94.
9. Воронин А.А. Компании с государственным участием: есть ли точки роста? // В сб. Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.В. Козловой. М.: ИЭ РАН, 2019.
10. Яковлев А.Ю. Проблемы управления приватизируемыми акционерными обществами с государственным участием // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 2. С. 72–80.
11. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием // OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015. Paris, 2016. dx.doi.org/10.1787/9789264263680-ru.

ABOUT THE AUTHOR

Kozlova Svetlana Vyacheslavovna – Doctor of Economic Sciences, Leading Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS). Moscow, Russia
Svk1020@mail.ru

STATE-CORPORATE SEGMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY: MANAGEMENT ISSUES

The article analyses current problems with state management of the state property in the form of shares in the corporate segment of the economy under modern geopolitical con-

ditions. The article considers the institutional environment where the state operates as a shareholder of companies with state participation and as a subject of corporate relations in the market space. The analysis of the Russian institutional environment shows the predominance of non-market instruments used by companies with state participation in their economic activity. It partially explains some of the “unexpected” results of an empirical study of the impact of the Institute of corporate governance on the economic performance of joint-stock companies. The article also analyses the “OECD guidelines on corporate governance for state-owned enterprises” in the context of the Russia specificity and peculiarity.

Keywords: *state management, corporate governance, companies with state participation, state property management.*

JEL: H82, L30, L32, L33, L39.

В.А. ПУЧКОВ

кандидат технических наук,
советник генерального директора ПАО «ОАК»

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ СТРУКТУРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СИСТЕМАХ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современных условиях, характеризующихся нестабильностью, когда, как показала текущая пандемия COVID-19, казалось бы незыблемые или по крайней мере устойчивые правила ведения бизнеса могут быть кардинально изменены буквально «в мгновение ока», задача формирования концепции стратегического управления с учетом требований обеспечения экономической безопасности компании становится как никогда актуальной. В качестве основного механизма обеспечения корпоративной безопасности все чаще выступают контрольно-надзорные органы компании, а одним из ключевых аспектов повышения эффективности управления рисками в корпоративном управлении является, на наш взгляд, эффективное взаимодействие контрольно-надзорных служб (КНС) и структур, обеспечивающих качество общего менеджмента организаций. В данной работе систематизированы основные факторы, обеспечивающие эффективную работу КНС, прежде всего это принципы и требования к организации работы КНС, проанализированы основные проблемы, возникающие при организации взаимодействия данных служб, перечислены основные элементы системы управления взаимодействием КНС, вводится понятие зрелости по отношению к категории «система управления взаимодействием» КНС. Особый интерес представляет анализ функционирования контрольно-надзорных служб и систем управления взаимодействиями в российских компаниях, выявлены основные причины низкой отдачи от деятельности КНС в отечественных компаниях, указаны нерешенные методические и практические вопросы системы управления взаимодействием контрольно-надзорных служб в корпоративном управлении, выделены основные направления дальнейшей работы.

Ключевые слова: *экономическая безопасность, корпоративное управление, контрольно-надзорные структуры, система управления рисками, система управления взаимодействиями.*

JEL: O16.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10073.

Введение

В последние десятилетия в условиях растущей конкуренции, развития технологий, нарастания нестабильности в мире, роста числа угроз все большее внимание при управлении организациями уде-

ляется вопросам обеспечения экономической безопасности организации. Руководители компаний приходят к выводу о необходимости решения задач адаптации организации к функционированию в условиях нестабильной среды, характеризующейся турбулентностью, кризисами различной природы и т. п. Пандемия COVID-19 ознаменовала новый этап в жизни и деятельности всего бизнес-сообщества, наглядно показав, насколько хрупкой может быть стабильность, и как казалось бы незыблемые или по крайней мере устойчивые правила ведения бизнеса могут быть кардинально изменены буквально «в мгновение ока». Как пишет А.Е. Городецкий, «в одночасье значительный массив стратегических документов оказался устаревшим и требующим, как минимум коррективов, а в некоторых случаях – глубокого обновления» [1, с. 19].

Вследствие этого в ряду приоритетных оказывается задача формирования концепции стратегического управления с учетом требований обеспечения экономической безопасности компании в новых, изменившихся и гораздо более жестких условиях. Из этого следует другой, связанный с первым, вопрос о выборе инструментов и механизмов реализации данной задачи. В качестве основного механизма обеспечения корпоративной безопасности все чаще выступают контрольно-надзорные органы компании, а их роль в новых условиях несоизмеримо возрастает. Одним из ключевых аспектов повышения эффективности управления рисками в корпоративном управлении (КУ) является, на наш взгляд, эффективное взаимодействие контрольно-надзорных служб и структур (КНС), обеспечивающих качество общего менеджмента организаций.

Вопросы роли контрольно-надзорных служб и организации их эффективного взаимодействия и находятся в центре внимания данной работы, основной целью которой является анализ взаимодействия контрольно-надзорных служб и структур с целью повышения эффективности управления компанией для обеспечения устойчивости, безопасности и достижения стратегических целей организации.

Содержание и результаты исследования

Число различных служб контроля и надзора в организациях значительно различается. В первую очередь, оно зависит от размера компании, а также ряда других факторов (сложности организационной структуры, наличия дочерних компаний и филиалов, и др.) В последние годы их число в крупных компаниях может достигать 12–15 и до 50 и даже более [2]. В число контрольно-надзорных служб компании могут входить:

- система внутреннего контроля (СВК);
- система комплаенс-контроля (СК-Контроль);

- система управления рисками (СУР);
 - система мониторинга процессов и оценки эффективности управления;
 - система противодействия коррупции, мошенничеству и другим противоправным действиям;
 - система менеджмента качества;
 - система обеспечения информационной безопасности;
 - система обеспечения экономической безопасности;
 - система обеспечения экологической безопасности;
 - аппарат советника лица, принимающего решения по аудиту, экологии, анализу рисков и экономической безопасности;
 - аппарат наблюдательного совета по ведению финансовой отчетности;
 - система охраны труда;
 - система контроля технологических и т.п. требований;
 - система управления персоналом;
 - и другие, учитывающие особенности разных сфер деятельности.
- И это отнюдь не исчерпывающий список служб.

Наиболее распространенной является система (служба, комитет) внутреннего аудита (СВА). Исторически Комитеты по аудиту появились в США и после принятия Закона Сарбейнса-Оксли (2002) стали там обязательными. В п. 1 вышеуказанного Закона отмечается, что каждый эмитент обязан сформировать Комитет по аудиту. Аудиторский комитет (Audit committee) – коллегиальная структура, созданная для решения таких важных задач, как аудит показателей финансового учета и политики; внутренних контрольных процедур финансовых показателей; наблюдение за процессами внешнего аудирования и согласование взаимодействия внешнего и внутреннего аудита; координация трех уровней защиты (аудита) на операционном, оперативном и стратегическом рубеже контроля.

Позже в американском стандарте КОСО-2 система внутреннего контроля (аудита) дополнена системой управления рисками (СУР), тоже ставшей обязательным элементом системы контрольно-надзорной сферы и противодействия мошенничеству и другим противоправным действиям. Распространение этого положения о Комитете по аудиту на предприятия России осуществляется довольно активно, особенно для компаний, работающих с иностранными компаниями на международных рынках, а также для компаний с государственным участием. Но в отечественных условиях его внедрение имеет некоторые особенности [3]. Так, по российским законам формирование независимых комитетов по аудиту не является обязательным. Однако, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом рекомендует компаниям с государственным участием иметь данную

службу «в целях содействия советам директоров и исполнительным органам компаний в повышении эффективности управления»¹. В то же время, был принят ряд законодательных актов по внедрению системы управления рисками (или их отдельными видами, например, управления госсобственностью, легализации незаконных доходов, коррупционными рисками и др.), которые являются обязательными для хозяйствующих субъектов страны.

Очевидно, что даже простое скоординированное управление взаимодействием вышеперечисленных 12–15 контрольно-надзорных служб, действующих в рамках одной организации, – непростая задача, а эффективное управление их взаимодействием является достаточно сложной проблемой, и тем более требует наличия инструментов, механизмов и дополнительных ресурсов управления.

Остановимся далее на вопросах особенностей взаимодействия подсистем контрольно-надзорных служб в сложной многоуровневой и развивающейся системе корпоративного управления. Отметим, что могут возникать как негативные так и позитивные (синергетические) эффекты их взаимодействия. К основным требованиям при организации контрольно-надзорных служб, а также организации их взаимодействия, относят следующие:

- наличие специальной, сертифицированной аналитической (например, бухгалтерской) подготовки и соответствующих профессиональных знаний и навыков аналитиков. В состав аналитической структуры должно входить не менее трех человек, не имеющих никаких аффилированных связей с предприятием;
- деятельность структуры должна определяться соответствующим нормативно-методическим документом, принятым высшим руководством организации;
- в обязанности каждой контрольно-надзорной службы входит обязательная подготовка ежегодного отчета с подробным анализом соответствующего аспекта деятельности компании.

Функциями (задачами) контрольно-надзорных служб (включая внутренние комитеты топ-менеджмента) являются:

- проведение регулярных и специальных совещаний с аналитиками и высшими менеджментом предприятия по вопросам оценки его контрольных показателей и динамических (градиентных) характеристик;

¹ Приказ Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 4 июля 2014 г. № 249 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы внутреннего аудита в акционерных обществах с участием Российской Федерации».

- анализ основных политических (стратегических) установок, касающихся системы управления рисками и обеспечения устойчивости функционирования компании;
- совместный с сотрудниками внешней надзорной аудиторской компании анализ процессов контроля и надзора, прежде всего те стороны деятельности, важность которых для высшего менеджмента предприятия представляется незначительной;
- контроль кадровой политики в отношении состава контрольно-аналитических групп.

В каждой компании взаимодействие контрольно-надзорных служб имеет свою специфику, определяемую ресурсными, правовыми, информационными и методическими особенностями и подходами, формируемыми в каждой организации. Повышение качества взаимодействия осуществляется как за счет совершенствования работы самих контрольно-надзорных структур, так и за счет установления «правил» координации работы контрольно-надзорных служб, которые направлены на повышение устойчивой и безопасной реализации стратегических целей и текущих задач этой организации. Взаимодействие подразделений КНС может быть организовано по-разному: оно может управляться третьим лицом, внешним по отношению к данным службам (например, если кто-то из заместителей генерального директора отвечает за решение всей совокупности контрольно-надзорных вопросов и, таким образом, непосредственно управляет как всеми КНС, так и их взаимодействием); организовано как независимый процесс взаимодействия, основанный на принципах саморегуляции каждой отдельной службой; или смешанный режим, использующий элементы как саморегулирования, так и внешнего управления.

Например, в 2016 г. Газпромбанк совместно с компанией Синимекс реализовал масштабный проект по построению новой интеграционной платформы банка, ядром которой стала разработанная при активном участии компании «Синимекс» Система Управления Взаимодействием. В данном проекте бизнес-функциональность распределена по независимым модулям, связанным только посредством СУВ. В Системе управления взаимодействием применен второй из указанных выше подход, когда происходит полная инкапсуляция прикладных систем в интеграционном решении. Иначе говоря, прикладные решения «думают», что они единственные, и «не знают» о существовании друг друга. В любой момент можно заменить какую-либо систему, и остальные банковские приложения этого даже не «заметят». Банк работает в привычном режиме. Это придает всей структуре максимальную гибкость². Система работает на базе стандартного, но адап-

² www.cinimex.ru/projects/sistema-upravleniya-vzaimodeystviem/?sphrase_id=204.

тированного пакета ERS (Enterprise Risk Service), который, в частности, обеспечивает ведение и контроль лимитов, а также возможности расчета различных видов лимитов кредитного и рыночного рисков, при этом гарантируя соблюдение требований информационной безопасности³.

Среди основных проблем управления взаимодействием служб в первую очередь следует отметить ситуации, когда содержательный функционал отдельных служб не скоординирован между собой, частично дублируется, административная подчиненность также может быть несовпадающей, что порождает конфликт интересов этих структур и служб при решении задачи повышения эффективности на разных уровнях их взаимодействия и управления в целом [4]. Так по результатам исследования FERMA (2018) на уровне организаций микроуровня присутствует функциональная неоднозначность, когда система внутреннего контроля (СВК) или система внутреннего аудита (СВА) выполняют работу системы управления рисками (СУР). Функциональная подчиненность СУР может осуществляться по восьми и более разным структурам (по данным обследования в 2018 г. распределение достаточно равномерное от 13 до 20% организаций респондентов). С другой стороны отмечается совмещение функций СУР с внутренним контролем (по мнению 19% респондентов), с финансовой службой (17%), с внутренним аудитом (7%), с правовым комплаенсом (7%) и т. д.

Еще один пример: ЦБ России на протяжении последних десятилетий несколько раз вводил и уточнял приказами и методиками содержание работы системы комплаенс-контроля (СКК), системы внутреннего контроля (СВК) и системы управления рисками, меняя их содержание и добиваясь более эффективной работы. Это имеет двойственные последствия. С одной стороны, целенаправленные усилия регулятора по повышению культуры управления можно только приветствовать. С другой стороны, слишком частые улучшения, по сути, интервенции в систему управления компанией, дезорганизуют ее, поскольку одна система, не успев как следует организоваться и наладиться, должна быть сменена другой.

Система управления взаимодействием контрольно-надзорных служб (КНС) при обеспечении экономической безопасности и устойчивого функционирования сложной системы корпоративного управления требует более углубленного рассмотрения. В общем случае для успешного, без сбоев функционирования системы корпоративного управления, требуется оценка качества управления взаимодействием контрольно-надзорных служб. Вышесказанное, в частности, предпола-

³ [www.tadviser.ru/index.php/Компания:Синимекс_\(Cinimex\)](http://www.tadviser.ru/index.php/Компания:Синимекс_(Cinimex)).

гает: планирование оценки, управление информацией и разработка моделей взаимодействия, применение технологий оценки риска, мониторинг и пересмотр анализ результатов мониторинга, применение результатов для поддержки решений, документирование, отчетность и передача информации.

Охарактеризуем ключевые элементы системы управления качеством более детально. Основные компоненты данной системы, в частности, включают:

- организационную структуру (уровни, характеризующиеся показателями зрелости, гибкости, открытости, сложности и др.): взаимодействующие подсистемы со своим профильным функционалом, отношения и связи подсистем, субординацию подсистем (информации, администрирования, отчеты, финансирование и др.);
- организацию бизнес-процессов;
- методические ресурсы: стратегии, политики, методы и методики проведения работ, исследований, отчетов, анализа, оценок и документирования;
- ИТ-обеспечение, включающее базы данных, а также и применяемые методы обработки и анализа данных;
- человеческие ресурсы, включая знания, навыки, информации, компетенции, квалификации, опыт, а также soft-skills.

Для выполнения задач корпоративного управления необходимо соблюдение следующих принципов качественного управления:

- 1) принцип локализации полномочий и ответственности;
- 2) принцип интегрированности в процессе и при принятии решения;
- 3) принцип повышения качества (в противовес упрощению) решения;
- 4) принцип полезности (помощи при принятии решений) для всей системы управления рисками и общего менеджмента СЭС;
- 5) принцип взвешенного на (основе практики реального, не формального) оценивания угроз и рисков.

Этими же принципами следует руководствоваться при управлении системами контрольно-надзорной деятельности.

Отметим, что некоторые из вышеуказанных принципов звучат в высказываниях ответственных лиц на разных уровнях управления экономикой как важные условия эффективного управления, но в нормативных документах соответствующего закрепления этих положений пока нет.

Для того, чтобы система управления контрольно-надзорной деятельностью функционировала эффективно, необходимо, чтобы уровень сложности решаемых управленческих задач по координации взаимодействия КНС соответствовал сложности управляющей системы.

Степень зрелости системы управления рисками, в том числе и рисками этого взаимодействия, является характеристикой качества этого процесса в целом.

Далее рассмотрим понятие уровня зрелости функционирования СУР. Следует подчеркнуть, что оценка уровней зрелости системы управления взаимодействием (СУВ) служб контроля и мониторинга и системы управления рисками (СУР) по своему содержанию отличаются. К настоящему времени реализуется ряд моделей оценки зрелости как отдельных процессов, так и процессной зрелости организации в целом. Можно выделить три подхода к описанию зрелости управления и организаций в целом с разными критериями и уровнями описания: 1) модель РЕММ Майкла Хаммера; 2) ГОСТ Р ИСО/МЭК 15504; 3) оценка на основе BPM СВОК.

Методика оценки уровней зрелости системы управления рисками также разрабатываются в ряде стандартов управления рисками, например, в стандартах управления рисками COSO ERM (США). При этом методы оценки зрелости уточняются в них практически ежегодно. Так, управлению рисками новой актуальной социально-экологической категории (ESG: «environment, social and governance criteria») посвящено руководство, принятое в 2018 г. Комитетом спонсорских организаций (COSO) и Всемирным советом деловых кругов по вопросам устойчивого развития (WBCSD). Эта методическая разработка показывает особенности применения системы СУР в отношении социальных и экологических рисков, контролируемых различными контрольно-надзорными структурами в контексте рисков корпоративного управления. Данный документ полностью соответствует принципам базового документа от COSO (Enterprise Risk Management – Integrating With Strategy and Performance) и демонстрирует пример гибкости зрелой системы управления как отклика на изменение критических параметров внешней среды организации.

В общем случае оценка зрелости СУВ пока методически недостаточно полно и конкретно обоснована, не определены индикаторы зрелости СУВ, а также по контрольным методам их определения. По нашему мнению, здесь уместно провести аналогию. Так, например, в теории информационного менеджмента уровень зрелости функций системы управления взаимодействием часто характеризуется показателями сложности управления, а эволюция системы управления описывается как смена моделей распространения информации в организациях (и соответствующих им методологий управления). Или, например, можно провести аналогию со стандартами создания программного обеспечения (СММИ, СММ, ISO 15504, РЗМЗ), уровни-этапы зрелости которых формализованы. Выделены пять уровней, каждый из которых указывает на содержание (зрелость) процессов организации: начальный, повторяемый,

стандартный, измеряемый и оптимизируемый. Предлагается использовать и развить данный подход к оценке зрелости СУВ.

