# ВЕСТНИК

# ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

№ 5/2020

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С 2007 ГОДА ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

**УЧРЕДИТЕ**ЛЬ

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.

### 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 экономикоматематического 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

### Шабунова А.А.

доктор экономических наук, доцент, директор Вологодского научного центра РАН

ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК Научный журнал

Nº 5/2020

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.

# СОДЕРЖАНИЕ

влияние пандемии коронавируса на экономику	
Головнин М.Ю., Никитина С.А. Каналы воздействия пандемии COVID-19 на экономику России	9
Оболенский В.П. Экономика и внешняя торговля России: полгода в условиях пандемии	24
вопросы экономической теории	
<b>Дерябина М.А.</b> Иерархическая и сетевая организация в условиях новой нормальности	35
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ	
<b>Музычук В.Ю.</b> Основные направления цифровизации в сфере культуры: зарубежный опыт и российские реалии	49
Розанова Н.М.  Трансформация высшего образования: ключевые закономерности и долгосрочные тенденции	64
<b>Бараненкова Т.А.</b> Миграция высококвалифицированных кадров: современные тенденции и механизмы регулирования	79
<b>Болдырев О.Ю.</b> Конституционная реформа-2020 и экономическое развитие России	94
ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ	
<b>Андрюшин С.А., Букина И.С., Свиридов А.П.</b> Денежно-кредитная политика Банка России в условиях дефляционных рисков	108
Соколов М.М.  Нефтегазовые доходы бюджета и их влияние на развитие российской экономики	125

мировая экономика и международные отношения	
<b>Михайленко А.Н., Ильина М.Ю.</b> Актуальные вопросы развития Евразийского экономического союза	.38
<b>Тищенко Т.В.</b> Международный опыт налогово-бюджетной поддержки депрессивных территорий	.51
ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ	
Лаврентьева М.А.         Особенности основного закона РФ с позиций конституционной экономики       1	.67
Серпуховитин Д.А. Выявление перспективных направлений совершенствования национальной инновационной системы России на основе	
анализа глобального инновационного индекса и ВВП стран мира 1	75

# **CONTENTS**

IMPACT OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC ON THE ECONOMY	
Golovnin M.Yu., Nikitina S.A. Channels of Impact of the COVID-19 Pandemic on Russia's Economy	9
Obolenskiy V.P.  Economy and Foreign Trade of Russia: Half a Year in Conditions of Pandemic	24
ISSUES OF ECONOMIC THEORY	
Deryabina M.A.  Hierarchical and Networked Organization in Conditions of the New Normality	35
ECONOMICS AND MANAGEMENT	
Muzychuk V.Yu.  The Main Directions of Digitalization in the Sphere of Culture: Foreign Experience and Russian Realities	49
Rozanova N.M.  Transformation of Higher Education: Key Regularities and Long-Term Trends	64
Baranenkova T.A.  Migration of Highly Qualified Personnel: Modern Trends and Mechanisms of Regulation	79
Boldyrev O.Yu.  Constitutional Reform-2020 and Economic Development of Russia	94
FINANCE, MONETARY CIRCULATION AND CREDIT	
Andryushin S.A., Bukina I.S., Sviridov A.P.  Monetary Policy of the Bank of Russia in the Conditions of Deflationary Risks	108
Sokolov M.M.  Oil and Gas Budget Revenues and Their Impact on the Development of the Russian Economy	125

## 

Identification of Prospective Direction for Improving the National Innovation System of Russia, Based on the Analysis of the Global

# ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА НА ЭКОНОМИКУ

### М.Ю. ГОЛОВНИН

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

### С.А. НИКИТИНА

научный сотрудник ФГБУН Институт экономики Российской академии наук

### КАНАЛЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПАНДЕМИИ COVID-19 НА ЭКОНОМИКУ РОССИИ

В статье анализируется первая фаза экономического кризиса 2020 г. в России, связанного с пандемией COVID-19. Отмечается относительно ограниченная роль внешних факторов в развитии данного кризиса. Основное негативное воздействие на экономику России пока оказали падение цен на нефть, сокращение добычи в нефтегазовом секторе в связи с соглашениями ОПЕК+, а также падение производства ряда товаров и услуг в связи с введением режима самоизоляции. Вместе с тем отмечается относительно позитивная динамика в ряде секторов (в пищевой, химической промышленности, в сельском хозяйстве), а также в банковском секторе, в котором, однако, не проявились в полной мере накапливающиеся риски, связанные с «плохими долгами». В целом экономическая политика в России в 2020 г. носила стимулирующий характер. Указывается на то, что пространство для дальнейшей поддержки экономики мерами бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики сохраняется. Обращается внимание на необходимость использования возможностей кризиса и возвращения к дискуссии о долгосрочных целях социально-экономического развития России.

**Ключевые слова:** экономика России, пандемия COVID-19, внешние шоки, промышленное производство, бюджетно-налоговая политика, денежно-кредитная политика.

JEL: F41, E32, E52.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10053

# Влияние пандемии COVID-19 на Россию и российскую экономику

Российская экономика за первые два десятилетия XXI в. сталкивается уже с третьим экономическим кризисом. Во всех этих кризисах – глобальном экономическом и финансовом кризисе 2008–2009 гг., российском экономическом кризисе 2014–2016 гг. и кризисе, связанном с распространением пандемии COVID-19 в 2020 г., – значительную роль сыграли внешние факторы. Однако степень их воздействия на российскую экономику была разной. Если кризис 2008–2009 гг. был вызван исключительно внешними факторами, то корни кризиса 2014–2016 гг. лежали внутри национальной экономики, тогда как внешние шоки существенно усилили его глубину. Но в любом случае первоначальные внешние шоки затем распространялись по национальной экономике через сеть различных каналов<sup>1</sup>. В настоящей статье мы ставим перед собой цель проанализировать влияние кризиса, связанного с пандемией COVID-19, на российскую экономику. Необходимо оговориться, что данный кризис пока не завершен, и мы анализируем лишь его первую стадию.

Пандемия COVID-19 может рассматриваться как внешний шок для российской экономики. Изначально вирус пришел на территорию России, по всей видимости, из стран Западной Европы. Значительный рост числа фиксируемых ежедневно заболеваний коронавирусом про-исходил в России с начала апреля по начало мая 2020 г. Если 1 апреля 2020 г. наблюдалось 440 новых случаев заболеваний, то 11 мая – уже 11656<sup>2</sup>. Впоследствии число новых заболевших постепенно снижалось вплоть до конца августа 2020 г. Затем, судя по имеющимся данным, в России началась вторая волна эпидемии (число новых заболеваний возросло с 4729 на 1 сентября до 8232 на 29 сентября).

Влияние пандемии непосредственно на экономику России происходило как по внешним, так и по внутренним каналам. Одним из основных внешних каналов было падение цен на нефть, которое было вызвано сокращением спроса под влиянием начала распространения пандемии (в первую очередь в Китае), а также провалом переговоров по продлению сделки ОПЕК+ в начале марта 2020 г. (срок действия сделки истек 1 апреля 2020 г.). В результате цена на нефть упала в нижней точке (начало апреля 2020 г.) почти до 10 долл. за баррель нефти URALS. Достигнутое впоследствии при посредничестве США соглашение между Россией и Саудовской Аравией о сокращении мировой добычи нефти с 1 мая 2020 г. фактически в рамках ОПЕК+ привело

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Подобное распространение внешних шоков анализировалось авторами данной статьи в изданных ранее коллективных работах (см.: [1] и [2]).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cm.: www.worldometers.info/coronavirus/country/russia.

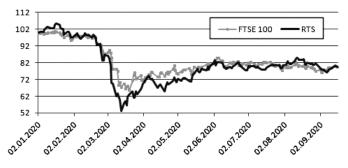
к росту цен на нефть и к их последующей стабилизации с июня 2020 г. в диапазоне 40–50 долл. за баррель нефти URALS.

Политика, направленная на ограничение распространения пандемии путем самоизоляции граждан, вызвала в России и во всем мире резкое ограничение совокупного предложения (как на национальном уровне, так и в силу нарушения глобальных производственных цепочек – на мировом). А.Д. Некипелов выделяет еще один шок для совокупного предложения, связанный с текущим кризисом, – шок от реаллокации ресурсов (например, в пользу здравоохранения) [3, с. 43].

Влияние внешнего шока, связанного с падением цен на нефть и обвалом мировых фондовых индексов в феврале—марте 2020 г., отразилось в первую очередь на валютном курсе рубля и на показателях российского финансового рынка.

Со второй половины февраля по конец марта 2020 г. произошло резкое падение курса рубля по отношению к ведущим мировым валютам. Так, в марте 2020 г. по сравнению с предыдущим месяцем курс рубля к доллару упал на 12,7%, а к евро – на 13,9%. До начала июня курс рубля укреплялся, но затем вновь продолжилось его падение. В итоге за январь—август 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года рубль в номинальном выражении обесценился относительно доллара на 7%, а относительно евро – на 6,1%<sup>3</sup>.

Минимальные значения фондового индекса RTS были также достигнуты в конце марта, что свидетельствует о действии общего внешнего шока, поскольку данный индекс измеряется в долларах США и не подвержен прямому влиянию курсового фактора. Кроме того, российский индекс (что традиционно происходит во время кризисов) падал сильнее, чем мировые фондовые индексы (для сопоставления взят индекс FTSE 100) (см. рис. 1).



 $\mathit{Источник}$ : составлено авторами по: данные yahoo.finance и Московской биржи. www. moex.com.

Рис. 1. Динамика фондовых индексов, дневные данные, 2020 г. (03.01.2020 =100).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: статистические данные Банка России по обменному курсу рубля. cbr.ru/statistics/ macro\_itm/svs.

Действие внешних факторов оказало негативное влияние на внешнюю торговлю России, динамика которой подробно анализируется в статье В.П. Оболенского в данном номере журнала [4].