Перейдя к понятию более исследованному, чем зрелость – к понятию сложности, можно характеризовать уровень зрелости системы взаимодействия КНС при обеспечении устойчивости развития компаний. В целях выбора меры сложности в качестве первого шага установим сравнительную характеристику сложности, что несколько проще непосредственного количественного измерения абсолютного показателя. Сравним три уровня: сложности организации, сложности менеджмента и сложности СУВ и примем, что нормальный уровень зрелости – это уровень сложности СУВ, который должен соответствовать эволюции сложности менеджмента организации и эволюции уровня сложности самой организации.

Перечислим некоторые качественные характеристики сложности (и соответственно, зрелости) СУВ.

1. В теории сложных синергетических систем важное место принадлежит процессам саморегулирования в локальных областях, в которых уровень регулирования ниже, чем во всей системе [5]. Наличие механизмов реализации саморегулирования свидетельствует о зрелости СУВ.

2. Следующей характеристикой зрелости процессов взаимодействия является наличие двух режимов: 1) системно и регулярно; 2) избирательно и точечно по проектам или новым проявлениям. Это важное свойство системы управления взаимодействиями заключается в том, что в случае необходимости (в нужное время и в нужном месте) начинают работать оба механизма регулирования рисков одновременно.

3. Еще одной характеристикой зрелости СУВ является уровень достаточности методологической проработки проблем управления. Изучение подходов, предлагаемых исследователями в области рисков, дает основание заключить, что существующие подходы могут значительно различаться. Вопрос, конечно же, не в единообразии, а в том, что методическое обеспечение, какое бы оно не было, должно содействовать адаптивности, гибкости и самонастройке системы.

На наш взгляд, это минимальные требования к системе управления взаимодействиями, позволяющие говорить о зрелости и готовности системы к управлению качеством взаимодействия в системе взаимодействия КНС.

Выше были рассмотрены методологические и организационные факторы, определяющие эффективность функционирования СУВ. Отметим, что они являются необходимыми, но не достаточными условиями. На наш взгляд, одним из ключевых факторов, определяющих эффективность внедрения систем управления процессами взаимодей-

ствия, является позиция высшего руководства организации. В стандартах по управлению рисками этот аспект называется «тон (импульс) сверху», т. е. активная, открытая, системная позиция поддержки деятельности контрольно-надзорных служб со стороны высшего менеджмента. Заметим, что этот момент является также и одним из показателей зрелости СУР. Чтобы построить зрелую систему управления взаимодействием контрольных органов, как показывает практика, обычно требуется не менее 2–3-х лет, а с учетом доработки и коррекций и более того. Зарубежная практика называет срок не менее 7–8 лет и более [6]. Прежде всего, нужна проектная команда, опытная, знающая, квалифицированная, но опирающаяся на доверие драйвера-мотиватора в лице руководителя и постоянную поддержку и, если требуется, помощь, в лице его советников по данной теме.

«Для достижения максимального эффекта от проведения риск-менеджмента на предприятии необходимо решить основные проблемы, ограничивающие развитие данной системы управления рисками, а именно: совершенствование системы своевременного выявления рисков; проведение грамотной оценки и анализа возможных потерь, принятие эффективных управленческих решений; минимизация затрат на проведение риск-менеджмента; улучшение государственного регулирования; повышение квалификации будущих риск-менеджеров; разработка норм и методик риск-менеджмента» [7, с. 19].

Особый интерес представляет анализ функционирования контрольно-надзорных служб и систем управления взаимодействиями в российских компаниях. Об остроте и востребованности решения этих вопросов на уровне предприятий свидетельствуют результаты исследования бизнес практики российских компаний последних лет, в частности, исследования Федерации европейских ассоциаций риск-менеджеров (FERMA) совместно с компанией «Прайсвотерхаускоперс Консультирование» (PwC) при участии ассоциации «РусРиск», проведенное в 2018 г. Были исследованы роль риск-менеджмента и его интеграция со стратегическим планированием, использование новых технологий (роботизации бизнес-процессов, искусственного интеллекта, блок-чейн и т. д.) и другие вопросы. Исследование установило ряд острых проблем и угроз развитию организаций, недостаточную интеграцию риск-менеджмента со стратегическим планированием (менее 24% положительных ответов респондентов), а также высокую степень обеспокоенности (83–86%) современными тенденциями в управлении рисками и страховании со стороны респондентов, представителей российских компаний. В фокусе этих проблем высокая геополитическая неопределенность (оценка 51% респондентов), высокая волатильность валютных рисков (26%), неопределенность перспектив экономического роста (33%). Также вызывает по данным обследования обе-

спокойствие, развитие ситуации с санкциями в отношении России, киберугрозы, мошенничество с данными или их кража, коррупция, доступность квалифицированных кадров, социальная нестабильность и другие.

Несмотря на это, во многих случаях системы управления рисками формируются в организациях не инициативно, а по требованию извне (в России это Банк России, Росфинмониторинг, Росимущество, Министерство труда и соцзащиты и другие ведомства). Прежде всего, это относится к деятельности компаний с государственным участием. К сожалению, как показывают результаты мониторинга, в госструктурах данные системы чаще всего работают с малой эффективностью, не наблюдается системной практики эффективно функционирующей, зрелой системы управления взаимодействием контрольно-надзорных служб и структур, этого важнейшего условия обеспечения экономической безопасности и устойчивого развития организации. Пока не все получается на разных уровнях государственной системы управления рисками, в том числе, в отношении системы управления взаимодействием контрольно-надзорных структур (примером чему может служить недостаточный уровень реализации государственных программ развития и национальных проектов в 2012–2019 гг.).

Наиболее распространенными причинами низкой отдачи от деятельности контрольно-надзорных служб являются возможные неформальные связи (аффилированность) руководства предприятия и руководства служб или некомпетентность участников подобных комитетов по аудиту и управлению рисками.

Вторым ключевым условием успешного налаживания работы СУВ является наличие разработанной методики оценки эффективности функционирования этой системы и регулярное использование ее на практике. В ряде стандартов управления рисками оценка эффективности действительно входит обязательным разделом (заметим, что число стандартов растет, в России в настоящее время утверждено более 20 стандартов риск-менеджмента в разных областях деятельности). В такой оценке заинтересованы широкий круг лиц: руководители компании, регуляторы, аналитики, а также все исполнители и стейкхолдеры. Отметим, что оценка не должна сводиться только к стоимостным показателям. Например, показатели качества анализа рисков, эффективности управления конкретным риском, точности принятия решений на разных уровнях, в подсистемах, в СУВ и в менеджменте в целом также позволяют оценить эффективность обеспечения устойчивости и безопасности организации в целом. Но самым наглядным является сравнение качества работы «до» и «после» внедрения и освоения новой системы управления взаимодействием контрольно-надзорных служб.

Оценка эффективности может осуществляться (рассчитываться) по отношению как к компании в целом, так и к отдельным аспектам управленческой деятельности, к отдельным проектам в организации, к реализуемости бизнес-планов, к оценкам достижимости целей, напряженности задач, размеру остаточного риска (в рамках риск-аппетита). Исследование эффективности требует дополнительного специального анализа и обсуждения, потому что есть нерешенные методические вопросы оценки, а также трудности измерения, прежде всего в связи с динамичным изменением внешней среды организации, условий, в которых работает бизнес.

Еще один ключевое условие – квалификация исполнителей, а также производственная лояльность и этика работников. Специфика области требует высококвалифицированных специалистов, обладающих глубокими знаниями в области математики, экономики, социологии, бухгалтерского учета, права, менеджмента, специализированных программных продуктов, профессиональных стандартов и еще иностранного языка, а лучше двух. Наличие профессиональных стандартов «Специалист по управлению рисками» и «Специалист по комплаенс-контролю», принятые в последние годы, в какой-то мере может помочь решить эту проблему. Важный вклад вносит корпоративное обучение.

Также необходимо развивать вопросы сертификации и оценочной квалификации в российском (и не только в российском) профессиональном сообществе, внедрять общественную (а не только государственную) сертификацию и аттестацию, учет и ведение реестров специалистов, чтобы качество работы было обеспечено квалификацией исполнителей. Об этом говорят и в общественных объединениях, например, в Американской ассоциации риска и страхования (ARIA), в Международной ассоциации профессиональных риск-менеджеров (PRMIA), в Обществе управления рисками и страхованием (RIMS). В России это ассоциация «Русриск», Ассоциация экспертов экономической безопасности и другие. Пока по мнению российских аналитиков [4], а также, и по мнению международных экспертов, решение этих вопросов происходит медленно и в недостаточной степени отвечает требованиям рынка и экономическим реалиям.

При построении системы управления рисками в российских компаниях особенное внимание следует уделять вопросам «переориентации предпринимателей с текущих на средне- и долгосрочные цели и задачи, и прежде всего на более прогрессивное соотношение долгосрочных и текущих расходов, а также в ориентированности частного бизнеса на повышение научнотехнического уровня производства как неперемennого условия устойчивых прибылей и конкурентоспособности в будущем» [8, с. 25].

Заключение

Таким образом, в данной работе проведен анализ наиболее общих проблем внедрения и управления контрольно-надзорными структурами в системах корпоративного управления.

В работе указаны нерешенные методические и практические вопросы системы управления взаимодействием контрольно-надзорных служб в корпоративном управлении, которые требуют дополнительного анализа и обсуждения. В частности, подчеркивается роль квалификации работников в области КНС и СУВ. Наличие профессионального стандарта специалиста по управлению рисками и специалиста по комплаенс-контролю в какой-то мере помогает решить эту проблему. В условиях нарастания социально-экономической нестабильности в мире, усиленных пандемией 2020 г., значимость вопросов повышения экономической безопасности и устойчивости компаний, как ожидается, будет только возрастать, а вместе ней и роль контрольно-надзорных служб в корпоративном управлении. В этом контексте изложенные выше результаты анализа окажутся актуальными и востребованными.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Городецкий А.Е.* Развитие и безопасность в условиях кризиса, пандемии и в постпандемическом мире // Развитие и безопасность. 2020. № 2. С. 18–37.
2. *Avdiyskiy V.I., Bezdenzhnykh V.M.* The development of risk-management techniques in order to improve the quality control-supervisory activities // *Espacios*. 2018. Т. 39. № 39.
3. *Авдийский В.И., Безденежных В.М.* Экономическая безопасность современной России: риск-ориентированный подход к ее обеспечению // Экономика. Налоги. Право. 2016. Т. 9. № 3. С. 6–13.
4. *Безденежных В.М.* Экспертная оценка реализации национального плана противодействия коррупции и антикоррупционных планов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 3. № 8. С. 39–47.
5. *Князева Е.Н., Курдюмов С.П.* Основания синергетики. Режимы с обострением, самоорганизация, темпомиры. СПб.: Алетейя, 2012.
6. *Авдийский В.И.* и другие. Формирование институтов регулирования рисков стратегического развития. Монография / Под ред. М.А. Эскиндарова и С.Н. Сильвестрова. Финансовый ун-т. М.: Когито-Центр, 2019.
7. *Городецкий А.Е.* Об исходных предпосылках разработки национальной системы управления рисками экономической безопасности // Экономическая безопасность. 2018. № 1. С. 9–20.
8. *Караваева И.В., Зедина Ю.* Государственно-частное партнерство как инструмент обеспечения финансовой стабильности российского потребительского рынка // Федерализм. 2015. № 2. С. 15–28.

ABOUT THE AUTHOR

Puchkov Vladimir Andreevich – Candidate of Technical Sciences, Advisor to the General Director of Public Joint Stock Company "United Aircraft Corporation" (PJSC UAC)
Moscow, Russia
vladimir.a.puchkov@gmail.com

CONTROL AND SUPERVISORY STRUCTURES FOR ENSURING ECONOMIC SECURITY IN SYSTEMS OF CORPORATE GOVERNANCE

In modern conditions, characterized by instability, when, as the current COVID-19 pandemic has shown, seemingly unshakable or at least stable rules of doing business can be drastically changed literally "in the blink of an eye", the task of forming a strategic management concept, taking into account the requirements of ensuring economic security the company is becoming more relevant than ever. The company's control and supervisory bodies are increasingly acting as the main mechanism for ensuring corporate security, and one of the key aspects of improving the efficiency of risk management in corporate governance is, in our opinion, the effective interaction of control and supervisory services (CSS) and structures that ensure the quality of general management organizations. This paper systematizes the main factors, ensuring the efficient operation of the CSS, first of all, these are the principles and requirements for organizing the work of the CSS, analyzes the main problems that arise, when organizing the interaction of these services, lists the main elements of the CSS interaction management system, introduces the concept of maturity in relation to the category "interaction control system" CSS Of particular interest is the analysis of the functioning of control and supervisory services and interaction management systems in Russian companies, the main reasons for the low return on the activities of the SSC in domestic companies were identified, the unresolved methodological and practical issues of the system of managing the interaction of control and supervisory services in corporate governance were identified, the main directions for further work, were singled out.

Key words: *economic security, corporate governance, control and supervisory structures, risk management system, interaction management system.*

JEL: O16.

И.Н. ДОМНИНА

кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник
Центра федеративных отношений и регионального развития
ФГБУН Институт экономики РАН

«ГЕОСТРАТЕГИЧЕСКАЯ ТЕРРИТОРИЯ» КАК ФОРМА ПРОСТРАНСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

В статье раскрывается понятие «геостратегическая территория» как новая форма пространственного регулирования экономики, предложенная Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. Дается оценка теоретических подходов к формированию данной категории, раскрываются проблемы множественности уже действующих форм пространственной организации, а также необходимость их «синхронизации». В статье определены причины, препятствующие превращению «геостратегической территории» в реально работающий инструмент регионального развития, и сформулированы направления ее развития.

Ключевые слова: *геостратегическая территория, пространственное регулирование, приграничное сотрудничество, коридор развития.*

JEL: R10.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10074.

Пандемия COVID-19 заставляет по-новому взглянуть на выбор стратегических приоритетов развития экономики России. Проблема пространственного регулирования экономики стала актуализироваться по мере выхода региональных экономик летом 2020 г. из режима ограничительных мер, введенных весной того же года. Коронакризис повлек за собой появление целого ряда негативных последствий на территории всех субъектов Российской Федерации. Применительно к целям регионального развития это означает, что потребуются новое осмысление тех концептуальных подходов к организации экономического пространства, которые были заложены в документах стратегического и территориального развития федерального и регионального уровней, принятых до начала пандемии.

В новых социально-экономических условиях возрастает вероятность, что предложенная в конце 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Стратегия), нацеленная на сокращение межрегиональных различий в уровне

и качестве жизни населения, на ускорение темпов экономического роста и технологического развития, на обеспечение национальной безопасности, может остаться «стратегией ради стратегии» [1].

Заявленные в Стратегии основы формирования новой пространственной структуры экономики связываются с созданием многополярной модели, опирающейся на многочисленные территории с характерными для них особыми условиями развития. Прежде всего, к ним относятся: перспективные центры экономического роста (крупные и крупнейшие городские агломерации, в том числе центры агропромышленные и минерально-сырьевые); перспективные экономические специализации, в том числе территории (инвестиционные площадки) с особым режимом ведения предпринимательской деятельности; приоритетные геостратегические территории и др. Однако в Стратегии многие формы организации пространственного развития сформулированы настолько обобщенно, что в качестве центров экономического роста фактически могут рассматриваться все 85 административных столиц российских регионов. А, учитывая, что при существующем формальном праве у органов власти субъектов Федерации добавлять к этому списку наиболее развитые на их территории города и минерально-сырьевые районы, есть большая вероятность, что их число возрастет. Представляется, что вследствие этого может усилиться конкурентная борьба регионов за поддержку федерального Центра при принятии пространственно-инвестиционных решений в рамках государственных инфраструктурных проектов.

Возникают обоснованные опасения относительно того, как теоретические «новации» пространственного регулирования будут сочетаться с задачами экономического выравнивания субъектов РФ и обеспечения единства экономического пространства. Чрезвычайно актуальным становится их «синхронизация» с теми многочисленными формами пространственной организации экономики, которые уже созданы и реально используются в практике регионального развития. Не секрет, что многообразие форм и видов территорий с уже действующими особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности в российских регионах приводит к распылению средств федерального и регионального бюджетов на одинаковые цели по различным программам, к снижению эффективности инвестиционной поддержки государства [2].

Еще один срез пространственного стратегирования, который становится проблемным, – это увязка вопросов территориального регулирования с задачами формирования адресной модели государственной региональной политики. Учет фактора пространственного развития потребует создания специальных механизмов и форм участия представителей органов власти субъектов Федерации в формирова-

нии будущей структуры экономики, что позволит дополнить доминирующую сегодня в России центрально-периферийную модель организации пространства новыми формами экономической деятельности.

Заметным шагом в этом направлении стало наделение регионов большими полномочиями в области принятия решений по спасению экономики в условиях пандемии. Однако те антикризисные меры поддержки бизнеса и населения, которые были реализованы на федеральном и региональном уровнях, следует рассматривать, прежде всего, как «пожарные» меры, действие которых ограничено во времени и по результату. В этом смысле они не могут иметь большого долгосрочного эффекта и оказываются полностью зависимыми от возможностей федерального бюджета, который испытывает серьезные финансовые перегрузки.

Не умаляя значения Стратегии для определения основ государственной региональной политики, прежде всего ее следует рассматривать как «генеральную» линию в достижении национальных приоритетов и стратегических целей развития страны¹. Обеспечение ее дееспособности, особенно в новых условиях, безусловно, требует анализа работоспособности предложенных стратегических «новаций», конкретизации подходов к пространственному регулированию экономики, идентификации форм и методов политики регионального развития.

Теоретическая идентификация понятия «геостратегическая территория»

Одной из заявленных в Стратегии форм пространственной организации экономики является «геостратегическая территория», определяемая как «территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности» [1]. Очевидно, что данная новация нуждается в идентификации, так как от проработанности методической базы пространственной организации экономики, ориентированности различных институтов на решение специфических проблем отдельных территорий будет зависеть устойчивость социально-экономического развития российской экономики в целом. Однако тут возникают

¹ Проект Стратегии разработан в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также указами Президента России от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» и от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

сложности, поскольку ни в самой Стратегии, ни в Плане ее реализации [1], ни в иных нормативно-правовых документах данная новация политики регионального развития не получила, на наш взгляд, четкого разъяснения, обосновывающего ее целесообразность как неотъемлемой части пространственной структуры экономики.

Несогласованность критериев выделения различных групп территорий в рамках политики пространственного регулирования рождает множественность типизаций регионов или пересекающихся множеств. Неизбежно возникает вопрос об обеспечении сочетания «приоритетных геостратегических территорий» и «территорий опережающего развития» (ТОР), «свободных экономических зон» (СЭЗ) и «отраслей перспективных экономических специализаций», агломераций и «точек роста». Чем, например, «территории опережающего развития», создаваемые в муниципальных образованиях (моногородах), принципиально отличаются от «перспективных экономических центров» или от «свободных экономических зон» в границах тех же самых муниципалитетов.

С этой точки зрения, представляется важным дать оценку понятию «геостратегическая территория» как новой формы региональной политики. Для этого необходимо разрешить две коллизии: по какому «родовому» признаку происходит отнесение того или иного субъекта Федерации к данной категории? как данная форма пространственного регулирования «синхронизируется» с другими формами организации региональной экономики?

В соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации внутри категории «геостратегическая территория» выделяются две подгруппы: «приграничные геостратегические территории» и «приоритетные геостратегические территории». И если принцип формирования первой подгруппы более-менее понятен, то во второй подгруппе оказываются регионы, объединенные по разным основаниям (эксклавное положение, национальные и экономико-географические особенности, удаленность от центральной России) и принципиально отличающиеся по своим социально-экономическим характеристикам.

К приграничным геостратегическим территориям (всего 22 субъекта РФ) относятся [3]:

- Ленинградская область, граничащая со странами, входящими в Европейский союз;
- Смоленская область, Алтайский край, Астраханская, Волгоградская, Курганская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Тюменская и Челябинская области, как территории, граничащие со странами, входящими в Евразийский экономический союз;

- Республика Алтай, Республика Тыва, Краснодарский край, Белгородская, Воронежская, Курская и Ростовская области, граничащие с другими странами;
- Псковская и Брянская области, граничащие со странами, входящими в Евразийский экономический союз, а также с другими странами или со странами, входящими в Европейский союз.

В перечень приоритетных геостратегических территорий входят (всего 24) [3]:

- Калининградская область, Республика Крым, г. Севастополь (эксклавное положение);
- Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край, расположенные на Северном Кавказе;
- Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Забайкальский, Камчатский, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Еврейская автономная, Магаданская и Сахалинская области, Чукотский автономный округ, расположенные на Дальнем Востоке;
- некоторые административные образования Архангельской области, республики Саха (Якутия), Республики Коми и Карелия, а также территории Мурманской области, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, входящие в Арктическую зону [4].

Иными словами, более половины российских регионов рассматриваются в качестве геостратегических территорий и, следовательно, определяются как предмет особого регулирования со стороны федеральных и региональных властей. Насколько можно судить, в качестве «родового» признака выделения этих территорий выступает, прежде всего, «приграничность» их положения и/или «оторванность» от центра, то есть географическая или национально-стратегическая составляющие. Это, безусловно, накладывает отпечаток на особенности жизни населения и ведения хозяйственной деятельности.

Однако парадокс состоит в том, что в одной группе оказываются российские регионы, принципиально отличающиеся своим социально-экономическим положением, имеющие разные приоритеты и нуждающиеся в различных методах пространственного регулирования. Определенную часть этих территорий составляют субъекты Федерации с невысоким уровнем социально-экономического развития, с неразвитой инфраструктурой, низким качеством жизни населения. Депрессивность многих регионов, расположенных, например, на Дальнем Востоке или на Северном Кавказе, сохраняется, несмотря на значительные федеральные вливания финансовых ресурсов. Однако в ту же группу геостратегических территорий включены субъекты Федерации, которые харак-

теризуются средним уровнем экономического развития, устойчивым показателями и значительным потенциалом роста. К их числу можно отнести Калининградскую и Ленинградскую области, Астраханскую, Белгородскую, Оренбургскую области, Краснодарский край.

Дифференциация уровня жизни населения на территории геостратегических регионов, измеренная через показатель ВРП на душу населения, даже в пределах одного макрорегиона, очень велика. Так, например, в субъектах Федерации, относящихся к дальневосточным геостратегическим территориям, данный показатель в 2018 г. различался более чем 10 раз, а на российских территориях с эксклавным положением в 2,5 раза² [5]. И лишь субъекты Федерации, расположенные в пределах геостратегических территорий Северного Кавказа, не имеют столь заметной разницы. В целом, можно констатировать, что среди приоритетных геостратегических территорий наблюдается очевидная несхожесть социально-экономического положения и проблем регионального развития.

Похожая картина и в подгруппе приграничных геостратегических территорий. На основании критерия приграничного положения российских регионов с государствами Евразийского экономического союза в одной подгруппе оказываются субъекты Федерации, во-первых, административно входящие в различные Федеральные округа³, а, во-вторых, резко отличающиеся уровнем социально-экономического развития. Так, например, в данную подгруппу приграничных территорий включены Алтайский край и Тюменская область, различающиеся по уровню ВРП на душу населения почти в 3,6 раза. Почти такая же дифференциация наблюдается и в следующей подгруппе субъектов Федерации, граничащих с другими странами⁴ [5].

Иными словами, не совсем понятно, как именно новая форма пространственного регулирования (геостратегическая территория) может

² Речь идет о таких субъектах Федерации дальневосточного региона как, например, Сахалинская область и Республика Бурятия, где показатели ВРП на душу населения составили соответственно 2407, 9 тыс. руб. и 229, 8 тыс. руб.

Разрыв в показателе ВРП на душу населения в эксклавных субъектах Федерации, таких как г. Севастополь (180, 2 тыс. руб.) и Республика Крым (204, 6 тыс. руб.), с одной стороны, и Калининградская область (461, 6 тыс. руб.), с другой, составляет более 2,5 раз [5].

³ Смоленская область (Центральный Федеральный округ); Астраханская, Волгоградская область (Южный Федеральный округ); Курганская область (Уральский Федеральный округ); Алтайский край, Новосибирская, Омская области (Сибирский Федеральный округ); Оренбургская, Самарская, Саратовская области (Приволжский Федеральный округ); Тюменская, Челябинская область (Уральский Федеральный округ).

⁴ Например, в Белгородской области (559,184 тыс. руб.) данный показатель больше в 2,6 раза по сравнению с Республикой Тыва (212,875 тыс. руб.) [5].

помочь в выработке общих механизмов решения актуальных задач политики регионального развития, таких, например, как формирование единого пространства предпринимательской и инвестиционной деятельности на всей территории страны. Очевидно, что в пространственной структуре экономики она может рассматриваться не столько как реальный инструмент пространственного регулирования, а как некая «рамочная» категория или национальный приоритет, для достижения которого необходимы иные региональные конструкции.

Еще одной содержательной проблемой понятия «геостратегическая территория» является определение ее положения в пространственной структуре экономики. В рамках использованного в Стратегии- 2025 методологического подхода остается нерешенным вопрос: как «вписать» геостратегические территории в политику регионального развития с учетом тех территориальных форм организации экономики, которые планируется создать или которые уже действуют. В настоящее время на территории субъектов Федерации, входящих в состав геостратегических территорий, работают особые экономические зоны, промышленные парки, технопарки в сфере высоких технологий, инновационные научно-технологические центры, территории опережающего социально-экономического развития.

Часть административных образований «геостратегических» субъектов Федерации попадает и в иные организационно-пространственные множества, такие, например, как «перспективный экономический центр»⁵. В соответствии со Стратегией пространственного развития к крупным центрам (с ежегодным более чем 1%-ным вкладом в экономический рост Российской Федерации) отнесены города Ленинградской области (гг. Гатчина, Всеволожск и пр.), а также административные центры Краснодарского и Приморского краев, Волгоградской, Ростовской, Воронежской, Самарской, Челябинской, Новосибирской, Омской и Тюменской областей.

В качестве региональных центров роста, которые дают от 0,2 до 1% общероссийского экономического роста ежегодно, рассматриваются административные центры и города на территории субъектов Федерации, расположенных на Северном Кавказе (гг. Георгиевск, Ессентуки, Кисловодск, Махачкала, Минеральные Воды, Пятигорск) и на Дальнем Востоке (гг. Комсомольск-на-Амуре, Улан-Уде, Хабаровск, Южно-

⁵ «Перспективный экономический центр» – территория одного или нескольких муниципальных образований и (или) акватория, обладающие потенциалом для обеспечения значительного вклада в экономический рост Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации в среднесрочный и долгосрочный периоды». // Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-п. static.government.ru/media/files/t_UVA1qUtT_08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf.

Сахалинск); а также столичные центры Ставропольского и Алтайского краев, Калининградской, Псковской, Астраханской, Белгородской, Саратовской, Оренбургской, Челябинской, Новосибирской, Тюменской областей; портовые города Ленинградской области (гг. Выборг, Усть-Луга, Высоцк) и Краснодарского края (гг. Тамань, Новороссийск).

Менее 0,2% в ежегодном экономическом росте страны приходится на административные центры дальневосточных геостратегических территорий (Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская и Амурская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ); Северо-Кавказских геостратегических территорий (Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская и Чеченская Республики, Республика Ингушетия и Северная Осетия-Алания); субъектов Федерации, входящих в Арктическую зону (Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа); субъекты Федерации с эксклавым положением (г. Севастополь и г. Симферополь); а также административные центры Республик Алтай и Тыва, Брянской, Курской, Курганской и Смоленской областей [6].

Кроме того, в качестве особых объектов пространственного регулирования выделены агропромышленные и минерально-сырьевые перспективные центры, к которым можно отнести многочисленные муниципальные образования, также расположенные в пределах соответствующих геостратегических территорий.

Таким образом, приходится констатировать, что в настоящее время в рамках государственной политики регионального развития отсутствует четкая иерархия форм пространственного регулирования экономики. Проблема множественности элементов территориальной структуры экономики, часто пересекающихся и дублирующих друг друга, еще более обостряется в связи с появлением новых категорий пространственной организации.

Опираясь на обозначенный перечень таких территорий, можно констатировать, что в основу приоритетности выделения геостратегических территорий положены не столько соображения экономического характера, сколько интересы обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности страны. Иными словами, вопрос об их «экономической» спецификации именно как объекта региональной экономики остается открытым. В таком случае не будет понимания того, чем, например, перспективный экономический центр, находящийся на территории субъекта Федерации, включенного в перечень геостратегических территорий, и такой же центр, расположенный на территории иных субъектов Федерации, принципиально отличаются друг от друга. Не хотелось бы, чтобы «геостратегическая территория» превратилась в очередной неработающий инструмент регионального развития.

Направления реализации потенциала приоритетных геостратегических территорий в практике регионального развития

Исходя из заявленных целей пространственного развития российской экономики, основные направления региональной политики для различных групп геостратегических территорий определяются как обеспечение конкурентоспособности региональных экономик, с учетом перспективных экономических специализаций, центров экономического роста, международных рынков, существующей специализации приграничных территорий, и усиление сотрудничества с сопредельными государствами.

Проведенный выше анализ содержания и состава геостратегических территорий свидетельствует, что социально-экономическая дифференциация субъектов Федерации, отнесенных к разряду этих территорий, такова, что на практике к ним не могут применяться схожие механизмы пространственного регулирования.

Так, например, для территорий Северного Кавказа в качестве приоритетных направлений региональной политики в Стратегии пространственного развития до 2025 г. рассматриваются рост доступности качественного образования, содействие повышению мобильности трудовых ресурсов в целях снижения напряженности на локальных рынках труда, создание системы управления в сфере туризма. Главными проблемами для дальневосточных геостратегических территорий остаются сокращение миграционного оттока населения, создание новых территорий опережающего развития, совершенствование механизма инвестиционной поддержки в рамках государственных инфраструктурных программ. А для эксклавных территорий наиболее актуальным становится обеспечение уровня жизни и темпов экономического роста, сопоставимых (или выше) с уровнем жизни в Российской Федерации (для Калининградской области – сопоставимого (или выше) с уровнем жизни в приграничных странах Европейского союза) [1].

Вполне очевидно, что наполнение новой формы пространственного регулирования практическим смыслом требует дополнения императива национальной безопасности, используемого для отнесения субъектов Федерации к категории «геостратегическая территория», общим для них экономическим императивом. Использование преимуществ географического положения субъектов Федерации, протянувшихся вдоль государственных границ, как «транспортного коридора» между центральной Россией и иностранными государствами видится как определяющая экономическая модель развития геостратегических территорий. Уровень вовлеченности их региональных эко-

номик в международное сотрудничество, пожалуй, и есть тот самый экономический «маркер», который позволяет объединить рассматриваемые субъекты Федерации в одну группу.

Анализируя показатели внешнеторгового оборота геостратегических регионов, однозначно можно утверждать, что торговля с приграничными государствами, как со странами СНГ, так и со странами дальнего зарубежья, играет существенную роль в экономике этих территорий. Причем административные образования, входящие в одну подгруппу, демонстрируют схожую структуру внешнеторговых операций. Так, в Калининградской области, как регионе с эксклавным положением, в структуре внешней торговли до 89% экспорта и 96,3% импорта приходится на страны дальнего зарубежья. В дальневосточных субъектах Федерации доля экспортных операций со странами дальнего зарубежья составляет от 95,7% в Забайкальском крае до 100% в Сахалинской области и на Чукотке (исключение составляет Магаданская область – 58,0%). Похожая картина и с импортом, где операции с дальними зарубежными странами практически полностью покрывают потребности этих регионов: от 90,3% – в Республике Бурятия до 99,5% – в Магаданской и 99,8% – в Сахалинской областях [7]. Таким образом, модель «геостратегической» экономики Дальнего Востока однозначно «заточена» на международные связи со странами дальнего зарубежья и в целом характеризуется сбалансированностью экспортно-импортных операций.

Субъекты РФ, относящиеся к другой группе приоритетных геостратегических территорий, а именно расположенные на Северном Кавказе, отличаются чуть более высокой долей экспортных операций со странами СНГ по сравнению с Дальним Востоком. В структуре внешней торговли эти показатели составляют от трети (Карачаево-Черкесская Республика – 28,3%, Ставропольский край – 31,5%) до 65% (Республика Ингушетия – 64,9%). А зависимость от импорта из стран дальнего зарубежья здесь столь же высока, как и на Дальнем Востоке, – от 74,6% на Ставрополье до 95,6% в Республике Ингушетия.

Статистические данные свидетельствуют о высокой тесноте связей приоритетных геостратегических территорий с сопредельными государствами, что является реализацией их экономического уклада, сложившегося в силу географического положения и исторических связей с соседними государствами. Однако это лишь условие для выбора той модели экономического развития, которая смогла бы наполнить понятие «геостратегическая территория» реальным содержанием.

Следует признать, что сотрудничество с соседними странами для приграничных субъектов Федерации пока не рассматривается как первостепенный фактор регионального развития. В Стратегии простран-

ственного развития трансграничное сотрудничество геостратегических территорий позиционируется именно в контексте обеспечения национальной безопасности. Это было бы вполне объяснимо лишь для тех приграничных регионов, которые выступали долгое время в качестве «буфера», несли большие политические и военные риски, а их экономика носила «закрытый» характер.

Формирование программ приграничного сотрудничества, предусмотренных в Плане реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., и их реализация до декабря 2021 г. концептуально также не совсем отвечают этой идее. Нацеленность на превращение геостратегических территорий в «коридор развития» предполагает увеличение вклада их региональных экономик в общероссийские показатели именно через механизм приграничного сотрудничества с сопредельными государствами. Пока же, например, доля Дальневосточного федерального округа в экспорте страны составляет 6,5%, а в импорте – 2,7%; доля Северо-Кавказского федерального округа соответственно – 0,3 и 0,4% [7]. Это не позволяет подтвердить их статус как «коридоров развития» на фоне остальных субъектов Федерации, не включенных в перечень геостратегических территорий, но имеющих более лучшие показатели.

Таким образом, перспектива превращения геостратегических территорий в реально работающий инструмент регионального развития связана с приоритетностью формирования «открытой» экономики для субъектов Федерации, включенных в эту группу. Пространственный фактор развития видов экономической деятельности, гарантирующих повышение конкурентоспособности экономик этих регионов для более тесного включения в хозяйственные связи с зарубежными соседями, следует рассматривать как главную особенность геостратегических территорий. Безусловно, реализация данного подхода требует и специальных инструментов, особенно с учетом тех ограничений, в том числе международных санкций в отношении российской экономики, которые сложились к настоящему моменту времени.

В соответствии с Планом реализации пространственной стратегии в отношении субъектов Федерации, включенных в состав приоритетных геостратегических территорий, предусматривается формирование нового механизма развития, облегчающего ведение предпринимательской деятельности [8]. Однако при попытках идентификации самого понятия территории с особыми условиями для ведения бизнеса возникает еще большая «категориальная» путаница. В соответствии с действующим законодательством к ним могут быть отнесены территории опережающего социально-экономического развития,

особые экономические зоны, инновационные научно-технологические центры и свободный порт Владивосток⁶.

Наглядным примером реализации такой пространственной политики выступает г. Владивосток. С одной стороны, находясь на территории Приморского края, он может быть отнесен к группе геостратегических территорий, то есть территорий с особыми условиями ведения хозяйственной деятельности. И в этом качестве для Владивостока основными направлениями региональной политики становятся содействие социально-экономическому развитию города как центра международного экономического сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, совершенствование механизмов государственной поддержки предпринимательской деятельности и инфраструктурной поддержки инвестиционных проектов.

С другой стороны, в статусе административного центра Приморского края и крупной городской агломерации г. Владивосток входит в число крупных перспективных центров экономического роста, в отношении которых предполагается приоритетная поддержка высокотехнологичных и наукоемких отраслей производства, снятие основных транспортных ограничений для социально-экономического развития, а также поддержка инфраструктурных и экологических проектов.

И, наконец, на основании № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» от 13.07.2015 г. здесь создана особая зона [9]. Основные цели ее деятельности направлены на использование географических и экономических преимуществ Приморского края как восточных морских ворот Российской Федерации для интеграции в экономическое пространство государств Азиатско-Тихоокеанского региона; на создание и развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск конкурентоспособной продукции государств этого региона, а также на улучшение качества жизни горожан. Складывается впечатление, что в отношении территории г. Владивостока один и тот же текст «продублирован» трижды.

⁶ Территория с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности – часть территории субъекта Российской Федерации, на которой установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» и Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также индустриальные (промышленные) парки и промышленные технопарки, созданные в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

И речь идет не столько о поиске эффективных форм пространственного развития, сколько об открытии все новых каналов государственного финансирования в рамках принятых законодательных решений.