В сфере международного движения капитала, исходя из опубликованной Банком России предварительной оценки платежного баланса за II квартал 2020 г.<sup>4</sup>, пока не произошло значительных негативных изменений. Это также отличает текущий кризис от двух предыдущих, когда наблюдалось резкое увеличение оттока капитала. Так, во II квартале года имел место приток средств по линии прямых инвестиций и прочих обязательств в «прочие секторы» экономики<sup>5</sup> (прирост составил 6 и 4,9 млрд долл. соответственно). Продолжали также расти портфельные инвестиции нерезидентов в государственный сектор. Они сократились на 10% (в рублевом выражении) в марте 2020 г., но затем несколько выросли и стабилизировались в мае-августе 2020 г. При этом доля нерезидентов на рынке ОФЗ постепенно снижалась в силу общего роста рынка и, соответственно, вложений российских инвесторов. 1 марта 2020 г. доля нерезидентов достигла локального пика на уровне 34,9%, а к 1 сентября 2020 г. снизилась до 29,4% При этом портфельные инвестиции в сектор федеральных органов управления выросли с 0,6 млрд долл. в I квартале 2020 г. до 1,1 млрд долл. во II квартале. Основной отток средств шел по линии сокращения обязательств банковского сектора перед остальным миром, а также наращивания активов прямых и портфельных инвестиций «прочих секторов». Показательно также, что пока не наблюдалось значительного притока наличной иностранной валюты в страну, спрос на которую во время предыдущих кризисов существенно возрастал.

Распространение кризиса на реальный сектор экономики проис-Распространение кризиса на реальный сектор экономики происходило с некоторым лагом, и здесь большую роль играли ограничения на стороне совокупного предложения. По оценке Росстата, реальный ВВП во II квартале 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. упал на 8%, при том что в I квартале 2020 г. он вырос на 1,6%7. Анализ отраслевой динамики российской экономики (см. табл.) свидетельствует, что наиболее значительное падение испытали секторы, связанные с оказанием услуг населению, особенно транспортных, машиностроение (в части производства автотранспортных средств, применов и получириненов), а также добывающая промыше

средств, прицепов и полуприцепов), а также добывающая промыш-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: cbr.ru/statistics/macro\_itm/svs/.

 $<sup>^{5}</sup>$  Под «прочими секторами» подразумеваются сектора, не относящиеся к государственному управлению и финансовому сектору.

<sup>6</sup> Доля инвестиций нерезидентов в объеме выпусков облигаций федерального займа. См.: cbr.ru/statistics/macro\_itm/svs/.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> См.: rosstat.gov.ru/.

Таблица Динамика отдельных отраслевых показателей в январе–августе 2020 г. (темпы прироста к соответствующему месяцу 2019 г.)

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август
Промышленное производство	1,1	3,3	0,3	-6,6	-9,6	-9,4	-8	-7,2
Добыча полезных ископае- мых	-0,4	2,3	-1,7	-3,2	-13,5	-14,2	-15,1	-11,8
Добыча угля	-8,8	-5,4	-8,1	-6,9	-11,2	-3,6	-2,6	-5,3
Добыча сырой нефти и природного газа	0	2,7	-1,6	-1,1	-14,3	-15,4	-15,3	-12
Добыча металлических руд	2,4	3	-1,3	1,1	-1,9	0,5	1,8	0,8
Обрабатывающие произ- водства	3,9	5	2,6	-10	-7,2	-6,4	-3,3	-4,1
Производство пищевых продуктов	11	9,5	9,3	3,7	1,5	4,5	-0,8	1
Производство текстильных изделий	0,7	-2	9,8	<b>-</b> 5	-6,1	6,7	6,3	3,7
Производство химических веществ и химических продуктов	3	9	8,1	2,4	4,4	2,6	7,8	5
Производство металлургическое	2,3	-1,6	1,5	-7,1	-10	-7,8	-0,8	-7,8
Производство автотран- спортных средств, прице- пов и полуприцепов	-12,3	-10,6	-12,2	-60,2	-42,2	-22,4	-4,3	-21,3
Производство продукции сельского хозяйства	2,9	3,1	3	3,1	3,2	3	4	4,4
Грузооборот транспорта	-4,4	-0,1	-7,1	-6	-9,5	-9,5	-8,4	-5,2
Пассажирооборот транс- порта общего пользования	5,3	5,6	-21,2	-83,8	-82,7	-72,2	-55,5	•••
Оборот розничной тор- говли	2,7	4,7	5,6	-23,4	-19,2	-7,7	-2,6	-2,7
Объем платных услуг населению	1,9	0,9	-4,4	-37,9	-39,5	-34,5	-25,5	-18,8
Строительство	1	2,3	0,1	-2,3	-3,1	-0,1	-0,2	-0,6

Составлено авторами по: данные Росстата. rosstat.gov.ru/bgd/free/B20\_00/Main.htm.

ленность (в части добычи сырой нефти, природного газа и угля). Спецификой данного кризиса стало опережающее падение добывающей промышленности по сравнению с обрабатывающей (начиная с мая 2020 г.), что было связано главным образом с выполнением соглашения ОПЕК+ по добыче нефти. Вместе с тем динамика ряда отраслей обеспечивала поддержку промышленного производства в рассматриваемый период: на протяжении всего периода положительные темпы прироста демонстрировали химическая и пищевая (за исключением июля) промышленность, а также сельское хозяйство.

Источником вторичного шока со стороны совокупного спроса может стать сокращение спроса со стороны домашних хозяйств и инвестиционного спроса. Спрос со стороны домашних хозяйств определяется во многом динамикой реальных доходов и реальной заработной платы в отсутствие физических ограничений на приобретение товаров и услуг (действовавших в период самоизоляции). Реальные располагаемые доходы населения (по новой методологии Росстата) сократились во II квартале 2020 г. на 8% после роста в I квартале на 1,2%. При этом за 2014–2019 гг. реальные располагаемые доходы населения уже сократились на 7,3%, что ограничивает потенциальную возможность поддержки совокупного спроса без значительного увеличения доходов в текущем году. Вместе с тем динамика реальной заработной платы в 2020 г. пока поддерживается на положительном уровне. По сравнению с соответствующим периодом прошлого года она снизилась лишь в апреле (на 2%), тогда как во все остальные месяцы росла, и за январь-июль 2020 г. реальная заработная плата выросла на 3% по сравнению с соответствующим периодом 2019 г. Инвестиции также не вышли на траекторию устойчивого роста в период, предшествующий кризису 2020 г., а во II квартале текущего года, по оценке Экономической экспертной группы, снизились на 7,6% [5].

Важным потенциальным источником сокращения внутреннего спроса является также рост уровня безработицы. Он резко увеличился в апреле 2020 г. (до 5,8% по сравнению со средним показателем в 4,6% в І квартале 2020 г.) и затем продолжал плавно расти, достигнув 6,4% в августе 2020 г. [6, с. 212].

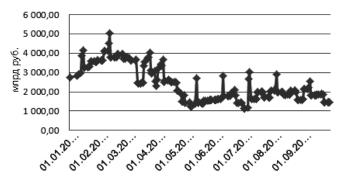
### Влияние кризиса 2020 г. на банковскую систему России

Банковская система России подошла к текущему кризису с достаточно высоким уровнем ликвидности – структурный профицит ликвидности в банковской системе достиг своего пика к началу кризиса (составил более 5 трлн руб. по состоянию на 12 февраля 2020 г.) Как

14

 $<sup>^{8}</sup>$  Рассчитано авторами по: данные Росстата. См.: rosstat.gov.ru/folder/13397.

и следовало ожидать, во время кризиса происходило снижение профицита ликвидности, однако он до сих сохраняется (см. рис. 2). Подобная ситуация формирует специфическую реакцию банков на меры денежно-кредитной политики во время кризиса, о чем будет сказано ниже.



*Источник:* составлено авторами по: данные Банка России. cbr.ru/hd\_base/bliquidity/. *Рис.* 2. Структурный профицит ликвидности в российском банковском секторе (млрд руб.).

Некоторыми специалистами отмечается также рост капитала банковской системы перед кризисом 2020 г. [7]. Вместе с тем перед началом предыдущего кризиса отношение совокупного капитала банков к ВВП было примерно на том же уровне (9,9% на 1 января 2014 г. и 10% на 1 января 2020 г.), тогда как его отношение к совокупным активам – несколько выше (12,3% на 1 января 2014 г. и 11,4% на 1 января 2020 г.)9.

Следует подчеркнуть, что развитие банковской системы России в 2014–2019 гг. было неоднородным. Некоторые показатели повысились относительно ВВП в 2014–2015 гг. из-за изменений курсовой динамики, однако впоследствии они снижались. Так, например, несмотря на то, что активы банковской системы выросли с 80,9% ВВП на начало 2014 г. до 87,8% ВВП на начало 2020 г., отношение кредитов нефинансовым организациям и физическим лицам к ВВП изменилось незначительно – с 45,7% на начало 2014 г. до 46,7% на начало 2020 г. Таким образом, период восстановления после кризиса 2014–2016 гг. можно охарактеризовать как «бескредитное восстановление», с которым после глобального экономического и финансового кризиса 2007–2009 гг. сталкивались многие страны, в том числе и европейские.

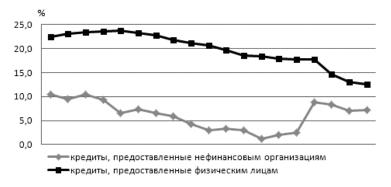
Динамика кредитования во время кризиса 2020 г. в целом оставалась позитивной, хотя темпы прироста кредитов нефинансовым орга-

-

<sup>9</sup> См.: Обзор банковского сектора Российской Федерации. cbr.ru/statistics/bank\_sector/review/.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> См.: Там же.

низациям и населению демонстрировали во многом противоположные тенденции (см. рис. 3). Если динамика кредитования нефинансовых организаций оживилась, особенно на пике кризиса в марте 2020 г. (в первую очередь под воздействием стимулирующих мер экономической политики), то динамика кредитования населения, хотя и оставалась относительно высокой, устойчиво снижалась. Если принимать во внимание валютную переоценку, то в апреле-мае 2020 г. произошло снижение спроса на кредиты, но уже в конце мая – начале июня появились признаки его восстановления [8, с. 25–26].



*Источник:* составлено авторами по: Обзор банковского сектора Российской Федерации. 2020. Август. № 214. cbr.ru/statistics/bank\_sector/review/. *Рис. 3.* Динамика кредитов банковской системы (темп прироста, в % к соответствующей дате предыдущего года).