Очевидно, что решение проблемы множественности инструментов пространственного регулирования, в том числе действующих на геостратегических территориях, давно назрело и могло бы существенно повысить их качество, избежать распыления государственных инвестиционных ресурсов, снизить конкурентную борьбу регионов. В этом смысле положительным шагом может стать поэтапный перевод всех действующих территорий с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности в так называемую Свободную экономическую зону (СЭЗ), для резидентов которой собственно и предусматриваются преференциальные режимы со стороны государства в отношении предоставления налоговых и инвестиционных льгот, а также бюджетных субсидий и особых государственных гарантий⁷.

Если СЭЗ реально войдет в региональную практику, то это поможет, на наш взгляд, создать основу для согласования интересов федерального центра и геостратегических регионов, поскольку решение о создании СЭЗ носит заявительный характер. По инициативе органов власти субъекта Федерации проводится оценка целесообразности применения режима такой зоны на территории региона. При этом субъекты Федерации получают право в течение 2020–2023 гг. принять решение о целесообразности досрочного прекращения существования в их границах уже действующих территорий с особыми экономическими условиями⁸. Это особенно важно, поскольку базовые условия реализации Стратегий социально-экономического развития на период до

⁷ Специальные экономические зоны – территория с особым правовым режимом осуществления предпринимательской и иной деятельности, устанавливаемый в соответствии с решением Правительства Российской Федерации на части территории субъекта Российской Федерации в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций и (или) обеспечения ускоренного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации // Проект Федерального закона «О едином механизме развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=178033#0567625038595795; решение-верное.pdf/toser-sez-unified-mechanism-development-territories%20.

⁸ Проектом ФЗ «О едином механизме развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2020 г. допускается создание новых территорий с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности только в соответствии с положениями настоящего ФЗ и устанавливается переходный период на 3 года. [решение-верное.pdf/toser-sez-unified-mechanism-development-territories%20.](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=178033#0567625038595795)

2020–2030 гг., разработанных федеральными округами и субъектами Федерации еще в 2010–2014 гг., принципиально изменились.

Существенно важным моментом является и то, что СЭЗ отводится роль «синтетической» категории, позволяющей интегрировать уже действующие специальные инвестиционные площадки с особым режимом ведения предпринимательства в одну. Есть надежда, что запрет на формирование новых подобных территорий за пределами СЭЗ и поэтапная их трансформация позволят, наконец-то, навести порядок в «иерархии» форм пространственного регулирования, как новых, так и уже действующих на территории конкретного субъекта Федерации.

Заключение

Структурирование пространственной организации экономики является чрезвычайно важным для обеспечения действенности государственной региональной политики. И здесь, как было показано выше, серьезным препятствием является «пугающее» количество форм пространственного регулирования и «особенных» территорий. На сегодняшний день создано более чем 500 различных площадок на территориях с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, которые будут продолжать работать до истечения срока их деятельности или до истечения сроков соглашений с инвесторами [2].

Опираясь на имеющуюся на сегодняшний день законодательную базу регионального и федерального уровней, органы власти субъектов Федерации вынуждены апеллировать к огромному числу инструментов пространственного регулирования, часто дублирующих друг друга. И новация Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. – введение понятия «геостратегическая территория» – вовсе не проясняет ситуацию. Эту форму пространственной организации экономики приходится идентифицировать не столько как реально работающий инструмент регионального развития, сколько как некий национальный приоритет. Складывается впечатление, что попытки создания стройной модели пространственного регулирования экономики зашли в понятийный «тупик», а «пересекающиеся множества» элементов пространственной структуры выглядят как попытка региональной системы воспроизвести саму себя. Дублирование одних и тех же инструментов в границах одного и того же субъекта Федерации, но реализуемых по разным программам, выглядит как повторение пройденного, причем пройденного не всегда эффективно.

Отсутствие общей для геостратегических территорий приоритетной экономической модели, отличающей ее от прочих регионов с особыми

условиями ведения предпринимательской деятельности, снижает ценность данной новации в плане разработки программ территориального развития, так как требует ручного управления для каждого из входящих в нее субъектов Федерации. Очевидно, что критерия «обеспечение национальной безопасности», положенного в основу формирования перечня субъектов Федерации, отнесенных к геостратегическим территориям, явно недостаточно для обоснования целесообразности появления этой категории в практике пространственного регулирования.

Представляется, что в рамках региональной политики геостратегическую территорию целесообразно рассматривать, прежде всего, как «коридор развития» или территорию «экономического проникновения». Именно это должно стать «родовым» экономическим признаком, формирующим особые механизмы ее развития как новой формы пространственной организации экономики. Понимание того, какая экономическая модель должна стать приоритетной для данной группы субъектов Федерации, могло бы подтвердить смысл ее включения в практику регионального управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-п. static.government.ru/media/files/tUVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf.
2. Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «О едином механизме развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [решение-верное.pф/toser-sez-unified-mechanism-development-territories%20](http://toser-sez-unified-mechanism-development-territories%20).
3. Перечень геостратегических территорий. Приложение 4 к Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2019 № 3227-п. www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342452.
4. Субъекты и части субъектов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162553.
5. Валовой региональный продукт в текущих основных ценах на душу населения (1998–2018 гг.). 27.02.2020. www.gks.ru/storage/mediabank/dusha98-18.xlsx.
6. Перечень перспективных центров экономического роста. Приложение 3 к Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2019 № 3227-п. www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342452.
7. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации, 2019. gks.ru/bgd/regl/b19_14s/Main.htm.

8. «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2019 № 3227-р. www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342452.
9. Федеральный закон «О свободном порте Владивосток» от 13.07.2015 № 212-ФЗ. www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596.

ABOUT THE AUTHOR

Domnina Irina Nikolaevna – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Leading Scientific Associate of the Center for Federal Relations and Regional Development of the Federal State Budgetary Institution of Science the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
indfin.61@mail.ru

«GEOSTRATEGIC TERRITORY» AS A FORM OF SPATIAL REGULATION OF THE ECONOMY

The article reveals the concept of "geostrategic territory" as a new form of spatial regulation of the economy, proposed by the Strategy for the Spatial Development of the Russian Federation until 2025. The article provides an assessment of theoretical approaches to the formation of this category, reveals the problems of the plurality of already existing forms of spatial organization, as well as the need for their "synchronization" ... The article identifies the reasons that prevent the transformation of the "geostrategic territory" into a really working instrument of regional development, and formulates the directions of its development.

Key words: *geostrategic territory, spatial regulation, cross-border cooperation, development corridor.*

JEL: R10.

Л.И. МАЕВСКАЯ

кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник
Центра федеративных отношений и регионального развития
ФГБУН Институт экономики РАН

ТОЧКИ РОСТА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

В статье рассматривается роль городских агломераций как точек экономического роста, способных обеспечить оптимизацию пространственного развития страны. Показаны этапы их развития. Наиболее эффективной формой признаны крупные и крупнейшие агломерации. Однако анализ действующих городских агломераций показал, что их деятельность не соответствует поставленным задачам. Миграция населения из северных и восточных регионов в европейскую часть не прекратилась. В связи с этим в статье определены причины и сформулированы меры по совершенствованию развития городских агломераций. Важным моментом исследования стала оценка перспектив городских агломераций после пандемического кризиса.

Ключевые слова: городские агломерации, мегаполисы, мега агломерации, миграция, коронавирусная пандемия, межрегиональные диспропорции.

JEL: R12.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10075.

Более десяти последних лет в экономической литературе четко прослеживается мысль о том, что важным прорывным условием развития народного хозяйства является формирование точек роста, которые, по мнению многих экспертов, могут стать реальными драйверами экономики. Считается, что эффективная экономическая политика предполагает поддержку или искусственное создание точек, так называемых полюсов роста, способных стать локомотивами развития экономики всей страны [1].

Между тем следует отметить, что, несмотря на признанную значительную роль точек роста в экономическом развитии, их идентификация в экономической литературе имеет неоднозначный характер. Все зависит от того, на каком уровне национальной экономики рассматривается термин «точки роста». Если речь идет о формировании модели пространственного развития страны, то в качестве понятия «точек роста» выступают крупные и крупнейшие городские агломерации, перспективные центры экономического роста. И это вполне объяснимо.

В современных условиях наиболее существенным изменением в пространственной организации экономики является концентрация научной, научно-технической и инновационной деятельности в крупных и крупнейших городах страны. Около этих городов расположены малые города, сельские поселки, поселки городского типа. Их население, как правило, работает в городе. А это означает, что территория, включающая крупное городское «ядро» (город), плюс расположенные рядом городские и сельские поселения, объединенные тесными транспортными и производственными связями, образуют городскую агломерацию, эффективное развитие которой и может стать драйвером экономики данной территории, точкой ее роста.

Мировой опыт подтверждает перспективную роль городских агломераций. При этом в качестве городского ядра агломераций выступать должны не только крупнейшие города – формировать городские агломерации необходимо вокруг городов с 300–500 млн жителей, что позволит оптимизировать пространственное развитие страны.

В России на сегодняшний день 27% ВВП создают два мегаполиса – Москва и Санкт-Петербург, в то время как в США два самых крупных города производят всего 13%, а в Европе две крупнейших городских агломерации – 9% ВВП [2]. Если ситуация не изменится коренным образом, то, по расчетам экспертов, через 15–20 лет вклад Москвы и Санкт-Петербурга в ВВП увеличится до 50%: при наличии в этих городах мощного инвестиционного, инновационного, инфраструктурного и человеческого потенциалов среднегодовые темпы роста этих городов, в отличие от других российских городов, составят 5–7% в год [3]. А это значит, что межрегиональное неравенство продолжит усиливаться.

Для оптимизации пространственной модели развития страны в первую очередь следует сократить вклад этих мегаполисов в ВВП, переключив ресурсы на развитие новых городских агломераций и перспективных центров роста, которые станут привлекательными как для инвесторов, так и для трудоспособного населения. Поэтому вместо акцента на дальнейшее развитие мегаполисов в разработанной Стратегии пространственного развития страны до 2025 г. в качестве точек роста фигурируют крупные и крупнейшие городские агломерации. Выбор данных категорий в качестве основных точек роста вполне закономерен. Именно они отражают определенный потенциал рыночного сегмента, имеющего не только региональную, но и межрегиональную природу. Возникает возможность обеспечить функционирование национальной экономики, являющейся сложной взаимосвязанной системой, в которой выделение наиболее перспективных секторов экономики той или иной территории будет способно повлиять на развитие смежных территорий.

Между тем не следует забывать, что в региональной экономике в качестве точек роста также принято рассматривать определенные институты, которые, обладая серьезными экономическими преференциями, нацелены на задействование инвестиционного и человеческого потенциалов конкретного региона с целью создания инфраструктурных преобразований, формирования благоприятной предпринимательской среды, повышения жизненного уровня населения данной территории. В этом случае в качестве точек роста следует рассматривать такие региональные институты, как кластеры, особые экономические зоны, территории особого экономического развития и т. д. Оптимальность сочетания данных институтов с развитием городских агломераций может иметь положительный эффект в ходе устранения сложившихся межрегиональных диспропорций. В то же время выбор конкретного направления будет иметь специфический характер для каждого отдельного субъекта Российской Федерации.

Городские агломерации как точки роста пространственной модели развития страны

На современном этапе развития происходит резкая трансформация пространственной модели развития страны, важными факторами которой являются усиливающаяся концентрация инвестиционного, инновационного и человеческого потенциалов, а также формирование культурной среды в крупных и крупнейших городах, что предопределяет их возможность дальнейшего превращения в агломерации.

В экономической литературе под термином «агломерация» понимается «компактно расположенные и тесно связанные между собой населенные пункты, обладающие высокой плотностью населения, развитой социальной, финансовой и рабочей инфраструктурой» [4].

Несколько иначе понятие «агломерация» трактует академик А.Г. Гранберг: «Агломерация – территориальное образование, интегрирующее промышленные и транспортные узлы, системы коммуникаций, города и населенные пункты»¹. Однако и в том и в другом случае речь идет преимущественно о городах и окружающих их населенных пунктах, наиболее экономически развитых, в которых уже имеются необходимый инвестиционный и научно-технический потенциалы, а также транспортная инфраструктура, позволяющая обеспечить доступность рабочих мест для населения, проживающего вне города. А это означает, что могут быть задействованы трудовые ресурсы, входящих в агломерацию малых городов и поселков. При этом вполне реально, что часть действующих и новых производств будет переме-

¹ ardexpert.ru/article/11073.

щаться из городского ядра в окружающие его населенные пункты, что позитивно скажется на экономическом развитии последних. Установление взаимовыгодных экономических связей внутри городских агломераций может стать отправной точкой на пути преодоления социально-экономических межрегиональных диспропорций.

К основным преимуществам городских агломераций как точек роста эксперты относят [5]:

- высокий научно-технический потенциал, инвестиционную привлекательность территории, развитие сферы рыночных услуг, высокие показатели благосостояния населения, повышение роли местного самоуправления;
- высокий образовательный уровень населения, наличие институтов и университетов, рациональное использование трудового потенциала, сокращение безработицы;
- рациональное использование географического положения данной территории;
- наличие и развитие культурно-просветительских учреждений;
- наличие и эффективное использование рекреационных ресурсов территории.

К этим преимуществам следует добавить ускоренное развитие транспортной инфраструктуры, обеспечивающей возможность осуществления маятниковых поездок, с целью поддержания трудовых и культурных связей внутри городской агломерации.

На сегодня различают два вида городских агломераций – это моноцентрические и полицентрические агломерации.

Моноцентрическая агломерация представляет собой крупный город, вокруг которого расположены мелкие города, села и поселки городского типа, связанные с городским ядром развитой транспортной инфраструктурой. Обладая хорошо развитой транспортной инфраструктурой, моноцентрическая агломерация привлекательна для густонаселенных районов широким выбором рабочих мест, разнообразными видами услуг, образования, доступным здравоохранением. Менее охваченными в этой модели остаются поселения, расположенные достаточно изолированно от города.

Типичным примером моноцентрической агломерации можно назвать Московскую мега агломерацию. Московская мега агломерация насчитывает 81 город, 72 поселка городского типа (пгт), в том числе полтора десятка в соседних областях. В нее входит три десятка наукоградов, т.е. половина всех наукоградов страны, включая такие известные в научном мире, как Пущино, Дубна, Троицк, Черноголовка².

² vseon.com/analitika/aglomeratsiya/krupnye-gorodskie-aglomeracii-rossii.

К моноцентрической городской агломерации относятся: Санкт-Петербургская, включающая 32 города и 32 пгт; Нижегородская – 11 городов, т.е. и 12 пгт; Екатеринбургская – 11 городов и 23 пгт; Самарская – 11 городов и 14 пгт; Новокузнецкая и Владивостокская – по 7 городов. В Ростовской и Иркутской по 6 городов и по 1 и 2 пгт соответственно. Несколько меньше имеют в своем составе городов Новосибирская агломерация – 5 городов и 10 пгт, а также Казанская – 5 и 5 пгт; по 4 города имеют Волгоградская, включающая 10 пгт, и Челябинская с 2 пгт; по три города в Красноярской, Краснодарской и Воронежской агломерациях. Причем в последнюю входит 8 пгт. В Пермской – 2 города и 1 пгт. В Уфимскую и в Омскую агломерации входят также 2 города и по 1 пгт и 3 пгт соответственно; Хабаровская включает только один город³.

Следует отметить, что развитие городских агломераций протекает неравномерно в стране. Наибольшее количество их наблюдается в Европейской части России – 43, в отличие от районов Дальнего Востока и Сибири, где их всего 9 [5], что вполне объяснимо массовой миграцией населения из северных и дальневосточных городов, уровень жизни в которых более низкий. Непрекращающийся отток населения из этих регионов еще больше усиливает межрегиональные различия, препятствуя тем самым оптимизации пространственного развития страны.

В европейской части России наибольшая концентрация городских агломераций сосредоточена в Центральном федеральном округе. Это, как правило, столицы субъектов Федерации ЦФО, которые являются ядрами агломераций, обладающими транспортной доступностью, серьезным социально-экономическим потенциалом и возможностью трудоустройства населения из близлежащих населенных поселков. В этих городских агломерациях преобладает высокая концентрация промышленных предприятий, научных и образовательных учреждений, широкий спектр сервисов и рыночных структур. Однако дальнейшее развитие городских агломераций в этой части РФ нецелесообразно, так как это только будет способствовать увеличению межрегиональных диспропорций между западными и восточными регионами.

В современной модели пространственного развития нашей страны не только должна быть учтена сложившаяся к настоящему времени ситуация, но и предложены соответствующие решения, которые позволили бы вернуть городам Сибири и Дальнего Востока свою привлекательность, переведя их из потенциально возможных городских агломераций в реальные, что приведет к сокращению оттока населения из них.

³ Агломерация. Определение и признаки. zen.yandex.ru/media/id/5b5d91ec443e0900a95d1c50/aglomeraciia-opredelenie-i-priznaki-5c8940d07951ff00b405aa48.

В России имеются и городские агломерации полицентрической формы. Полицентрическая агломерация включает в себя несколько центров, образующихся вокруг двух и более городов. Полицентрическая модель, как и моноцентрическая, имеет те же преимущества, только в отличие от последней, позволяет учитывать потребности дальних поселений и тем самым привлекать их к участию в развитии экономики агломерации и обеспечивать им достойный уровень жизни. Наглядным примером может служить Самарско-Тольяттинская полицентрическая агломерация.

Следует отметить, что такая форма агломераций хотя и не получила широкого распространения в нашей стране, так как ее организация и управление не увязаны с существующим принципом административно-территориального деления, тем не менее указанное преимущество делает эту форму в наибольшей степени адекватной задачам пространственного развития страны. Пока же моноцентрические агломерации в количественном плане преобладают над полицентрическими, поскольку существующая транспортная инфраструктура позволяет включать в хозяйственные связи расположенные рядом с крупным городом поселки и другие населенные пункты. Преобладание моноцентрических агломераций в России соответствует мировой практике, в которой округа, малые города, сельские поселения и т. д., находясь в орбите городского ядра, подчиняются его главенствующей роли.

Основные этапы формирования стратегии развития городских агломераций

Идея создания городских агломераций наиболее четко была сформулирована в 2007 г. и вошла в один из разделов Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., подготовленной Министерством регионального развития РФ.

Дальнейшее развитие это предложение получило в докладе, представленном на Московском урбанистическом форуме в 2011 г. Основной целью форума было определение дальнейшего пути развития городов России. По оценкам Минэкономразвития РФ, в ближайшие два десятилетия из малых и средних городов России может мигрировать в крупные города до 10–13% всего населения России. «Вопрос в том, готовы ли наши крупные города принимать и качественно использовать такой огромный ресурс или это станет неподъемным вызовом»⁴. В качестве основного пути для решения сложившейся ситуации было предложено активизировать развитие производственного

⁴ eadaily.com/ru/news/2018/12/26/tochki-rosta-bez-prostranstva-razvitiya-rossiya-szhimaetsya-do-megaaglomeraciy.

потенциала крупных городов, нацеленного на увеличение рабочих мест, что откроет дополнительные возможности для трудоустройства прибывающего населения.

Следующим этапом продвижения института городских агломераций как драйверов экономического роста стал Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанный Министерством экономического развития Российской Федерации в 2013–2014 гг.

В Прогнозе в качестве основного ориентира пространственной модели развития страны на перспективу были представлены крупные городские агломерации, обладающие соответствующим человеческим капиталом, производственными ресурсами и развитой инфраструктурой. Предполагалось образование двадцати агломераций с численностью населения более 1 млн человек, которые благодаря своим экономическим возможностям станут новыми точками роста экономики страны. Окончательное закрепление роли городских агломераций в качестве «точек» экономического роста оформилось в начальном варианте Стратегии пространственного развития страны до 2025 г.

На первом этапе разработки Стратегии в качестве основной задачи пространственного развития страны предлагалось основное внимание уделить развитию мегаагломераций. Упор на такие агломерации объяснялся тем, что они обладают существенными инвестиционными и трудовыми ресурсами, что позволяет им реально стать драйверами экономики, а их развитие в перспективе придаст стимул и для экономического роста других территорий. В конечном итоге эффект от развития крупнейших городских агломераций начнет постепенно распространяться и на другие, менее развитые регионы, сглаживая тем самым их межрегиональные противоречия. Именно из-за сохраняющегося социально-экономического межрегионального неравенства не прекращается миграция населения из отстающих, бесперспективных, особенно из северных и восточных, территорий в более благоприятные условия крупных и крупнейших городов европейской части страны. По мнению экспертов, среднестатистический субъект РФ в настоящее время – это регион, из которого постепенно уезжает трудоспособное население. Причем такая миграция, хотя и происходит медленно, но может измеряться в больших потерях рабочей силы для региона.

Учитывая сложившуюся тенденцию, в Стратегии была предложена концепция, направленная на усиление центрического развития страны путем роста мегаагломераций. К таким мегаагломерациям в первую очередь относятся Москва и Санкт-Петербург. Это огромные мегаполисы, которые являются мощнейшими локомотивами экономического развития страны, сосредоточившими в себе значительные инновационные, инвестиционные и человеческие ресурсы.

Именно в эти мега агломерации направлен мощный поток рабочей силы с высокой долей квалифицированных кадров из малых и средних городов, а также из сельских и городских поселков, усиливая асимметричность пространственного развития страны.

Однако от приоритетного развития мега агломераций пришлось отказаться. В Послании к Федеральному Собранию В.В. Путин отметил, что «активная, динамичная жизнь России, с ее огромной территорией, не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах. Крупные города должны распространять свою энергию, служить опорой для сбалансированного, гармоничного пространственного развития всей России. Для этого крайне необходима современная инфраструктура. Очевидно, что именно развитые коммуникации позволят жителям малых городов и сел удобно пользоваться всеми возможностями и современными сервисами, которые есть в крупных центрах, а сами небольшие населенные пункты будут тесно интегрированы в общее социальное и экономическое пространство России»⁵.

Замечание, сделанное президентом России, нашло отражение в новой редакции Стратегии пространственного развития страны до 2025 г., в которой акцент сделан на развитии крупных и крупнейших городских агломераций, что позволит уменьшить перекосы в пространственном развитии страны. Для реализации поставленной задачи в 2018 г. на предстоящие шесть лет планировалось ускоренное развитие автомобильных дорог и жилищного строительства. На их реализацию предполагалось выделить более 11 трлн руб.

Целесообразность выбранного направления пространственного развития России объяснялась тем, что в стране уже сформировались крупные городские агломерации, в которых проживает примерно половина населения России, – на сегодня их более 40.

К основным видам городских агломераций в Стратегии пространственного развития страны отнесены: крупная городская агломерация и крупнейшая городская агломерация.

Крупная городская агломерация – это совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. человек – 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями⁶. Крупнейшая городская агломерация характеризуется тем, что на ее территории проживает более миллиона человек.

⁵ www.kremlin.ru/events/president/news/62582.

⁶ Стратегия пространственного развития страны до 2025 г.; утверждена Постановлением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Рассмотренные виды агломераций должны стать импульсом для «формирования устойчивой полицентрической системы пространственного развития за счет увеличения количества и расширения географии центров экономического роста»⁷, а основным инструментом реализации должно стать развитие транспортной и энергетической инфраструктуры, – говорится в Стратегии.

Между тем следует отметить, что, несмотря на всю важность развития магистральной инфраструктуры, в стране до сих пор отсутствует федеральная программа ее развития и реализации, на основании которой можно было бы четко представить, какие агломерации станут точками роста внутрирегионального или межрегионального развития.

Другим важнейшим условием формирования городских агломераций является жилищное строительство. Однако действие этого фактора проявляется по стране крайне неравномерно. По данным экспертных оценок, регионы, в которых строительство сопровождалось ростом населения и улучшением экономических параметров развития, насчитывается всего 28⁸. В их число входят субъекты Федерации с крупными городскими агломерациями. Это, как уже говорилось, Москва, Санкт-Петербург, Самарская, Воронежская, Нижегородская, Новосибирская, Тюменская, Калужская, Белгородская области, республики Татарстан, Башкирия, Краснодарский край. На сегодня в этих регионах и сосредоточены крупные городские агломерации. При этом 43 городские агломерации, т. е. почти 90%, расположены в европейской части России. Среди них к наиболее соответствующим принципам крупнейших городских агломераций относятся Санкт-Петербург, Екатеринбург, Нижний Новгород, Новосибирск, Самара, Тольятти и др., которые можно рассматривать как точки роста. Однако для построения полноценной пространственной модели развития страны их явно недостаточно.

Целью дальнейшей работы над совершенствованием стратегии пространственного развития страны должна стать ее направленность на увеличение по всей территории России «точек роста», переключение внимания с мега- и крупнейших агломераций на ускорение развития средних агломераций с численностью населения от ста до пятисот тысяч человек. Но при этом надо четко понимать, что не каждый город сможет быть точкой роста, стимулирующей развитие окружающих его территорий. Стать городской агломерацией можно лишь в том случае, если имеются необходимые экономический и человеческий

⁷ Там же.

⁸ Точки роста без пространства развития: Россия сжимается до мегаагломераций. 26 декабря 2018 г. eadaily.com.

потенциалы, а также соответствующие управленческие компетенции. Построение такой модели позволит решить проблему межрегиональных различий, сократив разрыв в уровне социально-экономического развития регионов.

В Стратегии пространственного развития страны до 2025 г. в Приложении № 1 приведен перечень эффективных специализаций для каждого субъекта Федерации. Активное развитие этих специализаций может привести к возникновению точек роста даже в проблемных регионах. Возникнет спрос на рабочую силу, начнется развитие локального рынка, что в конечном счете позволит сократить отток населения в крупнейшие городские агломерации Европейской части России.

Однако указанные в Стратегии перспективные специализации не содержат механизмов и источников их использования, которые позволили бы их эффективно развивать и формировать на их основе городские агломерации в таких, например, депрессивных регионах, как Курганская область, Республика Тыва, Алтайский Край и т. д.

Не следует забывать, что процесс развития городских агломераций невозможен без соответствующих финансовых ресурсов для осуществления инфраструктурных преобразований. В противном случае вместо позитивных экономических результатов можно получить территорию с наличием транспортных проблем, с ростом затрат на строительство, с неоправданной концентрацией научно-культурных институтов в центре городского ядра агломерации и др.

Перспективы развития городских агломераций после коронавирусной пандемии

Коронавирусная пандемия, повлекшая за собой введение довольно продолжительного режима самоизоляции в нашей стране, привела к резкому снижению темпов экономического роста практически во всех секторах российской экономики. Карантинные меры негативно отразились и на экономике городских агломераций. Однако глубина затронувшего городские агломерации кризиса оказалась различной, что предполагает и различный объем господдержки наиболее пострадавших сфер бизнеса и слоев населения. Поэтому главное на сегодня заключается в том, какие из существующих городских агломераций сумеют выйти из кризиса с наименьшими потерями, а какие без серьезной помощи Центра вряд ли смогут самостоятельно восстановиться. И это понятно.

Введенный режим самоизоляции в субъектах Федерации принимался властями самостоятельно, что, во-первых, отразилось на его сроках и степени жесткости. Во-вторых, каждый регион параллельно

с федеральными пакетами мер поддержки разрабатывал собственные, основываясь на ресурсах своих бюджетов. В-третьих, на экономическое состояние городских агломераций очень повлияла их отраслевая структура, оценка которой даст представление о проблемах развития городских агломераций и будет понятен уровень понесенного социально-экономического ущерба. Речь идет о том, какие отрасли народного хозяйства преобладают в экономике городской агломерации, какова доля крупного, среднего и малого бизнеса, значителен ли удельный вес бюджетных или частных организаций. Опираясь на характер потерь определенных отраслей экономики, можно сделать предварительные выводы о наиболее и наименее пострадавших городских агломерациях. Кризис, возникший из-за коронавирусной пандемии, в меньшей степени затронул агломерации, в отраслевой структуре которых значительный удельный вес занимают бюджетные организации, крупные предприятия обрабатывающей промышленности, компании добывающих отраслей, предприятия сельского хозяйства, строительства и др. Перечисленные секторы экономики в условиях карантина вышли из кризиса с наименьшими потерями, поскольку их предприятия практически не останавливались на период самоизоляции, а работники бюджетных организаций получали заработную плату.

К наиболее пострадавшим городским агломерациям можно отнести города, в которых велик удельный вес сервисных отраслей (туризм, ресторанный, гостиничный бизнес и др.), малых и средних предприятий, финансовых частных организаций. Так, из-за режима самоизоляции практически остановились операции на финансовом рынке и на рынке недвижимости. Прекратилась деятельность предприятий общепита (за исключением продуктовых магазинов и точек питания, работающих по доставке еды и продуктов), туристических и гостиничных сервисов. Их восстановление будет происходить медленно и с серьезными потерями, поскольку в отличие от крупных промышленных предприятий им вряд ли удастся рассчитывать на серьезную федеральную и региональную господдержку. К пострадавшим отраслям также можно отнести и транспорт, особенно авиа и железнодорожный, деятельность которого была приостановлена на время карантина, как внутри, так и за пределами страны.

Учитывая перечисленные виды специализаций российских городских агломераций, экспертами МАСОН⁹ была дана оценка их выживаемости в условиях введения карантинных мер. К числу наиболее

⁹ macon.realty.ru/publications/CommentsAndPredictions/rejting_rossijskih_aglomeracij_po_stepeni_ustoychivosti_k_krizisnym_yavleniyam_v_2020_godu?utm_source=facebook&utm_medium=post&utm_campaign=23%2F04&fbclid=IwAR3JrYAPyzH-YWsgGgA6iwpbFrnDqWbXTh32tArZB_qb_zv6uOwcOX8BQvM.

успешных отнесены Саратовская, Красноярская, Пермская, Челябинская агломерации, Омская, Иркутская, Тульско-Новомосковская, Ижевская агломерации. Отраслевая структура этих агломераций представлена крупными предприятиями обрабатывающих отраслей, широким спектром муниципальных и государственных услуг, имеющих нерыночный характер, которые могут рассчитывать на господдержку с целью сохранения занятости на предприятиях. Сюда же относятся городские агломерации с высокой долей добывающих отраслей – это Сургутская агломерация, Южно-Сахалинская, Новокузнецкая, Мурманская агломерации.

Промежуточную позицию занимают Волгоградская, Самарско-Тольяттинская, Воронежская, Нижегородская, Казанская, Новосибирская, Уфимская, Ярославско-Рыбинская, Владивостокская агломерации.

С серьезными кризисными проблемами столкнулись Московская, Санкт-Петербургская, Краснодарская, Екатеринбургская агломерации. В этих городских агломерациях очень велик удельный вес финансовых, банковских организаций, значительна доля МСП в сервисных отраслях. Именно эти сферы экономики и оказались в наиболее сложном положении из-за введенного режима самоизоляции. Их доля в отраслевой структуре составляет 41,5%, в то время как в агломерациях с высокой долей промышленных отраслей их только 22,7%. И наоборот, в городских агломерациях с преобладанием сервисных отраслей наблюдается более низкая доля отраслей промышленности и предприятий госуслуг – 44,4% и 62,8% соответственно.

В отличие от других городских агломераций больших проблем выхода из кризиса, несмотря на наличие значительного числа предприятий сферы обслуживания, не будет только у Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку эти мегаполисы обладают мощными финансовыми ресурсами, с помощью которых можно будет решить образовавшиеся социальные и экономические проблемы.

В течение первой волны пандемии COVID-19 возникла еще одна ситуация, последствия которой могут повлиять на стратегию пространственного развития страны, акцент в которой сделан на развитии крупных и крупнейших агломераций. Распространение коронавирусной инфекции наиболее активно происходило в городах с высокой плотностью населения, а затем уже охватило окружающие их населенные пункты. По мнению экспертов РАНХиГС, роль городских агломераций в этих условиях уже не выглядит такой однозначной. На перспективности их развития может сказаться начавшийся обратный отток населения из крупных городов на время карантина. Режим самоизоляции вызвал неожиданную реакцию населения: все, кто мог, постарались уехать из города в сельскую местность и по возможности работать в удаленном режиме. Нельзя исключить тот факт,

что в условиях неопределенности, связанной с возможностью второй волны COVID-19, эта тенденция сохранится. Востребованным станет не столько строительство многоэтажных домов в городах, сколько малоэтажное строительство в пригородах и близко расположенных малых городах. И здесь важно понять, является ли это временным явлением или жизнь в малонаселенных поселках за городом приобретет постоянный характер и внесет коррективы в конфигурацию городских агломераций. Но для такой переориентации необходимы два условия.

Во-первых, возможность работы в удаленном режиме, при сохранении того уровня материального благосостояния, которое соответствует проживанию в крупных городах. Во-вторых, сама возможность повторной волны COVID-19. Практика показывает, что количество желающих жить в пригороде увеличилось, о чем свидетельствует огромный спрос на загородное жилье. Так, по данным опубликованных объявлений на «Авито», на фоне режима самоизоляции в апреле 2020 г. резко возрос интерес к долгосрочной аренде коттеджей и таунхаусов – в 2 и 1,7 раза соответственно по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Количество купленных дач увеличилось на 93,4%, а домов – на 27,3%¹⁰. В качестве позитивного результата наметившегося оттока части населения из города в поселки, последние получают импульс к развитию, что несомненно улучшит их социально-экономический потенциал и жизненный уровень жителей. До сегодняшнего дня в области жилищного строительства наблюдается явный перекос в сторону возводимого многоэтажного жилья в крупнейших городских агломерациях, в то время как в малых городах и поселках городского типа оно практически не ведется из-за миграции населения и низких доходов жителей. Не исключено, что в результате коронавирусной пандемии и возможности ее второй волны, ситуация в области нового строительства начнет меняться в сторону малоэтажного строительства в близлежащих вокруг городов населенных пунктах. А это означает, что в стратегии пространственного развития, должны быть внесены изменения, соответствующие требованиям времени, которые запустят процесс сокращения асимметричного развития страны. Последнее и должно найти отражение в разработке новой модели пространственного развития страны на ближайшую перспективу.

Заключение

Одним из основных направлений современной стратегии пространственного развития страны является концентрация экономического роста в крупных и крупнейших городских агломерациях. Последние

¹⁰ www.rbc.ru/society/14/07/2020/5f0d30199a79477b46f6d58e.

характеризуются как точки социально-экономического развития территорий, обладающие необходимыми ресурсами как для городского ядра, так и для окружающих его малых городов, поселков городского типа, сельских поселений. Превращение городских агломераций в реальные точки роста требует решения ряда проблем:

Во-первых, эффективное развитие городских агломераций невозможно без наличия хорошо развитой транспортной инфраструктуры, облегчающей миграционные потоки работающего населения между городским ядром, муниципальными районами, городскими округами, поселками и малыми городами.

Во-вторых, агломерация должна стать единым экономическим пространством с одинаковой системой социальных льгот и гарантий для всех звеньев ее населения.

В-третьих, инфраструктурные преобразования требуют значительных капитальных вложений, для осуществления которых необходимо разработать комплексную федеральную программу развития транспортной инфраструктуры, включающей региональные подпрограммы. Без указания конкретных объемов бюджетного финансирования и других источников капитальных вложений инвестирования реализация городских инфраструктурных проектов имеет декларативный характер.

Рассматривая роль городских агломераций в качестве точек роста, необходимо, наконец, осуществить их правовое оформление, требующее введение нормативно-правовых актов, позволяющих решать спорные вопросы административно-территориального управления. Отсутствие законодательной базы в области разделения полномочий между региональными властями и властями местного самоуправления будет препятствовать решению запланированных стратегических задач в области развития городских агломераций, сталкиваясь с проблемами перераспределения полномочий и ресурсов бюджетного финансирования на разных территориальных уровнях власти при решении общих межрегиональных инфраструктурных проблем.

При анализе дальнейшего развития городских агломераций не менее важным является вопрос компенсации потерь от мер поддержки бизнеса и населения, вызванных пандемией COVID-19. Речь идет о необходимости внесения определенных коррективов в процесс бюджетного финансирования регионов, и в том числе городских агломераций. Городские агломерации по-разному пережили введенные карантинные меры, что было обусловлено особенностью отраслевой структуры и степенью жесткости режима самоизоляции. Соответственно и бюджетная помощь городским агломерациям должна учитывать эти факторы и быть дифференцированной. Так, городские агломерации, расположенные в старопромышленных, сырьевых реги-

онах, имеющих в своей структуре значительное число крупных промышленных или добывающих предприятий, государственных организаций, оказались в более выигрышном положении, чем те, в которых преобладает рыночный сектор экономики. А это означает, что городские агломерации с высоким уровнем сервисных частных предприятий и преимущественной долей среднего и малого бизнеса в экономике города оказались более подвержены кризису.