Несмотря на развертывание кризиса в реальном секторе, роста доли просроченной задолженности по кредитам пока не наблюдается – она колеблется в пределах 5,2–5,4% и близка к показателям начала 2020 г.<sup>11</sup> Такая ситуация объясняется главным образом принимаемыми Правительством, Центральным банком и самими банками мерами по реструктуризации задолженности, что пока переносит эту проблему на более отдаленный срок.

Вклады физических лиц и нефинансовых организаций в банках также продолжали расти в годовом выражении, хотя в отдельные месяцы сокращались по сравнению с предшествующим периодом.

Важной особенностью развития денежно-кредитной сферы России является существенный уровень ее долларизации. Если доля требований банковской системы к секторам нефинансовых предприятий и населения, выраженных в иностранной валюте, устойчиво снижалась с начала 2016 г. и достигла к 1 января 2020 г. 11,2% (с ростом до 12% на

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Рассчитано авторами по: данные денежного Обзора банковской системы. cbr.ru/ statistics/macro\_itm/dkfs/.

1 августа 2020 г.), то доля депозитов в иностранной валюте в денежной массе в широком смысле (показатель степени долларизации российской экономики) находилась на более высоком уровне. Снижение степени долларизации после кризиса 2014—2016 гг. практически прекратилось к концу 2017 г. Во время текущего кризиса имело место локальное повышение этого показателя до 23,4% в конце І квартала 2020 г. в связи с падением курса рубля. Тем не менее уже в конце ІІ квартала он лишь на 0,9 п. п. превышал значение начала года, снизившись до 20,8% <sup>12</sup>.

Таким образом, показатели банковской системы пока не столь существенно, как показатели реального сектора, отреагировали на внешние и внутренние шоки. Однако весьма вероятно, как мы покажем ниже, негативное воздействие кризиса 2020 г. на банковский сектор может носить отложенный характер.

# Меры экономической политики, направленные на ограничение негативных последствий распространения кризисных явлений

Во время текущего кризиса правительство и Центральный банк Российской Федерации предприняли ряд мер по смягчению его воздействия на экономику. Но сразу необходимо отметить, что само распространение кризиса стало следствием проводившихся органами государственной власти мер, направленных на ограничение распространения пандемии COVID-19 (ограничения социального взаимодействия и связанное с этим фактическое временное закрытие или существенное ограничение деятельности целых секторов экономики). Однако в данном случае важным отличием текущей пандемии от многочисленных пандемий в прошлом стало то, что власти во всем мире ради гуманитарных целей (спасение человеческих жизней) пошли на существенные экономические издержки.

Тем не менее в России в период самоизоляции были закрыты далеко не все секторы экономики, о чем свидетельствуют данные табл. . Помимо указанных выше отраслей, следует отметить также продолжавшиеся работы в строительстве, на отдельных добывающих производствах и в оборонно-промышленном комплексе, обеспечившие если не положительные темпы роста, то отсутствие резкого спада в этих отраслях.

Рассмотрим меры экономической политики, направленные на борьбу с последствиями экономического кризиса. В отличие от двух

\_\_\_\_

<sup>12</sup> Рассчитано авторами по: данные денежного Обзора банковской системы. cbr.ru/statistics/macro\_itm/dkfs/.

предшествующих кризисов (2008–2009 гг. и 2014–2016 гг.) Центральный банк во время текущего кризиса снизил свои процентные ставки, хотя сделал это с некоторым временным лагом. Первое снижение ключевой ставки в 2020 г. было проведено еще 20 февраля и не было связано с распространением нового кризиса. Тогда как следующее снижение (сразу на 0,5 п. п.) произошло 27 апреля 2020 г., когда последствия кризиса уже ощущались в течение почти двух месяцев. В целом к настоящему моменту за время кризиса Банк России снизил ключевую ставку на 1,75 п. п. (с 6 до 4,25%).

При этом инфляция в России испытывала двойное воздействие: с одной стороны, сокращение совокупного спроса и предложения выступали дефляционными факторами, с другой стороны, падение курса рубля, наличие монополистического поведения и ажиотажный спрос на некоторые виды продуктов способствовали увеличению ее темпов. Если во время предыдущих кризисов XXI в. на начальном этапе явно преобладали проинфляционные факторы, то во время кризиса 2020 г., хотя и наблюдалось некоторое увеличение темпа инфляции, оно было весьма незначительным и укладывалось в целевые значения Банка России. Темп инфляции вырос с 2,31% в феврале 2020 г. (по отношению к соответствующему месяцу предыдущего года) до 3,58% в августе 2020 г. [9, с. 4]. Таким образом, смягчение денежно-кредитной политики Центрального банка, если и повлияло на темп инфляции, то незначительно, и считать текущую политику крайне мягкой в условиях сохраняющейся положительной реальной величины ключевой ставки представляется некорректным.

Одним из основных инструментов по предоставлению средств банкам со стороны Центрального банка были операции репо. Если с начала 2020 г. до марта аукционы репо не проводились, а операции репо постоянного действия осуществлялись в рамках незначительных объемов, то с 10 марта данный инструмент был резко активирован. С 10 марта по 6 мая было проведено несколько аукционов репо со сроками от 1 до 7 дней, в рамках которых Центральный банк разместил средств на сумму чуть больше 4 трлн руб. Вместе с тем с 10 марта по 16 апреля в рамках операций репо постоянного действия (сроком на один день) Центральный банк предоставил коммерческим банкам еще около 870 млрд руб. После этого объемы операций постоянного репо вновь существенно упали. В конце мая Центральный банк предусмотрел введение операций репо на срок 1 месяц и 1 год 15, однако

 $<sup>^{13}</sup>$  Cm.:cbr.ru/hd\_base/repo/?UniDbQuery.Posted=True&UniDbQuery.From=01.02.2020&UniDbQuery.To=14.09.2020&UniDbQuery.P1=0.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Cm.: cbr.ru/hd\_base/repo\_session/.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> См.: cbr.ru/press/pr/?file=14052020\_173000pr\_1.htm.

эти операции (сроком на 1 год) были затребованы только однажды (в ходе аукциона 22 июня) и в незначительном объеме. Таким образом, сохраняющийся профицит ликвидности в банковской системе наряду с относительно высокой ключевой ставкой Банка России не способствует возникновению значимого спроса на инструменты репо.

Что касается регулирования валютного курса, то с 2015 г. Центральный банк официально не проводил собственных интервенций в его поддержку. Валютную политику фактически начиная с 2017 г. проводило Министерство финансов, которое во время кризиса 2020 г. временно прекратило закупки иностранной валюты и начало осуществлять ее продажи (так, за неделю с 13 по 20 марта 2020 г. международные резервы сократились на 5% 16, но впоследствии их рост возобновился).

Помимо снижения процентной ставки, Банк России осуществлял смягчение регулирующих мер, связанных с необходимостью выполнения коммерческими банками отдельных нормативов (в том числе норматива достаточности капитала). Эти меры были направлены прежде всего на поддержание кредитной активности и предотвращение нарастания объема плохих долгов нефинансовых организаций, в том числе долгов малого и среднего бизнеса, а также населения [10, с. 59–60].

Ослабление регулирующих норм Банка России во время кризиса 2020 г. дополнялось смягчением политики, направленной на сокращение количества банков. С 1 января по 1 июля 2020 г. количество действующих кредитных организаций снизилось всего на 15 (за весь 2019 г. – на 42 организации)<sup>17</sup>.

В апреле 2020 г. был принят Федеральный закон № 106-Ф3<sup>18</sup>, предусматривающий введение кредитных каникул. Однако этот закон фактически переносит кредитное бремя на более поздний срок, но не уменьшает, а увеличивает его, так как проценты продолжают начисляться, и к моменту завершения каникул должник столкнется с еще большим бременем [7].

В перспективе основным риском для российской банковской системы становится ухудшение качества кредитов. 30 сентября 2020 г. истекают сроки подачи заявок на реструктуризацию кредитов в соответствии с Федеральным законом № 106-ФЗ. В связи с этим логично

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Cm.: cbr.ru/hd\_base/mrrf/mrrf\_7d/.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> См.: Данные Обзора банковского сектора Российской Федерации. cbr.ru/statistics/bank\_sector/review/.

Федеральный закон от 03.04.2020 г. N 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа». www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_349323/.

ожидать роста просроченной задолженности в IV квартале 2020 г. – I квартале 2021 г.

Меры Правительства РФ, направленные на предотвращение последствий пандемии COVID-19, осуществлялись по следующим основным направлениям: поддержка доходов и занятости населения и поддержка отдельных секторов экономики (в первую очередь здравоохранения, отраслей, наиболее пострадавших от пандемии, и введенных ограничений, и отдельно – малого бизнеса). Одним из первых (в марте–апреле 2020 г.) секторальную поддержку получило здравоохранение (закупка машин скорой помощи и оборудования, выплаты врачам и медицинскому персоналу, борющимся с эпидемией, и т. д.). Отдельным направлением секторальной поддержки была льготная ипотека по ставке 6,5%, позволившая поддержать сектор жилищного строительства. Недополученные доходы кредитных организаций возмещались из средств Резервного фонда. Поддержка доходов населения осуществлялась главным образом через выплаты пособий по безработице и пособий семьям, имеющим несовершеннолетних детей 19. По оценке Экономической экспертной группы, за январь-август

По оценке Экономической экспертной группы, за январь-август 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года доходы федерального бюджета сократились на 11,8%<sup>20</sup>, тогда как непроцентные расходы выросли на 27,8%. Среди расходов опережающими темпами росли расходы на здравоохранение (почти в 2 раза), а также расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и межбюджетные трансферты. За тот же период использование средств Фонда национального благосостояния составило всего 7 млрд руб. [5]. Таким образом, имело место бюджетно-налоговое стимулирование экономики, однако его масштабы существенно уступали аналогичным программам поддержки в ведущих развитых странах. Так, по прогнозу Международного валютного фонда, изменение бюджетного баланса в России в 2020 г. по сравнению с предыдущим годом составит 7,4 п. п. ВВП, тогда как в США – 17,5 п. п., в зоне евро – 11,1 п. п., в Японии – 11,4 п. п. Между тем на фоне других стран с формирующимися рынками Россия выглядит относительно неплохо: Индия (4,2 п. п.), Китай (5,8 п. п.), Бразилия (10 п. п.), Индонезия (4,1 п. п.) [11, р. 20].

Необходимо отметить, что стимулирующая экономическая политика (денежно-кредитная и бюджетно-налоговая) в ведущих развитых

<sup>19</sup> Данные по отдельным мерам поддержки приводятся по сайту Правительства РФ. government.ru.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Подчеркнем, что в доходы бюджета за январь-август 2020 г. была внесена часть прибыли Центрального банка от продажи Сбербанка. Без учета соответствующих доходов падение доходов федерального бюджета за рассматриваемый период составило 20%. При этом основное падение пришлось на нефтегазовые доходы бюджета.

странах (прежде всего в США) имела важные внешние эффекты для глобальной экономики в целом, и для экономики России в частности. Она способствовала улучшению показателей на мировых финансовых рынках, снижению стоимости заимствований, а также косвенно повлияла на восстановление мировых цен на нефть. Тем самым Россия отчасти пользовалась положительными внешними эффектами этой политики.

В настоящее время ключевым становится вопрос о перспективах экономической политики России как в условиях фактически начавшейся второй волны пандемии COVID-19 у нас в стране, так и с точки зрения необходимости выхода на траекторию экономического роста с темпами не ниже среднемировых. Мы согласны с предложениями ряда ведущих экономистов о необходимости увеличения реальных доходов населения (причем по сравнению с уровнем до кризиса 2014–2016 гг.) [12, с. 51], реализации потенциала импортозамещения в отдельных отраслях экономики, которые к этому технологически подготовлены [13, с. 76–77]. Институт экономики Российской академии наук представил собственное видение подобных мер [14], среди которых нам хотелось бы обратить особое внимание на необходимость разработки и принятия долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны, реализации социального приоритета развития, а также на переориентацию бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики на содействие экономическому росту через институты развития.

Таким образом, первая фаза развития текущего экономического кризиса, связанного с распространением пандемии COVID-19, пока свидетельствует об относительно низкой роли внешних факторов в спаде российской экономики. Главным негативным внешним фактором стало резкое падение цен на нефть в феврале-марте 2020 г. Основным негативным шоком для экономики стала временная остановка или резкое сокращение производства ряда товаров и услуг в связи с введением режима самоизоляции. Между тем отдельные отрасли промышленности и сельское хозяйство пока относительно успешно проходят кризис. То же самое можно сказать о банковской системе. Однако в ней еще в полной мере не реализованы риски нарастания «плохих долгов» в связи с тем, что в отсутствие соответствующих мер экономической политики в перспективе весьма вероятно сокращение реальных доходов населения. Кроме того, необходимы импульсы со стороны государства для наращивания инвестиционного спроса. Одной из основных угроз является сохраняющийся высокий уровень неопределенности, что требует от государства готовности к устойчивой и продолжительной поддержке экономической динамики.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Последствия европейского долгового кризиса для экономики России /Под ред. М.Ю. Головнина. М.: Институт экономики Российской академии наук, 2013.
- 2. Воздействие внешних факторов на распространение кризиса 2014–2016 гг. в российской экономике // Общество и экономика. 2018. № 5.
- 3. *Некипелов А.Д.* О возможностях макроэкономической политики в преодолении кризиса, вызванного пандемией // Научные труды Вольного экономического общества. 2020. Т. 223.
- 4. Оболенский В.П. Экономика и внешняя торговля России: полгода в условиях пандемии // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 5.
- 5. Обзор экономических показателей. 15 сентября 2020 г. Экономическая экспертная группа, 2020. www.eeg.ru/downloads/obzor/rus/pdf/2020\_09.pdf.
- 6. Социально-экономическое положение России. Январь—август 2020 г. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2020.
- 7. Гусев Д.В. Как пандемия отразилась на российском банковском секторе // Ассоциация российских банков. 2020, 3 августа. asros.ru/news/opinions/as-the-pandemic-has-affected-the-russian-banking-sector/.
- 8. Экономика и банки в условиях глобальной нестабильности. Аналитические материалы. Ассоциация банков России. 2020, 3 сентября. asros.ru/upload/iblock/ff4/ekonomika\_i\_banki\_v\_usloviyakh\_globalnoy\_nestabilnosti.pdf.
- 9. Инфляция на потребительском рынке. 2020. № 8 (206). М.: Банк России, 2020. cbr. ru/Collection/Collection/File/29208/Infl\_2020-08.pdf.
- 10. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов. Банк России, 2020. Проект от 09.09.2020 г.
- 11. World Economic Outlook Update. June 2020. Washington DC: International Monetary Fund, 2020. www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020.
- 12. *Аганбегян А.Г.* Кризис как окно возможностей для социально-экономического развития // Научные труды Вольного экономического общества. 2020. Т. 223.
- 13. Широв А.А. Возможности и риски посткоронакризисного восстановления экономики // Научные труды Вольного экономического общества. 2020. Т. 223.
- 14. Предложения по мероприятиям в сфере экономической и социальной жизни страны после завершения активной фазы борьбы с коронавирусом. М.: ИЭ РАН, 2020. www.inecon.org/docs/2020/publications/Report\_IE%20RAS\_20200526.pd).

### ABOUT THE AUTHORS

**Golovnin Mikhail Yurievich** – Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economic Sciences, First Deputy Director of the Federal State Budgetary Institution of Science – 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 Sciences (the RAS), Moscow, Russia s.veta.nikitina@yandex.ru

### CHANNELS OF IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON RUSSIA'S ECONOMY

The article analyzes the first phase of the 2020 economic crisis in Russia, associated with the COVID-19 pandemic. The relatively limited role of external factors in the development of this crisis is noted. The main negative impact on the Russian economy has so far been caused by the fall in oil prices, the reduction in production in the oil sector, in connection with the OPEC + agreements, as well as the drop in the production of a number of goods and services due to the introduction of the self-isolation regime. At the same time, relatively positive dynamics are noted in a number of sectors (in the food, chemical industry, in agriculture), as well as in the banking sector, in which, however, the accumulating risks associated with "bad debts", have not been fully manifested. In general, the economic policy in Russia in 2020 was stimulating in nature. It is pointed out the space for further support of the economy by means of fiscal and monetary policies is preserved. Attention is drawn to the need to use the opportunities of the crisis and to return to the discussion about the long-term goals of Russia's socio-economic development.

**Keywords**: Russia's economy, COVID-19 pandemic, , external shocks, industrial production, fiscal policy, monetary policy.

JEL: F41, E32, E52.

### Вестник Института экономики Российской академии наук 5/2020

### В.П. ОБОЛЕНСКИЙ

доктор экономических наук, главный научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

# ЭКОНОМИКА И ВНЕШНЯЯ ТОРГОВЛЯ РОССИИ: ПОЛГОДА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

В статье показано, что реализуемые правительством антикризисные меры – поддержка здравоохранения, введение карантина, оказание финансовой помощи уязвимым категориям граждан и бизнесу – помогли сдержать более значительное сокращение производства и ухудшение положения в социальной сфере, чем это прогнозировалось. Отмечается, что российский ВВП и выпуск в базовых видах экономической деятельности, незначительно увеличившись в І квартале, в следующем квартале ожидаемо сократились. В III квартале, как ожидают аналитики, может начаться восстановительный рост, однако его будут тормозить сокращение добычи нефти в рамках сделки ОПЕК+, уменьшение налоговых поступлений, низкий спрос со стороны населения, ухудшение торгового баланса и связанная с этим возможная девальвация рубля. Констатируется, что российская внешняя торговля, объемы которой снижались на протяжении всего анализируемого периода, постепенно теряет свое значение как драйвера экономического роста и источника снабжения экономики необходимым сырьем, материалами и комплектующими. Указывается, что ускорение экономического роста – серьезная проблема, требующая, по мнению экспертов, дополнительных действий со стороны государства.

**Ключевые слова:** коронавирус, мировые цены на нефть, экономический спад, производство, социальная сфера, экспорт, импорт.

JEL: E20, E23, F10, F13

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10054.

В текущем году мировая экономика столкнулась с нестандартным и уникальным кризисом, вызванным внеэкономическим фактором, – пандемией коронавируса, обрушившейся на все человечество. Распространение по планете COVID-19 сопровождалось снижением деловой активности во всех странах, синхронным сокращением спроса и предложения, спадом в производстве, оптовой и розничной торговле, ростом безработицы, сокращением доходов предприятий и населения. Оно привело к заметному снижению цен на нефть и другие базовые товары, нарушило отлаженное перемещение продукции и услуг в глобальных цепочках добавленной стоимости, нанесло ощутимый

удар по международному туризму, функционированию обслуживающей его инфраструктуры, авиакомпаний и других перевозчиков.

Международные экономические организации и аналитические центры, учитывая происходящие события, ожидают по итогам года сильнейшего падения мировой экономики, которое будет более глубоким, чем рецессия 2008–2009 гг. МВФ, в частности, прогнозирует, что мировой ВВП уменьшится на 4,9%<sup>1</sup>, в том числе в развитых странах – на 8%, в странах с формирующимися рынками и в развивающихся странах – на 3%, в России – на 6,6% [1].

Столь существенное снижение объема глобального производства, как считают аналитики, повлечет за собой сокращение масштабов международной торговли. За I квартал нынешнего года реальный объем торговли товарами, по оценке ВТО, уже уменьшился на 3% в сравнении аналогичным периодом 2019 г., во II квартале продолжил сокращаться и может упасть на рекордные 18,5% в целом за год<sup>2</sup> [2].

Ухудшение ситуации на внешних рынках неминуемо приведет к сокращению объемов российской внешней торговли и отечественного производства. В этой связи представляется актуальным проанализировать результаты деятельности российских предприятий и фирм в первой половине текущего года, выявить влияние внешнеторговых операций на макроэкономическую динамику и оценить возможности восстановительного роста отечественной внешней торговли.