Наличие серьезных отраслевых диспропорций между городскими агломерациями требуют их дифференцированной экономической поддержки при формировании региональных и городских бюджетов на перспективу.

Последствия пандемии неожиданно выявили еще один ракурс при разработке стратегии пространственного развития страны. Появились новые запросы населения на переезд из крупных городов в пригородные поселки и малые города. Наметилась тенденция на интерес к проживанию в сельской местности, при условии сохранения работы в удаленном режиме.

Возможность второй волны COVID-19 и необходимости введения режима самоизоляции по-новому ставит проблемы оптимизации развития городских агломераций, выдвигая новые требования к пересмотру бюджетного финансирования агломераций, к формированию федеральной программы комплексного развитию городской инфраструктуры. И эти новации должны быть учтены в процессе принятия новой Стратегии пространственного развития страны на ближайшую перспективу.

ЛИТЕРАТУРА

1. Иванова Л.Н., Терская Г.А. Точки роста и драйверы роста: к вопросу о содержании понятий. ecsocman.hse.ru/data/2015/08/11/1250960135/jis7.2-8.pdf.
2. Кудрин А. России необходимо создать 20 крупнейших агломераций. tass.ru/pmef-2017/articles/4308990.
3. Жаворонков С. Прообразы будущих агломераций. polit.ru/article/2018/07/02.
4. Барейчева М.А., Степанова Н.Р. Исследования зарубежного опыта в агломерационных процессах для успешного развития территории. sjes.esrae.ru/pdf/2018/6/451.pdf.
5. Елшина А.А. Городские агломерации: теоретические проблемы и анализ зарубежного опыта // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 7-3 (51). С. 53–59.

ABOUT THE AUTHOR

Mayevskaya Lyudmila Ivanovna – Candidate of Economic Sciences, Leading Scientific Associate of the Center for Economics of Federal Relations of Science the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
milma47@mail.ru

POINTS OF GROWTH IN THE STATE POLICY OF THE COUNTRY'S DEVELOPMENT:
BASIC CONCEPTS AND TRENDS OF DEVELOPMENT

The article examines the role of urban agglomerations as points of economic growth capable of optimizing the spatial development of the country. The stages of their development are shown. Large and largest agglomerations are recognized as the most effective form. However, the analysis of the existing urban agglomerations showed that their activities do not correspond to the tasks set. The migration of the population from the northern and eastern regions to the European part did not stop. In this regard, the article identifies the reasons and formulates measures to improve the development of urban agglomerations. An important point of the study was the assessment of the prospects for urban agglomerations after the pandemic crisis.

Key words: *urban agglomerations, megalopolises, mega agglomerations, migration, coronavirus pandemic, interregional imbalances.*

JEL: R12.

В.П. ШУЙСКИЙ

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье представлен анализ результатов цифровизации в России за последние 18 лет. Показаны сильные и слабые стороны цифровой трансформации. В качестве индикатора уровня цифровизации в России выбран один из наиболее авторитетных международных источников – Индекс сетевой готовности (NRI). Элемент новизны в данной работе состоит в том, что выявленные Индексом сильные и слабые стороны цифровизации в России сопоставляются с задачами, поставленными перед страной национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» и указом Президента РФ «О национальных целях развития России на период до 2030 года». По мнению автора, такое сравнение позволяет убедиться в адекватности выбранной стратегии цифровизации России, а также выявляет направления, которым уделяется недостаточно внимания.

Ключевые слова: *цифровизация, цифровая экономика, цифровые технологии, возможности и риски цифровизации, Индекс сетевой готовности, IT-отрасль, государственная программа, национальный проект.*

JEL: F1, F2, O14, O32.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10076.

Опыт последних лет наглядно показывает, как цифровые технологии кардинально и практически повсеместно вторглись в жизнь, преобразовывая экономику, общественные отношения и меняя образ жизни и привычки людей. Ключевым фактором новой экономики является цифровая информация, имеющая ряд преимуществ по сравнению с аналоговой информацией. Так, ее значительно легче собирать, хранить, обрабатывать и анализировать. Цифровая форма позволяет копировать и распространять информацию без потери ее точности, обеспечивает многократное увеличение ее плотности и скорости передачи, а ее алгебраические свойства облегчают процесс совершенствования цифровых технологий [1; 2].

Опыт многих государств доказывает, что при грамотном использовании цифровые технологии могут стать мощным драйвером эконо-

мического роста, инноваций и эффективности. Имеются свидетельства того, что уровень развития цифровой экономики тесно коррелирует с уровнем конкурентоспособности [3; 4], облегчает доступ к глобальным рынкам, способствует появлению новых форматов и возможностей для международного бизнеса [5, с. 17]. Одновременно цифровизация существенно меняет организацию и структуру международной торговли, в частности, повышая в ней долю услуг, предоставляемых в цифровой форме.

Мощный толчок цифровизации придала эпидемия коронавируса, охватившая мир в 2020 г. Значительная часть экономической активности, насколько это возможно, была переведена на дистанционный режим, когда коммуникации осуществляются преимущественно при помощи интернета (работа в удаленном режиме, виртуальные классы, видеоконференции и другие дистанционно оказываемые услуги). Все эти новации стали формой повышения безопасности с целью снижения инфицирования в обществе, однако в целом они соответствовали общей тенденции развития. Пандемия лишь ускорила процессы, которые происходили и до нее. Многие преимущества цифрового взаимодействия стали очевидны и даже привычны, так что значительная часть нововведений в цифровой области, вероятно, останется востребованной и по завершении пандемического кризиса. В частности, не вызывает никаких сомнений, что будет продолжаться цифровизация международной торговли. Залогом этому является быстрое совершенствование цифровых технологий, подтверждаемое, в частности, динамикой их патентования¹.

Однако процесс цифровизации в мире начался не в связи с COVID'ом, и российские власти последовательно работают над цифровой трансформации отечественной экономики и общественной жизни еще с начала XXI в. Так, в 2002 г. была разработана и принята федеральная целевая программа «Электронная Россия», в 2011 г. на смену ей пришла государственная программа «Информационное общество», параллельно в 2008 г. была одобрена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, в 2017 г. стартовал национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации».

Возникает вопрос, как далеко наша страна продвинулась по пути цифровой трансформации и что еще можно сделать для эффективного содействия этому процессу в России. К сожалению, набор статистических показателей, регулярно публикуемых Росстатом, лишь частично характеризует развитие цифровой экономики в России. Более того, он не показывает, по каким показателям Россия опережает другие страны, а по каким отстает. Вместе с тем, существует целый

¹ World Trade Report 2019. The Future of Service Trade., WTO, 2019, P. 100.

ряд международных источников, оценивающих эффективность и степень охвата стран мира цифровизацией (Глобальный инновационный индекс GII, Международный индекс цифровой экономики и общества I-DESI, публикуется также немало отраслевых индексов цифровизации). Одним из наиболее авторитетных из них (комплексным и удобным в пользовании) является Индекс сетевой готовности (Network Readiness Index, NRI). Данный индекс показывает, насколько эффективно страны мира используют цифровые технологии для повышения конкурентоспособности, и оценивает значимость факторов, влияющих на развитие цифровой экономики. Ежегодные результаты расчета этого индекса предоставляются Всемирному экономическому форуму в рамках доклада «Глобальный отчет по информационным технологиям» (The Global Information Technology Report).

Россия включена в рейтинг NRI с 2010 г. На тот момент ее готовность к цифровизации была оценена 80-м местом. В дальнейшем наша страна последовательно улучшала свой рейтинг, доведя его к 2016 г. до 41-ого места. Однако, по итогам 2019 г. Россия опустилась на 48-ю позицию (уступая практически всем развитым странам и ряду развивающихся стран)². Среди основных причин ухудшения положения Российской Федерации в рейтинге можно назвать следующие: во-первых, несколько изменилась методика расчетов, во-вторых, вероятно, сыграло свою роль принятие «пакета Яровой», а также затягивание решения вопроса о перераспределении частот, что создает трудности для развития сетей 5 поколения. Цифровому имиджу России могли навредить и участвовавшие в эти годы разговоры о создании в стране — по аналогии с Китаем — своего рода «автономного интернета» с целью защиты национального цифрового пространства от вредоносного воздействия извне. Учитывая, что это пространство становится в современных условиях элементом критической инфраструктуры, его, конечно, надо охранять, но при этом следует помнить, что цифровая экономика по своей сути интернациональна и ее нельзя дробить на куски. Поэтому, несмотря на стремление к защите, одновременно в мире наблюдается противоположная тенденция, связанная с унификацией технических стандартов и правил регулирования в этой сфере [4, с. 41].

Индекс NRI рассчитывается по 56 параметрам, отражающим различные аспекты готовности страны к цифровой трансформации, сводимым в 12 суб-индексов и 4 интегральных суб-индекса (Технологии, Народ, Управление, Воздействие), и, наконец, в сводный индекс страны (место в рейтинге среди 121 страны или баллы).

² The Network Readiness Index 2019. Toward a Future-Ready Society, www.portulansinstitute.org. P. 141.

Наиболее сильные позиции наша страна имеет по интегральному суб-индексу Народ – 38-е место (см. табл. 1, 2). Данный индикатор показывает, какими ресурсами и навыками эффективного использования ИКТ располагают индивидуалы, бизнес и власти страны. Особенно успешно Россия проявляет эти способности в бизнесе (35 место) и работе правительственных организаций (32 место). Правда, навыки населения (индивидуалов) в этой сфере оцениваются сравнительно низко (57 место). Еще ниже (76 место), по мнению NRI, активность россиян в социальных сетях.

Наиболее низкие рейтинги у России по интегральному суб-индексу Воздействие (59 место), что свидетельствует о сравнительно небольшом влиянии цифровизации на ситуацию в экономике (54 место) и, тем более, на Качество жизни (85 место). В последний показатель составители Индекса включают, в частности, свободу выбора образа жизни (95 место) и ожидаемую продолжительность жизни населения (86 место). Вклад цифровизации в достижение ЦУР (Цели устойчивого развития ООН) примерно соответствует сводному индексу страны (49 место). Консалтинговая группа BCG предполагает, что недостаточно благоприятный деловой климат в России продолжает препятствовать получению цифровых дивидендов. Кроме того, на экономический рост в стране сильно влияют цены на нефть и газ, которые могут перевесить успехи цифровизации. Примерно также считают эксперты McKinsey [6; 7].

Низки наши рейтинги и в Управлении (56 место). Данный индикатор показывает, насколько активно национальная политическая среда и институты способствуют участию страны в цифровизации, насколько уверенно и безопасно чувствуют себя в сетевой экономике население и бизнес, насколько эффективно власти содействуют их участию в сетевой экономике, а также делают это участие инклюзивным для всех. Согласно NRI 2019, особенно слабы наши позиции по таким показателям, как Регулирование (91 место), Нормативно-правовая среда ИКТ (116 место), а также Верховенство закона (107 место).

Значение интегрального суб-индекса Технологии (51 место) незначительно отличается от значения сводного индекса страны. По наличию и качеству сетевой инфраструктуры Россия все еще существенно отстает от стран-лидеров (59 место), при этом особенно велико наше отставание по развитию инфраструктуры 4 и 5 поколения (87 место), однако известно, что стоимость различных электронных гаджетов в стране сравнительно низка, а среди провайдеров Интернета наблюдается сильная конкуренция. Довольно низко NRI 2019 оценивает и наши возможности по освоению Технологий будущего (72 место). Речь, в частности, идет об отставании в освоении Искусственного интеллекта и Интернета вещей. Еще ниже мы стоим по наличию и разработке новейших технологий (77 место).

Таблица 1

Индекс сетевой готовности России 2019

Показатели	Рейтинг	Баллы
<i>Индекс сетевой готовности</i>	48	54,98
Технологии	51	50,16
Народ	39	53,32
Управление	56	62,44
Воздействие	59	53,98

Источник: составлено автором по: The Network Readiness Index 2019: Toward a Future-Ready Society, www.portulansinstitute.org. P. 141.

Таблица 2

Индекс сетевой готовности России 2019 (детализация)

Показатели	Рейтинг	Баллы
Технологии		
<i>Доступ</i>	59	69,43
Мобильные тарифы	59	66,09
Цены на телефон	37	58,97
Домашние хозяйства с доступом в интернет	52	75,01
Покрытие мобильной сети 4G	87	70,00
Фиксированно-широкополостные подписки	50	76,74
Международная пропускная способность интернета	53	69,74
Доступ в Интернет в школах	нет данных	нет данных
<i>Контент</i>	44	52,67
Цифровое участие и создание контента	—	—
Разработка мобильных приложений	43	70,39
Поступления за пользование интеллектуальной собственностью	40	1,0
<i>Будущие технологии</i>	72	28,39
Наличие новейших технологий	77	43,63
Инвестиции компании в новые технологии	47	44,57
Государственные закупки передовых технологических продуктов	56	42,91
ИКТ РСТ патентных заявок	36	19,61
Расходы на компьютерное программное обеспечение	59	18,18
Использование роботов	49	1,42

Продолжение табл. 2

Показатели	Рейтинг	Баллы
Народ		
<i>Индивидуалы</i>	57	56,46
Интернет-пользователи	36	79,09
Активные абоненты мобильной широкополосной связи	49	33,31
Использование виртуальных социальных сетей	76	48,02
Высшее образование	17	59,72
Уровень грамотности среди взрослых	10	99,62
Навыки ИКТ	54	19,02
<i>Бизнес</i>	35	45,24
Фирмы с сайтом	49	59,71
Интернет-магазины	40	34,47
Профессионалы	12	64,06
Техники и ассоциированные специалисты	32	56,29
Масштаб обучения персонала	60	40,02
Расходы на НИОКР предприятий	31	16,90
<i>Правительство</i>	32	58,24
Правительственные онлайн-сервисы	25	90,77
Публикации и использование открытых данных	25	48,53
Использование ИКТ и эффективность работы правительства	42	54,50
Расходы на НИОКР со стороны правительства и высшего образования	42	39,17
Управление		
<i>Доверие</i>	54	58,81
Верховенство закона	107	34,74
Распространение пиратства программного обеспечения	60	36,49
Безопасные интернет-серверы	45	72,99
Кибербезопасность	28	89,58
Интернет-доверие и безопасность	54	60,27
<i>Регулирование</i>	91	53,89
Качество нормативных актов	99	39,51

Показатели	Рейтинг	Баллы
Простота ведения бизнеса	27	84,78
Приспособляемость правовых рамок к цифровым бизнес-моделям	37	54,98
Законодательство об электронной коммерции	66	75,00
Эффективность соцзащиты	80	33,15
Нормативно-правовая среда ИКТ	116	35,91
<i>Инклюзивность</i>	29	74,63
Участие в цифровизации	23	91,08
Социальный разрыв в использовании платежей отрыв в использовании цифровых платежей	33	83,18
Наличие местного онлайн-контента	44	63,11
Гендерный разрыв в использовании интернета	34	63,10
Отставание села в использовании цифровых платежей	44	72,70
Воздействие		
<i>Экономика</i>	54	23,78
Средне- и высокотехнологичная промышленность	49	38,54
Высокотехнологичный экспорт	41	20,77
Патентные заявки РСТ	47	2,07
Производительность труда на одного работника	52	33,74
<i>Качество жизни</i>	85	54,42
Благополучие	68	51,16
Свобода делать жизненный выбор	95	46,47
Неравенство доходов	62	66,58
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни	86	53,48
<i>Вклад в Цели устойчивого развития ООН</i>	49	83,74
Доступ к основным услугам	68	91,80
Загрязнение окружающей среды	34	90,95
Безопасность дорожного движения	79	52,19
Использование чистых видов топлива и технологий	1	100,00

Источник: составлено автором по: The Network Readiness Index 2019: Toward a Future-Ready Society, www.portulansinstitute.org. P. 141.

Главное достоинство индексов NRI и других подобных индексов состоит в том, что они показывают, какие конкретные коррективы необходимо внести в процесс цифровизации, чтобы она действительно превратилась в драйвер экономического и социального развития. Судя по рейтингу NRI 2019, России нужно подтягиваться по многим направлениям цифровизации: повышать компьютерную грамотность населения, активизировать инвестиции в цифровую инфраструктуру, особенно в инфраструктуру 5 поколения, а также в новейшие цифровые технологии. Очень много вопросов к качеству государственного управления. Необходимо не только повышать доверие населения и бизнеса к власти, но также кардинально повысить эффективность регулирующей функции государства, поднять качество принимаемых нормативных актов, совершенствовать деловую и инновационную среду, существенно улучшить состояние нормативно-правовой среды ИКТ. С решением этих задач нельзя медлить. Скорость разработки и внедрения новых технологий в мире постоянно ускоряется, и промедление может привести к тому, что большая часть плодов цифровизации достанется тем странам, которые проведут ее наиболее грамотно и быстро.

Представляется интересным сравнить набор вышеназванных рекомендаций, сформулированных на основе анализа Индекса NRI 2019, с задачами, поставленными перед страной Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» [8], и Указом президента РФ «О национальных целях развития России на период до 2030 года» [9]. По нашему мнению, такое сравнение позволит убедиться в правильности курса, нацеленного на дальнейшую цифровизацию страны, предусмотренного данными документами, и в случае необходимости дополнить их некоторыми пунктами из Индекса сетевой готовности.

Основными целями указанной программы (в редакции 2017 г.) объявлено: создание условий для развития высокотехнологичных отраслей и недопущение появления ограничений и трудностей в традиционных отраслях экономики; повышение конкурентоспособности отраслей национальной экономики и усиление ее позиций на мировом рынке. Программа состоит из пяти разделов: нормативное регулирование; образование и трудовые ресурсы; формирование исследовательских компетенций; ИТ-инфраструктура; кибербезопасность.

Документ содержит ряд конкретных показателей. Так, указано, что к 2024 г. в России должны появиться не меньше десяти национальных компаний-лидеров, которые смогли бы конкурировать на мировых рынках. К этому же году в стране должны функционировать 10 цифровых платформ для базовых областей экономики: в цифровом образовании, цифровом здравоохранении, для создания «умного города». Кроме того, в России должны функционировать не меньше 500 малых

и средних бизнесов в сфере создания цифровых технологий и оказания цифровых услуг.