# Падение производства и ухудшение ситуации в социальной сфере

Российские эксперты, также как и иностранные, уверены в том, что последствия распространения коронавируса и вызванного им снижения цен на нефть окажут заметное негативное влияние на отечественную экономику. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП), например, считает возможным уменьшение ВВП страны в нынешнем году по сравнению с 2019 г. в диапазоне от 3–3,5% («жесткий» сценарий) до 6,7–7,1% («шоковый» сценарий) [3]. Институт исследований и экспертизы ВЭБ оценивает падение производства в 3,8% (оптимистический сценарий) [4]. При этом по мнению аналитиков, наиболее деструктивного воздействия пандемии следовало ожидать в апреле–июне текущего года, когда производство

 $<sup>^{1}~</sup>$  В апреле текущего года МВФ оценивал падение мирового ВВП в 3%.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> В 2009 г. мировая торговля товарами уменьшилась относительно предыдущего года на 12% – наибольшую величину за предшествующие семь с половиной десятилетий.

и реальные доходы населения могли сократиться почти на одну пятую в сравнении с сопоставимым периодом 2019 г. [5, с. 70].

По данным Росстата, в I квартале, когда предприятия еще не приостанавливали производство и не вводили карантин, ВВП по сравнению с тем же периодом предыдущего года вырос на 1,6% (прирост ВВП в 2019 г. в целом составил 1,3%) [6, с. 10]. Положительная динамика была зафиксирована в большинстве видов экономической деятельности, снижение производственных показателей отмечалось в перевозке и хранении, обеспечении электроэнергией, газом и паром, водоснабжении (на 2–4%), а также добыче полезных ископаемых (на 0,5%).

Во II квартале, как и прогнозировалось, в экономике начался спад. ВВП по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. снизился достаточно серьезно – на 8,5%<sup>3</sup>, хотя и в меньшей степени, чем ожидало Минэкономразвития (9,5%). Индекс физического объема выпуска в базовых видах экономической деятельности, который в предыдущем квартале достигал 101,9%, опустился до 90,3% (апрель – 90%, май – 89,4%, июнь – 91,6%)<sup>4</sup>. Сокращение производства повлекло за собой ухудшение положения в социальной сфере (см. табл. 1).

Таблица 1 Динамика некоторых экономических и социальных показателей России в I полугодии, %

	2019/2018	2020/2019
ВВП	100,8	96,6
Индекс промышленного производства	102,2	96,5
Продукция сельского хозяйства	101,0	103,0
Грузооборот транспорта	101,8	94,0
Оборот розничной торговли	102,1	93,6
Объем платных услуг населению	100,1	80,1
Общая численность безработных (на конец июня)	94,1	138,1
Реальные располагаемые доходы населения	99,7	96,3
Индекс потребительских цен*	102,5	102,6

<sup>\*</sup> июнь к декабрю предыдущего года. Источник: [6, с. 6, 131, 187, 206; 7].

В 2019 г. анализируемые показатели имели положительную динамику, за исключением доходов населения, однако темпы роста производства были невысокими. В текущем году производственные пока-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> В ходе глобального кризиса (2009 г.) ВВП России сократился на 7,8%.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Социально-экономическое положение России. Январь–июнь 2020 г. М.: Росстат. 2020. № 6. С. 12. gks.ru/storage/mediabank/NSEoq6Fu/osn-06-2020.pdf.

затели в промышленности и на транспорте ушли в область отрицательных значений, а увеличение выпуска зафиксировано лишь в сельском хозяйстве. В марте—мае 2020 г. только предприятиям сельского и лесного хозяйства, а также рыбоводства удалось нарастить прибыль, у остальных прибыль упала или сменилась убытком. Совокупная прибыль российских компаний (исключая малый бизнес) за этот период сократилась на 67% в годовом исчислении [8]. В результате сжатия производства стремительно выросло число безработных<sup>5</sup>, снизились реальные располагаемые доходы населения, ощутимо сократился объем платных услуг населению, уменьшился оборот розничной торговли. Уменьшение потребительского спроса способствовало сохранению на прежнем уровне индекса потребительских цен, который по итогам года вряд ли выйдет за целевой показатель ЦБ.

Менее глубокому, чем ожидалось, сокращению производства во II квартале способствовала реализация правительством мер, направленных на поддержку здравоохранения и осуществление санитарно-эпидемиологических мероприятий, оказание финансовой помощи уязвимым категориям граждан и бизнесу, понесшему убытки от карантинных мер. Менее значительный спад в экономике позволил Минэкономразвития и ЦБ России улучшить свои прогнозы падения ВВП в текущем году — с 4,8% до 3,9% и с 4–6% до 4,5–5,5% соответственно [9; 10].

Дальнейшие задачи, которые правительство намерено решать, отражены в трехэтапном плане восстановления экономики. Главным результатом первого этапа (конец II квартала – III квартал) должно стать прекращение падения экономики относительно низшей точки II квартала. На втором этапе (IV квартал 2020 – II квартал 2021 г.) намечаются выход экономики на траекторию устойчивого роста, снижение уровня безработицы по сравнению с низшей точкой падения и доведение месячных показателей ВВП и реальных денежных доходов населения до уровня не ниже 98% в сравнении с 2019 г., а при условии полного снятия ограничений, – до 100%. Третий этап общенационального плана (III–IV кварталы 2021 г.) имеет целью приближение к национальной цели – выходу на темпы экономического роста, которые были бы выше мировых. Предполагается, что в результате выполнения данного плана в 2021 г. рост ВВП составит 102,5%, инвестиций в основной капитал – не менее 104,5%, индекса промышленного производства в обрабатывающей промышленности – не менее 3%. Несырьевой неэнергетический экспорт увеличится не менее чем на 5%, безработица снизится до 5%, последовательно будут расти доходы населения [11]. По оценке Минфина, на поддержку экономики будет израсходовано более чем 6,5% ВВП [12].

 $<sup>^5</sup>$  Уровень безработицы (по методологии МОТ) вырос с 4,4% в 2019 г. до 6,2% в июне 2020 г.

Очевидно, что только преодоление последствий пандемии и обвала мировых цен на нефть даст возможность правительству вернуться к реализации стратегических задач, связанных с исполнением национальных проектов, предусмотренных майским (2018 г.) указом Президента РФ, в том числе к формированию в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг глобальных конкурентоспособных несырьевых секторов, общая доля экспорта товаров (работ, услуг) которых должна составить не менее 20% ВВП страны [13].

### Внешняя торговля перестает быть драйвером роста

Российские эксперты предполагают, что сокращение глобального спроса и предложения окажется тормозом для развития как отечественной экономики в целом, так и внешней торговли в частности. Их выводы опираются на весьма пессимистичные оценки динамики глобального ВВП и мировой торговли, выполненные международными экономическими организациями (см. табл. 2).

Tаблица 2 Приросты мирового ВВП и международной торговли товарами в 2020—2021 гг., по сравнению с предыдущим годом, %

Организации,	ВЕ	ВП	Объем торговли		
разработавшие прогнозы	2020	2021	2020	2021	
ВТО (апрель 2020 г.)					
оптимистический сценарий	<b>-2,5</b>	7,4	-12,9	21,3	
пессимистический сценарий	-8,8	5,9	-31,9	24,0	
МВФ (апрель 2020 г.)	-3,0	5,8	-11,0	8,4	
Всемирный банк (май 2020 г.)	-5,2	4,2	-13,4	5,3	
ОЭСР (июнь 2020 г.) сценарий одной волны коронави- руса	-6,0	5,2	-9,5	6,0	
сценарий двух волн коронавируса	-7,6	2,8	-11,4	2,5	

Источник: [2].

Прогнозы МВФ, Всемирного банка и ОЭСР в отношении торговли примерно соответствуют оптимистическому сценарию ВТО, которая отмечает, что приводимые в них оценки предполагают менее негативную реакцию торговли на снижение роста ВВП, чем это имело место во время мирового кризиса 2008–2009 гг. [2].

Вызванные пандемией глобальный экономический спад и ощутимое снижение цен на нефть влекут за собой сокращение объема оте-

чественной внешней торговли. По данным ЦБ России, в I полугодии текущего года экспорт товаров и услуг уменьшился в сравнении с тем же периодом 2019 г. на 24%, импорт – на 14%. При этом в наибольшей мере сократился импорт услуг, что связано в основном с закрытием границ в подавляющем большинстве стран и вызванными им ограничениями на осуществление деловых и туристических поездок за границу (см. табл. 3).

 $\it Tаблица~3$  Экспорт и импорт Российской Федерации в I полугодии 2019 г. и 2020 г., м $\it n$ рд долл., в текущих ценах $\it 6$ 

	2019	2020	2020 г. к 2019 г., %
Экспорт – всего	233,5	177,2	75,9
Экспорт товаров	204,0	156,1	76,5
Экспорт услуг	29,5	21,1	71,5
Импорт – всего	162,2	139,7	86,1
Импорт товаров	117,7	109,8	93,3
Импорт услуг	44,5	29,9	67,2
в т. ч. поездки и туризм	16,0	5,9	36,9

*Источник:* составлено автором по: ЦБ России. Статистика внешнего сектора. Оценка платежного баланса Российской Федерации за II квартал 2020 г. www.cbr.ru.

Экспорт, который до предыдущего года способствовал поддержанию положительной экономической динамики в условиях сжавшегося внутреннего спроса, теперь вносит в нее отрицательный вклад. В 2019 г. при увеличении ВВП на 1,3% сократившийся экспорт отнял у прироста 0,6 п. п. Если бы его вклад оставался положительным и сохранился на уровне предыдущего года (1,4 п. п.), то ВВП вырос бы примерно на ту же величину, что и в 2018 г. – на 2,5%. В I квартале текущего года экспорт, в отличие от производства, уменьшился, что снизило прирост ВВП примерно на 1 п. п. Подсчеты показывают, что основным драйвером увеличения производства (1,6%) выступило конечное потребление (2,1 п. п.).

В январе-марте нынешнего года товарный экспорт в стоимостном выражении, адекватно отреагировав на ухудшение ценовой конъюнктуры на внешних рынках, сократился почти на 15%, а импорт остался на уровне предыдущего года. В апреле-июне падение испытывали уже и экспорт, и импорт, их динамика за полугодие ухудшилась в сравнении с итогами первого квартала (см. табл. 4).

Вестник Института экономики Российской академии наук №5. 2020. С. 24–34

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Данные приводятся по итогам полугодий 2019 и 2020 гг.

 $\it Tаблица~4$  Российская внешняя торговля товарами в январе–июне 2020 г., млн долл., в текущих ценах и % к аналогичному периоду 2019 г.\*

	экс	порт	импорт		
Группы товаров	млн долл.	% к 2019 г.	млн долл.	% к 2019 г.	
Всего	160001,0	77,9	105624,9	93,8	
Продовольственные товары и сельхозсырье (кроме текстильного)	12633,6	119,3	14531,2	98,9	
Минеральные продукты	89871,6	66,4	2055,6	83,9	
в том числе: топливно-энергетические товары	87806,2	66,2	807,9	75,7	
Продукция химической промышленности, каучук	11261,1	87,4	20389,6	94,9	
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	81,5	73,4	402,0	72,5	
Древесина и целлюлозно-бумаж- ные изделия	5868,4	91,4	1557,6	89,1	
Текстиль, текстильные изделия и обувь	661,6	111,8	6673,1	97,0	
Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	1393,3	206,5	287,0	66,4	
Металлы и изделия из них	16207,6	83,4	7249,7	86,1	
Машины, оборудование и транспортные средства	9884,1	84,8	48572,2	93,9	
Другие товары	2138,2	71,4	3906,9	92,0	

 $<sup>^*</sup>$  не включая рыбу и морепродукты, горючее и бункерное топливо, не подлежащие оформлению на территории РФ, досчет на неучтенные объемы взаимной торговли со странами EAЭC.

Источник: рассчитано автором по: ФТС РФ. Товарная структура экспорта. Товарная структура импорта. Январь-июнь 2019 и 2020 гг. customs.ru/statistic.

Уменьшение экспорта в абсолютном выражении (более чем на 45 млрд долл.) целиком связано со снижением цен на топливносырьевые товары. Но при сокращении экспорта в целом по отдельным товарным группам произошло увеличение поставок (см. табл. 4). В частности, в два с лишним раза вырос экспорт драгоценных камней, металлов и изделий из них, почти на 20% – продовольствия, более чем на 10% – текстиля и обуви. Рост поставок упомянутой продукции был нивелирован потерями от сокращения объемов экспорта некоторых других товаров – металлов, химической продукции, машин и оборудования.

Результатом опережающего падения экспорта стало также почти двукратное сокращение положительного сальдо торгового баланса (с 86,4 до 46,3 млрд долл.), которое повлекло за собой соответствующее уменьшение плюсового сальдо счета текущих операций платежного баланса (с 43,4 до 22,3 млрд долл.). Снижающиеся значения последнего в условиях, когда мировые цены на нефть полностью не восстановились, отток капитала продолжается, а ЦБ России прекратил покупки валюты в рамках бюджетного правила и не проводит собственных валютных интервенций, могут в итоге привести к дефициту валюты на внутреннем рынке и ослаблению рубля. В связи с этим в экономическую повестку дня выдвигаются вопросы корректировки валютной политики и применения мер, связанных с регулированием валютного курса и ограничением оттока капитала.

Дальнейшее сокращение импорта, в особенности из КНР, может принести с собой риски возникновения проблем в снабжении предприятий сырьем, материалами и комплектующими, объемы отечественного производства которых не покрывают потребностей внутреннего рынка. Эти риски достаточно вероятны, поскольку в настоящее время доля импорта на отдельных отраслевых рынках промышленных и сельскохозяйственных товаров, прежде всего машиностроительной продукции, весьма велика. По оценке ЦМАКП, китайская продукция покрывает, например, 53% потребностей в производстве компьютеров и периферийного оборудования (импорт в целом – 89%), 50% – в производстве коммуникационного оборудования (73%), 49% – в производстве прочих транспортных средств и оборудования (81%), 45% в производстве бытовой электроники (68%) и т. д. При этом в сегменте игр и игрушек на КНР приходится свыше 3/3 рынка, в производстве меховых изделий и обуви, спортивных товаров – около половины. От четверти до половины рынка удерживает Китай в сегментах тканей и одежды, бытовых приборов, электротехники, оптических приборов<sup>7</sup> [14, с. 26–28]. С учетом этого возрастает важность повышения эффективности промышленной политики, нацеленной на импортозамещение и не приносящей пока ощутимых результатов.

Институт исследований и экспертизы ВЭБ прогнозирует, что в текущем году в целом экспорт может уменьшиться почти на 29%, импорт – примерно на 9%. Это означает, что падение внешней торговли во второй половине года продолжится. Ее роста, считают эксперты ВЭБа, следует ожидать в 2021 г., когда экспорт и импорт могут увеличиться на 8% и 7% соответственно [15]. Представляется, что такой

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Доли импорта на рынках рассчитаны как объемы импорта в наблюдаемом внутреннем потреблении – сумме стоимости отгруженной отечественной продукции и импорта за вычетом экспорта.

рост окажется возможным в случае, если восстановятся глобальные предложение и спрос, а также деловая активность в КНР и других странах, являющихся ведущими торговыми партнерами России.

\* \* \*

Отечественные эксперты ожидают, что в III квартале начнется восстановительный рост экономики. Однако сценарий быстрого восстановления (достижения докризисных показателей к концу года) представляется маловероятным [16, с. 8]. Подъем будут сдерживать сокращение отечественной добычи нефти в рамках сделки ОПЕК+, уменьшение налоговых поступлений, низкий спрос со стороны населения, ухудшение торгового баланса и связанная с этим возможная девальвация рубля.

Некоторые специалисты отмечают, что изменение траектории экономического роста и выход на 2–2,5%, а потом на 3,5% его стабильного увеличения — серьезная проблема, требующая дополнительных действий со стороны государства [17]. В число таких действий, в частности, предлагается включить пересборку национальных проектов, головным из которых должен стать проект повышения производительности труда, дающий возможность для роста реальной заработной платы и потребления населения. Он должен быть тесно сопряжен с проектом обеспечения экспансии российской продукции на внутренние и внешние рынки, для чего потребуется реализация комплексных программ освоения рынков, в том числе евразийского, включающих в себя импортозамещение и кратное расширение поддержки экспорта по всем направлениям. Одновременно необходимо осуществление комплекса мер по интенсивному обновлению производственного аппарата [подробнее см. 18]. Данная идея представляется конструктивной.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. IMF.WorldEconomicOutlookUpdate. June 2020. www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020.
- 2. WTO. Trade falls steeply in first half of 2020.www.wto.org/english/news\_e/pres20\_e/pr858\_e.htm.
- 3. ЦМАКП. Сценарный прогноз: три варианта кризиса.www.forecast.ru/Forecast/Fore032020.pdf.
- 4. РБК. Эксперты ВЭБ оценили влияние вируса на экономику России. www.rbc.ru/economics/12/04/2020/5e919e0a9a7947391241d05b.
- 5. Оболенский В.П. Коронавирус: что ждет российскую экономику и внешнюю торговлю // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 5. С. 67–76.
- 6. Социально-экономическое положение России. Январь—июнь 2020 года. М.: Росстат. 2020. № 6. gks.ru/storage/mediabank/NSEoq6Fu/osn-06-2020.pdf.

- 7. Росстат. О производстве валового внутреннего продукта (ВВП) во II квартале 2020 года. rosstat.gov.ru/bgd/free/B04\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/167.htm.
- 8. РИА НОВОСТИ. Эксперты заявили о сильнейшем падении прибыли бизнеса в России. ria.ru/20200812/1575674766.html?utm\_source=yxnews&utm\_medium=desktopю.
- 9. Минэкономразвития РФ. Максим Решетников представил в Правительстве РФ среднесрочный прогноз социально-экономического развития страны. www. economy.gov.ru/material/news/maksim\_reshetnikov\_predstavil\_v\_pravitelstve\_rf\_ srednesrochnyy\_prognoz\_socialno\_ekonomicheskogo\_razvitiya\_strany.html.
- 10. Известия. Центробанк улучшил прогноз по спаду ВВП России в 2020 году. iz.ru/1039568/2020-07-24/tcentrobank-uluchshil-prognoz-po-spadu-vvp-rossii-v-2020-godu.
- 11. Интерфакс. Власти подготовили трехэтапный план восстановления экономики  $P\Phi$  до 2021 года. www.interfax.ru/business/709308.
- 12. Ведомости. Растратить ФНБ за два года было бы неправильно. www.vedomosti.ru/economics/characters/2020/05/05/829608-ne-hochetsya-dolgovuyu-spiral.
- 13. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Гарант.ру. Информационно-правовой портал. www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/.
- 14. ЦМАКП. О макроэкономических последствиях эпидемии «коронавируса нового типа» в Китае. www.forecast.ru/\_Archive/analitics/virus2019/cov2019.pdf.
- 15. Институт исследований и экспертизы ВЭБ. Российская экономика в условиях пандемии и возмущений на рынках углеводородов. inveb.ru/attachments/article/301~.pdf.
- Институт экономики 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%20 RAS\_20200526.pdf.
- 17. ЭКСПЕРТ ONLINE. Еще одна рецессия. expert.ru/expert/2020/31/esche-odna-retsessiya/; inecon.org/docs/2020/publications/Report\_IE%20RAS\_20200526.pdf.
- 18. Белоусов Д.Р. Национальным проектам нужна пересборка. www.forecast.ru/\_ Archive/analitics/DB/naz\_proj072020.pdf.