В программе также указано, что количество студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям, связанным с информационными технологиями, через 8 лет будет составлять 120 тыс. в год. А количество выпускников, обладающих профессиональными знаниями на среднем уровне, должно составлять 800 тыс. в год. Для справки: на сегодняшний день в вузах России на IT-специальностях обучается около 50 тыс. человек.

Акцент в программе ставится на построении инфраструктуры, которая необходима при создании и функционировании цифровой экономики. Прежде всего это центры обработки данных, сети связи и доступ к интернету.

В Указе президента РФ «О национальных целях развития России на период до 2030 года» названо еще несколько показателей цифровой трансформации нашей страны, в том числе: достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы; увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%; рост доли домохозяйств с широкополосным доступом к интернету до 97%; увеличение вложений в отечественные решения в сфере IT в четыре раза по сравнению с уровнем 2019 г. [9].

Решимость российских властей придать новый импульс цифровой трансформации подтверждается принятием в июле 2020 г. правительством страны пакета мер государственной поддержки IT-отрасли (новый налоговый режим, стимулирование спроса, поддержка внедрения инноваций, помощь стартапам, развитие государственно-частного партнерства, расширение кадровой базы отрасли) [10]. Одной из самых долгожданных из указанных мер стало снижение практически в два раза с 14 до 7,6% ставки страховых взносов с IT-компаний, разрабатывающих программное обеспечение и облачные сервисы. Налог на прибыль таких компаний также будет уменьшен с 20 до 3%. Данные льготы распространены и на дизайн-центры в сфере микро- и радиоэлектроники.

В рамках объявленного пакета господдержки российским IT-компаниям-лидерам планируется предоставлять гранты на новые разработки в размере до четверти млрд рублей в год. В 2020 г. гранты могут покрыть 80% расходов на разработку и выпуск новых продуктов, выпуск которых инициирован коронавирусной пандемией. Рассмотрено и выделение грантов стартапам на разработку прототипов новых продуктов и их вывод на рынок. Будут реализованы различные программы акселерации и поддержки технологических компаний, которые разрабатывают решения в области искусственного интеллекта, больших данных, интернета вещей, блокчейна [10].

Кроме того, правительство предусматривает скорое создание единой технологической платформы для разработки информационных систем органов власти. Она также будет открыта для встраивания российских программных продуктов.

В пакете поддержки IT-производителей имеется пункт, который, как нам представляется, может вызвать бурную дискуссию среди экспертов. Речь идет о предложении правительства распространить ограничения на закупки иностранного программного обеспечения на компании с государственным участием, а также на их дочерние структуры (ранее эти ограничения касались только закупок для государственных нужд). Помимо этого, данные компании будут обязаны подготовить программы цифровой трансформации, которые предусматривают приоритетное использование отечественных программных решений. Это, по расчетам властей, позволит активизировать спрос на российские программные продукты. Следует напомнить, что правительство России давно огласило идею сократить импорт иностранного программного обеспечения (ПО) государственными компаниями. Однако этот процесс шел очень плохо, и к концу 2019 г. доля российских продуктов в общем объеме программного обеспечения, используемого в государственных компаниях, составляла около 10%³. Главная причина медленного перехода на российское ПО – сомнения в его качестве и функциональности. По мнению экспертов, если господдержка российских производителей программного обеспечения окажется действенной, и отечественное ПО по функциональности не будет уступать импортному, никаких ограничений и запретов импорта вообще не понадобится. Если же качество нашего программного продукта будет хуже импортного, его использование не повысит эффективность российской экономики.

Как видим, российская цифровая повестка во многом совпадает с оценкой итогов цифровой трансформации России, выявленной Индексом NRI, что позволяет убедиться в ее адекватности и надеяться на то, что она окажется успешной. Вместе с тем, некоторые аспекты Индекса не нашли четкого отражения в Национальной программе: на наш взгляд, прежде всего потому, что часть суб-индексов Индекса включает индикаторы, непосредственно к цифровизации не относящиеся (Продолжительность жизни населения, Свобода выбора образа жизни, Ощущение счастья и др.), хотя и существенные для осуществления цифровой трансформации (например, Верховенство закона). Вместе с тем имеются некоторые показатели Индекса, которые на наш взгляд, было бы целесообразно включить в программу цифровизации России. Речь,

³ www.tadviser.ru/index.php/Статья:Импортозамещение_программного_обеспечения_в_госсекторе.

в частности, идет о таких пунктах, как повышение качества госрегулирования, совершенствование деловой и инновационной среды, улучшение состояния нормативно-правовой среды ИКТ. Мы обращаем внимание на указанные пункты не потому, что они отсутствуют в программе «Цифровая экономика Российской Федерации», а потому, что, согласно NRI 2019, Россия очень сильно отстает по названным направлениям цифровизации, и эти задачи надо ставить более четко и жестко.

Имеются и другие отличия в рассматриваемых показателях. Так, ни один пункт Индекса не регламентирует уровень импорта иностранного ПО, а российская программа его лимитирует. С другой стороны, составители Индекса придают большое значение показателю Верховенство закона. В российских программах цифровизации акцент на таком требовании отсутствует. А между тем, укрепление законности, повышение независимости судей, активизация защиты интеллектуальной собственности могли бы значительно увеличить положительные последствия цифровизации на российскую экономику и качество жизни россиян. Некоторые разночтения наблюдаются также в отношении умения пользоваться информационно-коммуникационными технологиями. В наших программах упор делается на подготовку IT-специалистов, Индекс NRI – на повышение навыков населения. На наш взгляд, важно и то, и другое направление. И, тем не менее, именно высокая готовность населения пользоваться компьютером и интернетом приводит к цифровой трансформации экономики и общества. Вывод очевиден: Россия должна уделить больше внимания повышению компьютерной грамотности населения.

Несмотря на очевидные достоинства цифровых технологий и их положительный в целом эффект для производителей и потребителей товаров и услуг, некоторые последствия их широкого применения вызывают беспокойство и вопросы, в частности, возможная потеря контроля за персональными данными, рост киберпреступности, усиливающееся доминирование крупных компаний на рынках и цифровое неравенство [1]. Особенно большую опасность для любой страны, вставшей на путь цифровизации, представляет вероятность, и даже неизбежность значительного изменения структуры трудовой занятости. Для снижения или элиминирования названных рисков нужны специальные усилия, они должны стать неотъемлемой частью общих программ содействия цифровизации. Это позволит не только снять эти угрозы, но и полнее воспользоваться преимуществами цифровизации, вывести национальную экономику и социальную сферу страны на уровень, соответствующий новой технологической эпохе.

Как представляется, Россия также может активизировать использование цифровых технологий для повышения эффективности экономики и улучшения качества жизни населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development. UNCTAD, 2017.
2. Доклад о цифровой экономике 2019. Создание стоимости и получение выгод: последствия для развивающихся стран // Обзор. ЮНКТАД. 2019.
3. Халин В.Г., Чернова Г.В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46–63.
4. Волкова А.А., Плотников В.А., Рукинов М.В. Управленческое консультирование. 2019. № 4. С. 38–49.
5. Спартак А.Н. Последствия цифровой трансформации для международной торговли // Российский внешнеэкономический вестник. 2018. № 5. С. 7–23.
6. Банке Б., Бутенко В., Мишенина Д., Полунин К., Степаненко А., Сычева Е. Россия онлайн: четыре приоритета для прорыва в цифровой экономике // The Boston Consulting Group. October 2017. image-src.bcg.com/Images/Russia-Online_tcm27-178074.pdf (дата обращения 16.07.2020).
7. How to achieve and sustain the impact of digital manufacturing at scale // McKinsey. June 2017. www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/how-to-achieve-and-sustain-the-impact-of-digital-manufacturing-at-scale (accessed: 19.02.2020).
8. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 г. № 1632-р. government.ru/docs/28653.
9. Указ Президента РФ «О национальных целях развития России на период до 2030 года». rg.ru/2020/07/21/rg-publikuet-ukaz-o-nacionalnyh-celiakh-razvitiia-rossii-na-pereod-do-2030-goda.
10. Панельная дискуссия с участием представителей IT-индустрии. government.ru/news/39995.

ABOUT THE AUTHOR

Shuisky Vyacheslav Pavlovich – Candidate of Economic Sciences, Leading Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Sciences the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) Moscow, Russia
slavash938@gmail.com

DIGITALIZATION OF RUSSIAN ECONOMY: ACHIEVEMENTS AND PROSPECTS

The article presents an analysis of the results of digitalization in Russia over the past 18 years. The strengths and weaknesses of digital transformation are shown. One of the most authoritative international sources, the Network Readiness Index (NRI), has been chosen as an indicator of the level of digitalization in Russia. The element of novelty in this work is that the strengths and weaknesses of digitalization in Russia identified by the Index are compared with the tasks set for the country by the national program "Digital Economy of the Russian Federation" and the decree of the President of the Russian Federation "On national development goals of Russia for the period up to 2030" ... According to the author, such a comparison allows us to make sure of the adequacy of the chosen digitalization strategy in Russia, and also reveals areas that are not given enough attention.

Key words: *digitalization, digital economy, digital technologies, opportunities and risks of digitalization, Networked Readiness Index, IT industry, government program, national project.*

JEL: F1, F2, O14, O32.

ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Р.М. ПЛЮСНИН

аспирант ФГБУН Институт Европы РАН, преподаватель кафедры
социальных наук Православного Свято-Тихоновского гуманитарного
университета

ВЛИЯНИЕ ИНТЕГРАЦИИ ФИНЛЯНДИИ В ЕС НА ЕЕ ВНЕШНЮЮ ТОРГОВЛЮ: СТАТИСТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА

Вхождение страны в интеграционную группировку оказывает непосредственное влияние на ее внешнеторговые отношения, влечет за собой перераспределение торговых потоков, при котором, как правило, значение группировки во внешней торговле страны значительно возрастает. Согласно экономической теории, этому способствует ряд эффектов, таких как создание и переориентация (отклонение) торговли и др. Возникает вопрос: как количественно оценить влияние процесса интеграции на изменения, происходящие во внешней торговле конкретной страны? В данной статье (на примере Финляндии и Европейского союза) приводится расчет нескольких показателей и индексов, которые призваны дать ответ на этот вопрос. Из-за небольших размеров своей экономики Финляндия довольно сильно ориентирована на внешние рынки, что вполне закономерно. Однако, вопреки ожиданиям, торговые связи Финляндии со странами ЕС нельзя назвать определяющими. Автором установлено, что в периоды, когда в мире и в самой Финляндии наблюдалась экономическая стабильность, значение торговли с партнерами по ЕС повышалось. Но в кризисные годы, когда внешнеэкономические связи сокращались, в первую очередь это негативно сказывалось на торговле со странами – членами ЕС. Напротив, значимость торговли с третьими странами в неблагоприятные периоды повышалась.

Ключевые слова: *Финляндия, Европейский союз, интеграция, статистическая оценка, внешняя торговля.*

JEL: C43, F15, N74, O52, Y10.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10077.

Вступление страны в интеграционную группировку, как правило, влечет за собой перераспределение ее внешнеторговых потоков. Это обусловлено рядом эффектов международной интеграции, классификация которых довольно обширна и включает в себя торговые (или статические), производственные (динамические), финансово-инвести-

ционные (сюда относятся эффекты создания и отклонения движения инвестиций, которые по своей сути тождественны эффектам создания и отклонения торговли) и трудоресурсные эффекты (создание и отклонение трудовой миграции) [8, с. 122]. Кроме того, экономистами выделяются также эффект масштаба (scale effect), эффект поляризации (polarisation effect), эффект плавности и экономической эффективности торговых операций (effect of economic efficiency and the smoothness with which trade transactions) [10, p. 26–27]. Теоретически все они, в той или иной степени, прямо или косвенно должны приводить к тому, что страна, вступающая в интеграционную группировку, начинает осуществлять торговые операции внутри данной группировки, уменьшая долю внеинтеграционных торговых сделок. Эти изменения можно обнаружить и количественно определить, используя статистические данные. Показатели, которые могут в этом помочь, мы рассмотрим на примере Финляндии, когда она в 1995 г. стала членом Европейского союза.

Влияние европейской интеграции на внешнюю торговлю Финляндии исследовали такие авторы, как И.О. Нестеров, С.Ф. Сутырин [6], А.В. Кузнецов [7; 9], Е.С. Хесин [9], Ю.М. Килин [4], У. Якобсон [13], М. Малиранта [14], Ф. Брёйсс [11]. Наиболее подробно вопрос статистической оценки влияния вступления Финляндии в ЕС на ее внешнюю торговлю был рассмотрен австрийским ученым Брёйссом. Он рассчитал ряда показателей, отражающих эффект интеграции (в том числе и на внешнюю торговлю), и пришел к выводу о том, что ожидаемое, с точки зрения теории, перераспределение торговых потоков с третьих стран на партнеров по интеграционной группировке наблюдается, но в гораздо меньших масштабах, чем это предполагалось. К похожим выводам приходили и другие авторы (но без расчета каких-то специфических показателей), отмечая при этом высокую роль третьих стран во внешней торговле Финляндии (в первую очередь России).

В настоящее время в экономической статистике существует целый ряд показателей, которые помогают оценить влияние интеграционной группировки на внешнюю торговлю входящей в нее страны. В частности, им была посвящена специальная, 5 глава книги «The regional integration manual: quantitative and qualitative methods», изданной под редакцией Филиппе де Ломбаэрде и др. [16], – «Statistical measures of regional trade integration».

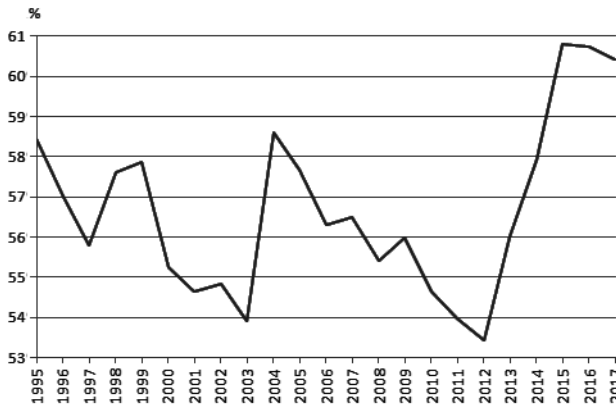
Первым из рассматриваемых показателей является доля внутрирегиональной торговли во внешнеторговом обороте, которая для страны – члена интеграционной группировки определяется как отношение объемов торговли рассматриваемой страны со своей интеграционной группировкой к объемам ее внешней торговли в целом.

$$S_k = t_{ki} / t_k$$

где S_k – доля внутрирегиональной торговли страны во внешнеторговом обороте, t_{ki} – объем торговли страны со своей интеграционной группировкой, t_k – объем внешней торговли страны.

Этот простейшая характеристика показывает, какая доля внешней торговли страны приходится на интеграционную группировку, в которой она состоит. В то же время в данной формуле есть недостатки, не позволяющие опираться исключительно на нее при анализе. Основной из них состоит в том, что данный индикатор напрямую зависит от размеров интеграционной группировки и при ее расширении возрастает только в результате этого события [16, р. 103–104]. Особенно это актуально как раз для Европейского союза, который с момента вступления в него Финляндии в 1995 г. расширялся три раза: в 2004 г. (+10 стран), в 2007 г. (+2 страны) и 2013 г. (+1 страна).

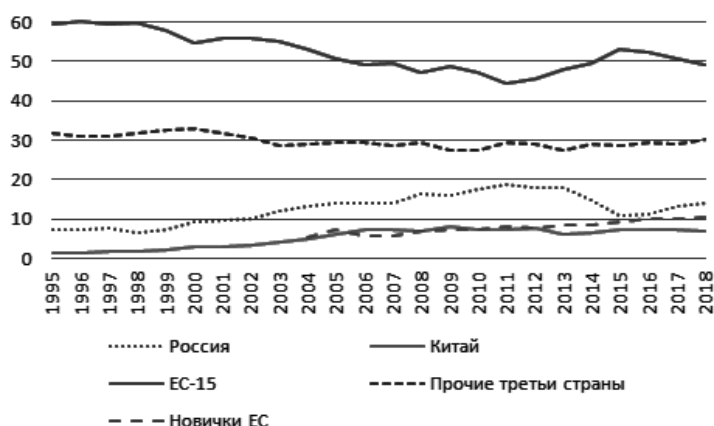
Результаты расчетов доли внутрирегиональной торговли во внешней торговле Финляндии представлены на рис. 1.



Источник: составлено автором по: данные ULJAS Foreign Trade Statistics [17]; Eurostat Database [12].

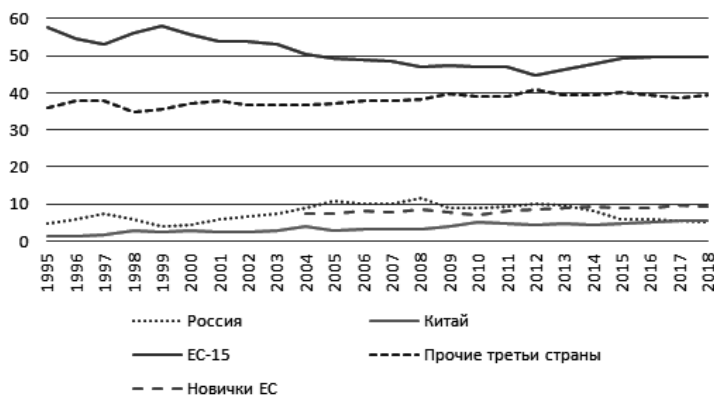
Рис. 1. Доля внутрирегиональной торговли во внешнеторговом обороте Финляндии, 1995–2017 гг.

Анализ данных (см. рис. 1) показал, что в течение рассматриваемого периода доля внутрирегиональной торговли Финляндии сокращалась, лишь трижды прерываясь резкими подъемами – в 1998, 2004 и 2013 гг., и еще четырежды наблюдался незначительный рост данного показателя – в 1999, 2002, 2007 и 2009 гг. Для того чтобы разобраться в причинах подобных изменений, следует посмотреть на изменение структуры внешней торговли Финляндии. На рис. 2 и 3 представлены данные по географической структуре экспорта и импорта Финляндии в 1995–2018 гг. (Под «новичками ЕС» на рис. 2 и рис. 3 понимаются 10 стран, вступивших в эту интеграционную группировку в 2004 г.)



Источник: составлено автором по: данные ULJAS Foreign Trade Statistics [17].

Рис. 2. Географическая структура импорта Финляндии, 1995–2018 гг., %.