### ABOUT THE AUTHOR

**Obolenskiy Vladimir Petrovich** – Doctor of Economic Sciences, the Main Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS). Moscow, Russia vobolenskiy@mail.ru

# ECONOMY AND FOREIGN TRADE OF RUSSIA: HALF A YEAR IN CONDITIONS OF PANDEMIC

The article showed that the anti-crisis measures which had been implemented by the government and – which had been aimed at the support of health care, at the introduction of quarantines, at the provision of financial assistance to vulnerable categories of citizens and to businesses, – had helped to contain a more significant decline in production and

a worsening of the situation in the social sphere than it had been predicted. It is noted that the Russian GDP and output in basic types of economic activity, having slightly increased in the first quarter, decreased in the next quarter as expected. In the third quarter, as analysts expect, recovery growth may begin, but it will be hampered by the reduction in oil production as part of the OPEC +deal, a decrease in tax revenues, low demand from the population, a worsening of the trade balance and the associated possible devaluation of the ruble. It is stated that Russian foreign trade, the volumes of which have been declining throughout the entire analyzed period, is gradually losing its significance as a driver of economic growth and a source of supplying the economy with the necessary raw materials, materials and components. It is indicated that the acceleration of economic growth is a serious problem that, according to experts, requires additional actions from the state.

**Keywords**: coronavirus, world oil prices, economic downturn, production, social sphere, export, import.

JEL: E20, E23, F10, F13.

# ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

### М.А. ДЕРЯБИНА

кандидат экономических наук, доцент, главный научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

### ИЕРАРХИЧЕСКАЯ И СЕТЕВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ НОРМАЛЬНОСТИ

В статье анализируются организационные изменения в экономике России, вызванные коронакризисом. Обосновывается усиление роли иерархических форм организации в условиях нарушения структурной устойчивости социально-экономической системы и «новой нормальности». Анализируются организационные аспекты антикризисной политики в России, показана необходимость восстановления системообразующих от раслей и цепочек производственно-хозяйственных связей на новой антикризисной основе.

**Ключевые слова:** новая нормальность, иерархические структуры, структурная устойчивость, системообразующие предприятия и отрасли, производственно-хозяйственные связи, кооперационные цепочки.

JEL: B41, L22, P00, P50.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10055.

### Методологические основания

Российская экономика адаптируется к новой нормальности<sup>1</sup>. Сейчас уже понятно, что это начало совершенно нового многовекторного процесса. Кризисы 1998, 2008, 2014 гг. тоже были нелегкими. Но в отличие от сегодняшнего всеобщего потрясения в прошлых кри-

Новая нормальность (New Normal) – состояние общества и экономики после кризиса, при котором восстановление считается невозможным. Термин возник в связи с мировым экономическим кризисом 2008 г. и получил широкое распространение в связи с коронакризисом в 2020 г. Выражение New Normal официально уже использовалось в коммюнике саммита лидеров G-20 в 2009 г. Изначально термин концептуально предполагал состояние низкого экономического роста и высокой безработицы, что препятствовало восстановлению экономики в прежних докризисных показателях и вызывало длительную экономическую рецессию. В 2020 г. термин активно используется в связи с пандемией, причем, как и в первоначальном значении термина, считается, что возвращение к прежнему состоянию экономики окажется невозможным.

зисах экономическая теория и социально-экономическая политика могли опереться на достаточно прочный методологический багаж, на запас знаний, позволявший сформировать необходимые оценки сложившейся ситуации и возможные варианты преодоления негативного влияния кризиса на экономику и общество. Если оценивать эти процессы с точки зрения системного эволюционного подхода, то можно представить минувшие кризисы как ту или иную степень нарушения устойчивости эволюции динамических систем, каковыми и являются социально-экономические системы.

В настоящее время также происходят глубокие нарушения, во многих случаях вызывающие даже разрушение устойчивости системы (в терминологии теории динамических систем) [1]. Изменяются основные системные характеристики, в т. ч. организационные. Речь идет, в частности, о наблюдаемом изменении соотношения между иерархическими и сетевыми формами организации. Как известно, в эволюции системы иерархические принципы организации уравновешиваются принципами самоорганизации [2]. В организации современной экономики России соотношение иерархии и самоорганизации сдвигается в сторону доминирования иерархических системных свойств. Внутрисистемные связи, базировавшиеся на равновесии отношений властьподчинение и отношений взаимодействия, взаимного дополнения и взаимного поддерживания, в условиях нестабильности сдвигаются в сторону первых. Отношения властьподчинение, как важнейшее свойство и смысл всех типов иерархий, при этом сохраняются и усиливаются.

Пока невозможно установить, насколько долго будут доминировать иерархические принципы организации, как, когда и в какой форме система в ходе своей эволюции сможет вновь опереться на уравновешивающую самоорганизацию. Однако понятно, что такое доминирование будет необходимо настолько, насколько этого будет требовать нарушенная структурная устойчивость системы. Самое главное – данное требование будет действовать до тех пор, пока не будет найдена новая нормальность такой устойчивости. Для восстановления структурной устойчивости необходимо возвращение уравновешивающих иерархию «отношенческих» (по терминологии О. Уильямсона) взаимодействий в системе. И также пока неясно, каких именно и как быстро. В целом же в новых условиях главные организационные составляющие системы сохраняются, но меняется их соотношение.

Из настоящего, во многом хаотичного, состояния системы рано или поздно начнет формироваться ее новая структурная устойчивость, первоначально, как было отмечено, опирающаяся на преобладание иерархического принципа организации. Новая нормальность при этом будет формироваться и легитимизироваться за счет утверждения

новых или избирательного усиления действующих норм и правил, т. е. институтов.

Конкретно указанный тренд реализуется во всех сегментах системной организации. Речь идет и о производственно-хозяйственных связях, и о методах принятия решений, об организации управления народнохозяйственным комплексом в целом и отдельными его отраслями, а также локализованными производственно-хозяйственными комплексами и предприятиями. В сфере реального сектора организационные составляющие материализуются путем установления того или иного соотношения вертикальных и горизонтальных производственно-хозяйственных связей, а также иерархических и сетевых рыночных и управленческих взаимодействий.

В России основой новой структурной устойчивости экономической системы и продвижения к новой нормальности выступают преимущественно иерархические организационные формы<sup>2</sup>. В новых условиях выход из преходящего хаотичного состояния системы, поиск нового уровня устойчивости, как никогда ранее, требует такой организации, которая обеспечивала бы единство ее элементов, подчинение их достижению определенных целей. Как известно из теории организации, наилучшей формой целенаправленного единства как раз и являются иерархические структуры [3]. А в условиях новой нормальности, когда аспект самоорганизации экономической системы отступает на второй план, надежным обеспечением рационального оформления отношений власть-подчинение естественным образом становятся иерархии. В результате структурная устойчивость системы вполне закономерно обеспечивается доминированием иерархического способа организации, закрепленного в соответствующей системе институтов. Таким образом, можно сделать два методологически важных заключения. Во-первых, иерархический способ лучше всего подходит для достижения целей системы, особенно если эти цели меняются и развиваются. Во-вторых, как упоминалось, иерархии наиболее приспособлены к организации отношений власть-подчинение.

Стержневая значимость иерархических связей элементов системы является одним из важных положений теории организации. Так, А. Богданов видел два основополагающих свойства иерархий. Во-первых, их приспособленность к тому, чтобы максимально накапливать новые качества системы, возникающие за счет главных форм

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Речь идет именно о российской экономике. В большинстве развитых стран Запада, где иерархические формы системной организации уже давно не доминируют, а более широкое распространение получили сетевые принципы организации, новая нормальность, скорее всего, найдет другие пути, и соотношение указанных принципов может оказаться иным.

взаимодействия ее элементов, и отделять их от второстепенных форм. Во-вторых, способность иерархий так или иначе фиксировать и закреплять эти накопленные качества, чтобы придать системе максимально возможную прочность, укрепить ее «скелет» [3, с. 385; 2, с. 64]. Именно такие основополагающие свойства обусловливают доминирование иерархических форм организации в кризисных условиях, когда происходят нарушения структурной устойчивости системы.

Вместе с тем указанное доминирование не может быть догматичным, самодовлеющим. Методологически необходимо найти такой организационный ответ на разрушение сложившихся ранее системных связей, чтобы предотвратить одновременное разрушение горизонтальных связей и взаимодействий, на которые опирается структурная устойчивость. Именно они сохранят и обеспечат «скелетный» каркас новой нормальности.

В контексте новых оснований структурной устойчивости необхо-

турная устойчивость. Именно они сохранят и обеспечат «скелетный» каркас новой нормальности.

В контексте новых оснований структурной устойчивости необходимо понять и новые функции традиционного центрального звена системы. Как никогда ранее, в кризисных условиях (хаотическое состояние системы) возрастает организующая роль центрального звена иерархии. Смысл любой организации состоит в том, чтобы обеспечить рациональность (в экономике – эффективность) системного объединения элементов, когда общий эффект новой организационной формы превышает сумму эффектов ее элементов. В дезорганизованной системе, утратившей в той или иной степени свою структурную устойчивость, этот смысл нередко теряется. Дело в том, что при кризисном состоянии системы плохо проходят или совсем утасают потоки информации и управленческие сигналы между уровнями и отдельными элементами системы [4; 5]. Именно так с началом современного кризиса часто происходит в России, когда в производственно-хозяйственной практике, в бюджетно-финансовой системе «гасятся» финансовые потоки и властные распоряжения. На фоне дезорганизованных локальных взаимодействий возместить эти разрушения просто нечем. Причем дело не только в бюрократических преградах, а в самом хаотичном состоянии системы. Становится понятным и очевидное усиление централизации управления, и доминирование иерархических структур организации. Российская практика сегодня подтверждает правоту А. Богданова, который более 100 лет тому назад показал в своей «Тектологии», что в эпохи крупных социально-экономических перемен системы, построенные «в виде едва заметной авторитарности», перерождаются в «организации вполне строгой авторитарности», перерождаются в «организации вполне строгой авторитарной дисциплины, твердой власти» [3, с. 395; 2, с. 64]. В частности, это выражается и во взаимодействии центрального звена иерархии с ее периферическими звеньями в рамках отношений власть-подчинение. отношений власть-подчинение.