Источник: составлено автором по: данные ULJAS Foreign Trade Statistics [17].

Рис. 3. Географическая структура экспорта Финляндии, 1995–2017 гг., %

Мы видим, что в период 1997–1999 гг. доля стран ЕС-15 в импорте Финляндии оставалась практически неизменной, а вот доля этих стран в ее экспорте заметно выросла. Таким образом, основной причиной первого подъема можно считать укрепление позиций финляндского экспорта в Европейском союзе в эти годы (при заметной роли в этом процессе телекоммуникационной промышленности). Второй скачок рассматриваемого показателя вверх пришелся на один год – на 2004. Именно в это время произошло самое массовое расширение ЕС: в эту интеграционную группировку вступили сразу 10 стран, среди которых были как довольно крупные экономики (Польша, Чехия, Венгрия), так и экономики, тесно связанные в своей внешнеэкономической деятельности с Финляндией (в большей степени – Эстония, в меньшей – другие страны Прибалтики).

Следующий заметный период роста доли внутрирегиональной торговли во внешнеторговом обороте Финляндии пришелся на период с 2012 по 2015 гг. В это время Европейский союз и Россия, являвшаяся одним из основных торговых партнеров Финляндии, вводят по отношению друг к другу санкции, что сказывается на позициях нашей страны во внешней торговле Финляндии. На рис. 2 и 3 можно видеть, как сокращению доли России в экспорте и импорте соответствовал практически такой же рост доли стран ЕС-15. Менее важным фактором, влияние которого можно также увидеть на этих рисунках, стал мировой финансовый кризис, довольно сильно ударивший по экономике Финляндии, – в результате этого некоторая доля на рынках третьих стран была потеряна. В то же время вступление Хорватии в Европейский союз в 2013 г. едва ли оказало какое-то заметное влияние на рассматриваемый эффект. Общая же тенденция на снижение доли внутрирегиональной торговли во внешнеторговом обороте Финляндии во многом связана с более быстрыми темпами роста внешней торговли этой страны со странами, не входящими в ЕС, среди которых в первую очередь следует выделить Россию, а во вторую – Китай.

Обращает на себя внимание тот факт, что на рис. 2 графики доли торговли со странами ЕС-15 и с Россией оказываются зеркальными. Эта же закономерность, хотя и менее выраженная, прослеживается и на рис. 3. Из этого можно заключить, что происходивший с 2012 г. рост значимости стран ЕС-15 во внешней торговле Финляндии представляет собой чисто статистический эффект. Отклонение товарных потоков внутрь ЕС происходит не за счет их наращивания, а за счет сокращения торговли с Россией в результате обоюдных санкций.

Следующим показателем для оценки влияния интеграционной группировки на страну – члена ЕС является индекс интенсивности внутрирегиональной торговли, который рассчитывается как отношение предыдущего показателя (доля внутрирегиональной торговли) к доле интеграционной группировки в мировой торговле.

$$I_k = S_k / W_i = (t_{ki} / t_k) / (t_i / T),$$

где t_i – объем торговли интеграционной группировки, T – объем мировой торговли, W_i – доля интеграционной группировки в мировой торговле.

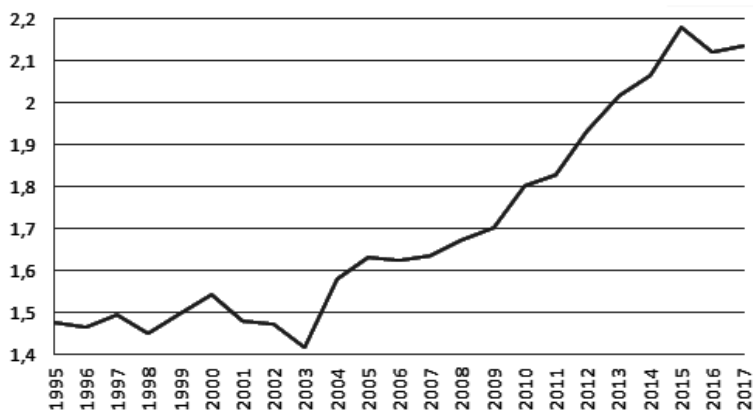
Этот индекс не имеет тех недостатков, какие были отмечены выше у показателя внутрирегиональной доли торговли. В нем сопоставляется фактическая величина региональной торговли с рассматриваемой страной с ожидаемой величиной, основанной на наблюдаемом участии региона в мировой торговле [3, с. 67]. Он показывает относительную интенсивность внешнеторгового оборота экономической

интеграции, при помощи которого сравнивается интенсивность внутрирегиональной и внешней торговли и выявляется, в каком случае интенсивность торговли растет быстрее [5, с. 170].

Если его значение равно единице, то это говорит о так называемой географической нейтральности страны, т. е. о том, что доля ее торговли внутри региона равна доле интеграционной группировки в мировой торговле. Значения выше единицы говорят о большей ориентации страны на торговлю внутри своей интеграционной группировки [2, с. 50]. И чем выше это значение, тем выше степень этой ориентации [16, р. 105–106]. Максимальное значение показателя – величина, обратная доле региона в мировой торговле, – означает, что вся торговля имеет внутренний региональный характер. Значение показателя тем выше, чем меньше совокупный внешнеторговый оборот интеграционного блока [3, с. 67].

Тем не менее этот показатель также не лишен недостатков. Во-первых, максимальное значение индекса зависит общего объема торговли группировки в конкретный момент времени. Таким образом, его сравнение по годам для одной и той же страны будет не совсем точным. Во-вторых, это асимметричность значений: ниже единицы их гораздо меньше, чем выше единицы. Отсюда могут возникать некорректные оценки изменения индекса [16, р. 106].

На рис. 4 представлены результаты расчета индекса интенсивности внутрирегиональной торговли для Финляндии.



Источник: составлено автором по: данные ULJAS Foreign Trade Statistics [17]; Eurostat Database [12]; UN COMTRADE Database [18].

Рис. 4. Индекс интенсивности внутрирегиональной торговли Финляндии, 1995–2017 гг.

Из представленных на рис. 4 данных видно, что данный индекс для Финляндии в течение всего рассматриваемого периода был выше единицы, что говорит о ее большей ориентированности в торговых отно-

шениях на Европейский союз, чем на третьи страны. После расширения ЕС в 2004 г., а также вследствие кризиса 2009 г. индекс, колебавшийся до этого в районе 1,5 единиц, стал расти и после 2013 г. стал стабильно выше 2 единиц. При этом фаза активного роста данного показателя началась в период 2007–2009 гг., т. е. одновременно с развитием мирового финансового кризиса. Как уже отмечалось выше, именно в этот период времени наблюдается рост доли Европейского союза во внешней торговле Финляндии (как в экспорте, так и в импорте). Кроме того, стоит отметить, что положительный тренд индекса интенсивности внутрирегиональной торговли Финляндии противоположен картине на рис. 1 для доли внутрирегиональной торговли во внешнеторговом обороте Финляндии. Исходя из формулы (2) и зная, что мировая торговля в целом росла быстрее, чем торговля стран ЕС, можно объяснить повышение индекса интенсивности внутрирегиональной торговли Финляндии снижением доли ЕС в мировой торговле. Действительно, с 2003 по 2015 гг. объем общемировой торговли вырос с 7,6 трлн долл. США до 16,6 трлн долл. США (на 118,5%), а объем торговли ЕС вырос с 3,1 трлн долл. США до 5,3 трлн долл. США (на 71%) [20].

Другими показателями, отражающими степень интеграции страны в группировку, являются индекс интравертности региональной торговли (индекс симметричной торговой интроверсии) и индекс экстравертности региональной торговли (индекс симметричной торговой экстраверсии), которые связаны между собой следующей зависимостью:

$$SF_k = -SJ_k$$

где SF_k – индекс экстравертности региональной торговли страны, а SJ_k – индекс интравертности региональной торговли страны.

Индекс интравертности региональной торговли рассчитывается следующим образом:

$$SJ_k = (HI_k - HE_k) / (HI_k + HE_k),$$

$$HI_k = S_k / W_i = (t_{ki} / t_k) / (t_{ri} / t_r),$$

$$HE_k = (1 - S_k) / (1 - W_i),$$

где t_{ri} – объем внешней торговли интеграционной группировки, t_r – объем внешней торговли остального мира, HI_k – индекс интенсивности внутрирегиональной торговли, HE_k – индекс интенсивности экстрарегиональной торговли.

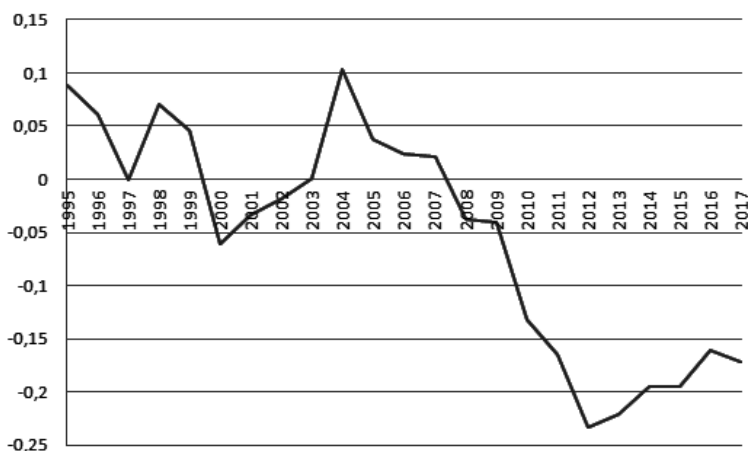
Эти два показателя позволяют охарактеризовать интенсивность внутри- и внешнерегиональной торговли рассматриваемой страны.

С их помощью сравнивается интенсивность внутренней и внешней торговли страны или региона и выявляется, в каком случае интенсивность торговли растет быстрее. Для их расчета используются гомогенные показатели интенсивности внутреннего и внешнего торгового оборота региона с целью исключить влияние масштаба его торговли [3, с. 67].

Индекс интравертности региональной торговли может принимать значения от -1 до 1 . Значение -1 указывает на отсутствие торговли внутри региона, 0 означает «географическую нейтральность», указывая на одинаковую значимость торговли внутри региона и торговли с остальным миром. Если показатель равен 1 , то это указывает на отсутствие торговли за пределами региона. Для индекса экстравертности региональной торговли ситуация обратная [19].

Чем выше показатель интравертности региональной торговли, тем больше она ориентирована в своей внешней торговле на интеграционную группировку, в которую входит. Но этот показатель не дает оценку силы внутрирегиональных торговых связей. Он лишь характеризует выявленные торговые предпочтения страны – члена интеграционной группировки [16, р. 107–109].

Для Финляндии индекс интравертности региональной торговли представлен на рис. 5.



Источник: составлено автором по: данные ULJAS Foreign Trade Statistics [17]; Eurostat Database [12]; UN COMTRADE Database [18].

Рис. 5. Индекс интравертности региональной торговли Финляндии, 1995–2017 гг.

Можно заметить, что Финляндия никогда не была в значительной мере ориентирована в своей внешней торговле на Европейский союз. Даже в те периоды, когда индекс интравертности региональной торговли был положительным, его значения не превышали $0,1$. В кризисные годы этот показатель становился отрицательным. Начиная

с 2008 г. и до сих пор он остается отрицательным, что говорит о значительной роли стран, не входящих в Европейский союз, во внешней торговле Финляндии.

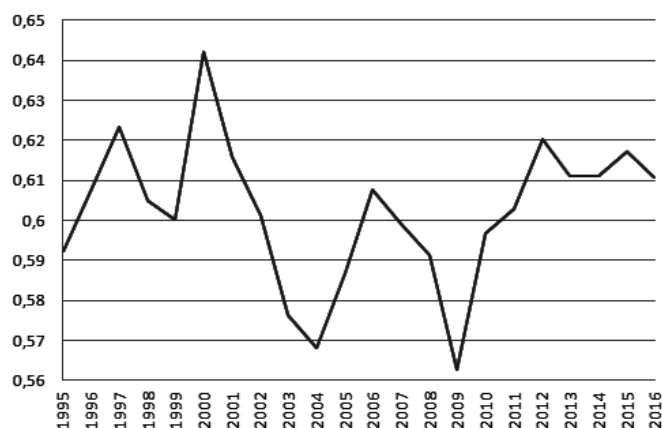
Еще одним показателем является симметричный индикатор относительной торговой открытости:

$$SO_k = ((t_k / y_k) - ((T - t_k) / (Y - y_k))) / (t_k / y_k + ((T - t_k) / (Y - y_k))),$$

где SO_k – симметричный индикатор относительной торговой открытости страны, y_k – ВВП страны, T – общемировой объем внешней торговли, Y – общемировой ВВП.

Этот показатель равен нулю, если степень открытости экономики рассматриваемой страны равна средней степени открытости по миру [16, р. 111].

Для Финляндии симметричный индикатор относительной торговой открытости в течение всего рассматриваемого периода был значительно выше нуля (см. рис. 6).



Источники: составлено автором по: данные ULJAS Foreign Trade Statistics [17]; Eurostat Database [12]; UN COMTRADE Database [18].

Рис. 6. Симметричный индикатор относительной торговой открытости Финляндии, 1995–2016 гг.

Это говорит о том, что степень открытости экономики Финляндии с 1995 г. всегда была выше, чем в среднем по миру, что во многом объясняется тем, что по своим масштабам финская экономика невелика и поэтому сильнее нуждается в международных экономических связях, чем более крупные экономики. Так, даже в кризисные годы, когда симметричный индикатор относительной торговой открытости падал до минимальных для Финляндии значений, он все равно оставался выше 0,56.

Подводя итог, можно сказать, что статистические показатели, характеризующие внешнюю торговлю страны, рассчитанные для Финляндии, показали, что эта страна в силу небольших масштабов своей экономики довольно сильно ориентирована на внешние рынки в своей торговле. В то же время торговые связи Финляндии со странами ЕС нельзя назвать определяющими. В годы, когда в мире и в самой Финляндии наблюдалась экономическая стабильность, роль партнеров по интеграционной группировке во внешней торговле Финляндии становилась выше. Но в кризисные годы, когда внешнеэкономические связи сокращались, это оказывало первоочередное влияние именно на торговлю внутри интеграционной группировки. В это же время значимость торговли за пределами Европейского союза для Финляндии повышалась.

ЛИТЕРАТУРА

1. Азарко А.А. Перспективы гармонизации национальных стандартов аудита в ЕАЭС // Молодой ученый. 2018. № 15 (201).
2. Григорян К.Г. Система индикаторов региональной экономической интеграции // Российский экономический интернет-журнал. 2012. № 1.
3. Гурова И.П. Измерение глобальной и региональной торговой интеграции // Евразийская Экономическая Интеграция. 2009. № 3 (4).
4. Килин Ю.М. Финляндия в Евросоюзе, 1995-2015: итоги и перспективы // Современная Европа М., 2015. № 5 (65).
5. Можейко А.В. Сравнение моделей экономической интеграции // Современная наука: актуальные вопросы, достижения и инновации // Сборник статей VIII Международной научно-практической конференции, 2019.
6. Нестеров И.О., Сутырин С.Ф. Экономика Финляндии перед лицом новых вызовов: валютный аспект // Международная торговля и торговая политика. 2017. № 2 (10).
7. Региональная политика стран ЕС / Под ред. А.В. Кузнецова. М., 2009.
8. Самосенок Л.Н. О региональных интеграционных соглашениях. Типология эффектов региональной экономической интеграции // Российское предпринимательство. 2013. № 2 (224).
9. Экономика стран ЕС после введения евро: от эйфории 1999 г. до долгового кризиса 2010-х годов / Под ред. А.В. Кузнецова и Е.С. Хесина. М.: ИМЭМО РАН, 2013.
10. El-Agraa Ali M. The Theory and Measurement of International Economic Integration, 1989.
11. Breuss F. Austria, Finland and Sweden after 10 years in the EU. Expected and achieved integration effects.
12. Eurostat Database [электронный ресурс]: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
13. Jakobsson U. Devaluation cycles in Sweden and Finland // Ed. K. Alho, J. Lassila and P. Ylä-Anttila. Economic research and decision making – Essays on structural change, growth and economic policy. Essays in honour of Pentti Vartia on the occasion of his 60th birthday, Taloustieto Oy, Helsinki.

14. *Maliranta M.* Micro level dynamics of productivity growth: an empirical analysis of the Great Leap in Finnish manufacturing productivity in 1975-2000, ETLA A:38, Helsingfors, 2003.
15. Statistics Finland's PX-Web Databases. pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin.
16. The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods // Ed. Philippe De Lombaerde, R. Flôres, L. Iapadre, M. Schulz. Routledge. London, 2011.
17. ULJAS Foreign Trade Statistics. uljas.tulli.fi.
18. UNCOMTRADE Database. comtrade.un.org/data.
19. UNCTAD (2007) Trade and Development Report: Regional Cooperation for Development. New York and Geneva. United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD. TDR.
20. UNCTAD Stat Database. unctadstat.unctad.org.

ABOUT THE AUTHOR

Plyusnin Roman Mikhailovich – Post-graduate student of the Federal State Budgetary Institution of Sciences – the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences (the RAS), lecturer at the Department of Social Sciences of the Orthodox St. Tikhon University of the Humanities Moscow, Russia
senterix@yandex.ru

IMPACT OF FINLAND'S EU INTEGRATION ON ITS FOREIGN TRADE: STATISTICAL ASSESSMENT

The country's entry into an integration grouping has a direct impact on its foreign trade relations, entails a redistribution of trade flows, in which, as a rule, the importance of the grouping in the country's foreign trade increases significantly. According to economic theory, this is facilitated by a number of effects, such as the creation and reorientation (diversion) of trade, etc. The question arises: how to quantify the impact of the integration process on changes in the foreign trade of a particular country? This article (using the example of Finland and the European Union) provides the calculation of several indicators and indices that are designed to answer this question. Due to the small size of its economy, Finland is quite strongly focused on foreign markets, which is quite natural. However, contrary to expectations, Finland's trade relations with the EU countries cannot be called decisive.

The author found that during periods when economic stability was observed in the world and in Finland itself, the importance of trade with EU partners increased. But in the years of crisis, when foreign economic ties were shrinking, first of all this negatively affected trade with the EU member states. On the contrary, the importance of trade with third countries has increased during unfavorable periods.

Key words: *Finland, European Union, integration, statistical assessment, foreign trade.*

JEL: C43, F15, N74, O52, Y10.