Для анализа кризисных явлений в современной России несомненный интерес представляют выделявшиеся А. Богдановым два типа системных отношений центр-периферия. Первый тип регулирует отношения, определяющие производство, производственнохозяйственные связи. Второй тип системных отношений направлен на регулирование социальной активности и социальных связей (по Богданову, «потребления») [3, с. 396–397]. Между этими типами связей существует определенная, но не прямая зависимость (нелинейность). Разрушенная кризисом локализация связей в производственной сфере истощает систему, накапливает потенциал ее структурной неустойчивости и разрушения. Однако упомянутая нелинейность этих отношений позволяет на какое-то время поддержать системную устойчивость за счет сохранения социальной активности («потребления», по Богданову). Целенаправленно поддерживаемая социальная энергия в системе может в некоторой степени (и временно) противостоять разрушительному хозяйственному воздействию кризиса. В России в системе антикризисных мер руководство страны использует эту своего рода методологическую «передышку». Достаточно широкая социальная поддержка направлена не только на сбережение народа и сохранение человеческого потенциала, но и позволяет затормозить, сдержать на какое-то время разрушительное воздействие кризиса.

Это и мировая тенденция. Так, в докладе ЮНКТАД (Конференции ООН по торговле и развитию), озаглавленном «От глобальной пандемии к процветанию для всех: не допустить еще одного потерянного десятилетия», содержатся рекомендации правительствам стран мира по преодолению кризиса. Речь идет о повышении расходов госбюджетов и направлении их на повышение оплаты труда низкооплачиваемых работников, о повышении налогов на богатство, об усилении контроля за деятельностью корпораций. В России антикризисные действия правительства пока вполне согласуются с рекомендациями ЮНКТАД. При этом меры прямой финансовой поддержки на первых порах были скромными, а основной акцент делался на меры косвенной поддержки – льготы, субсидии, отсрочки выплат, снижение ставок и программы реструктуризации кредитов. В итоге падение ВВП стало меньше ожидаемого, выросла средняя зарплата, меньше ожидаемого был также рост безработицы. В случае второй волны кризиса помощь населению должна стать приоритетом. В краткосрочной перспективе это позволит, во-первых, не сильно упасть потребительскому спросу, а во-вторых, избежать масштабной волны банкротств предприятий<sup>3</sup>.

Не случайно, однако, речь идет о временной передышке. В условиях кризиса, на критических его этапах неизбежно происходит осла-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ведомости, 30.09.2020.

М.А. Дерябина

бление системных связей. Централизация антикризисного управления ведет к усложнению и удлинению цепочек взаимосвязанных элементов системы. Кризисный опыт российской экономики свидетельствует о том, что низшие звенья все меньше определяются центральным звеном иерархии и все меньше подчиняются ему. Возникающие противоречия и конфликты разлагают иерархические системные структуры, наталкиваясь на непроходимость управленческиех сигналов из центра. Поэтому социальные «потребленческие» меры по удержанию структурной устойчивости экономики имеют свой временной предел. Социальная «передышка» должна использоваться для оперативной антикризисной корректировки «скелетных» (по Богданову) структур экономики. В современной России в условиях структурной неустойчивости ведется постоянная работа по выявлению и фиксированию так называемых «системообразующих» предприятий и отраслей.

В самой природе структуры системы изначально заложены методологические основания для определения и корректировки ее организационного «скелета». Как известно, А. Богданов выделял в структуре системы две части – «пластичную» и «скелетную» [3, с. 421, 426; 2, с. 66–67]. Смысл их сочетания заключается в том, чтобы одновременну завливать и взаимно приспосабливать изменения внешней среды и состава собственных элементов, но, сохраняя устойчивость системы, не допускать, чтобы утрачивалась ее структурная целостность. Пластичная часть ассимилирует новшества и обладает более высокой степенью организационной реактивности к изменениям. Процессы эволюции протекают в ней быстрее, с высоким уровнем ассимилящии новых сущностей. «Скелетная» часть структуры системы организована проще, но зато она более устойчива к внешним и внутренним воздействиям на нее (в т. ч. и к кризисным шокам). Смысл этой части структуры системы заключается в удержании ее (системы) формальных организационных рамок за счет сознательного ограничения, связывания пластичной части, сдерживания возможных слишком резких изменений и деформаций.

«Скелетные» рамки обеспечиваются, во-первых, изменений и деформаций.

изменений и деформаций.

«Скелетные» рамки обеспечиваются, во-первых, стабильной конкретной организацией реального капитала и производственно-хозяйственных связей, а во-вторых, устойчивыми способами функционирования системы в целом и ее элементов, т. е. институциональными нормами [2, с. 67]. Иными словами, функциональные рамки «скелетных» структур «консервативнее» (по Богданову), чем их пластичная часть [3, с. 428–429]. Коронакризис застал врасплох действующие современные формы организации производства и управления. Он разрушил главное – сложившиеся основы распределенного производства, пространственные принципы системной организации. Изменения происходят как в пластичной, так и в скелетной части социально-экономических как в пластичной, так и в скелетной части социально-экономических

систем. В России восстановление структурной устойчивости в сфере производства началось со скелетной части организации – с восстановления и модернизации под новую нормальность так называемых системообразующих сегментов общественного производства.

# Роль иерархических и сетевых структур в социально-экономической стабилизации в России

С самого начала коронакризиса меры по минимизации его шоковых последствий, по выработке стратегических направлений стабилизации и дальнейшего развития экономики, а также необходимых оперативных структурных изменений предполагали соответствующий организационный аспект. В России, как, впрочем, и в мировой экономике, не было достаточных теоретических наработок и практического опыта решения задач подобного масштаба. Не было реалистичных оценок того, какой будет социально-экономическая цена выхода из кризисной ситуации. Но антикризисная политика на всех этапах исходила, во-первых, из сохранения системной структурной устойчивости, во-вторых, из неизбежности глубоких организационноуправленческих преобразований. Если взглянуть на этот процесс с методологических позиций всеобщей организационной науки, то становится очевидным, что организационно-управленческий аспект неизменно присутствует во всех планах восстановления российской экономики<sup>4</sup>. Используя методологию А. Богданова, можно отчетливо выделить «скелетные» меры во всех принимаемых правительственных программных и оперативных документах. Это относится не только к восстановительной их части, но и к последующим этапам запланированного устойчивого роста.

В апреле 2020 г. правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики утвердила список из 246 предприятий, получивших статус системообразующих. Список приходилось постоянно расширять, чтобы охватить все значимые отрасли и виды производств<sup>5</sup>. Поэтому функцию их отбора переложили на профильные ведомства. Так, перечень системообразующих предприятий ТЭК составило Минэнерго. Он содержал 97 компаний, в их числе Роснефть, Лукойл, Газпром, Газпромнефть<sup>6</sup>. В список систе-

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Характерно, что в начале кризиса мнения по поводу его продолжительности и концептуальной значимости для последующего социально-экономического развития заметно расходились – от уверенности, что скоро все наладится, до признания неотвратимости «новой нормальности».

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Правительству довольно скоро пришлось увеличить количество системообразующих предприятий до 646.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ведомости, 21.04.2020.

мообразующих предприятий, составленный Минсельхозом, вошли 66 компаний, специализирующихся на растениеводстве (14), на животноводстве (27), на производстве продуктов питания и напитков (20) и на производстве рыбы (4)<sup>7</sup>. В список системообразующих компаний Минстроя вошли 76 застройщиков жилья и инфраструктуры<sup>8</sup>. Минтранс включил в перечень системообразующих 32 авиакомпании<sup>9</sup>. В каждой отрасли действуют свои специфические критерии отбора компаний. «Скелетные» функции системообразующие компании смогут реализовать также за счет предоставления им льготных кредитов на пополнение оборотных средств. Ставка по таким кредитам субсидируется государством на уровне ключевой ставки ЦБ – 6%. Половина кредита обеспечивается государственными гарантиями Минфина. Важной мерой стали и предусмотренные отсрочки по уплате налогов.

«Скелетные» функции системообразующие компании смогут реализовать также за счет предоставления им льготных кредитов на пополнение оборотных средств. Ставка по таким кредитам субсидируется государством на уровне ключевой ставки ЦБ – 6%. Половина кредита обеспечивается государственными гарантиями Минфина. Важной мерой стали и предусмотренные отсрочки по уплате налогов.

Иерархический принцип организации потенциально всегда несет в себе угрозу нарушений потоков информационных и управленческих сигналов от верхних уровней иерархии к нижестоящим. Так, компании, включенные в список системообразующих, вместе со своим статусом получили обременительную обязанность представлять огромную отчетность, регулярно направляемую в государственную информационную систему промышленности (ГИСП) Минпромторга 10. В случае нарушений предприятиями сроков или полноты подачи отчетности приостанавливается рассмотрение их заявок на предоставление мер поддержки (отсрочек по налогам, субсидий на возмещение затрат, лыготных кредитов и гостарантий). Предприятия со статусом системообразующих сталкиваются с избыточными требованиями и сложными процедурами отбора необходимой информации, в результате чего они просто не могут воспользоваться господдержкой в части пополнения оборотных средств и компенсации расходов на персонал. Кроме того, предприятия в ряде случаев избегают обращаться за помощью, т. к. государство требует слишком чувствительную информацию, которая может попасть к конкурентам. Многие компании вообще предпочли бы выйти из перечня системообразующих, но боятся «имиджевых потерь». В результате из общего числа 1 335 предприятий, имеющих право на льготные кредиты, получили их лишь 139.

Следует отметить еще один важный аспект отработки организация кредиты, получили их лишь 139.

Следует отметить еще один важный аспект отработки организационного «скелета» экономики, причем не столько в условиях кризиса, сколько уже с прицелом на стратегическую перспективу. Широкое

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Ведомости, 22.04.2020.

<sup>8</sup> Ведомости, 24.04.2020.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ведомости, 30.06.2020.

<sup>10</sup> Коммерсант, 02.07.2020.

распространение жестких иерархических структур и относительное сжатие процессов самоорганизации можно считать методологически оправданным лишь на ограниченный период времени наиболее острого кризиса и адаптации экономики к новым условиям. Далее, по мере адаптации к новой нормальности следует ожидать продолжения уже намеченного ранее курса на сокращение числа госкомпаний. Так, в правительственную программу по приватизации на 2020–2022 гг. (от декабря 2019 г.) вошли 293 предприятия, в т. ч. такие крупные, как Совкомфлот, ВТБ, морские торговые порты, Алмазювелирэкспорт. Предполагаемое сокращение доли государства в ряде не структуроопределяющих и не ключевых компаний (кроме оборонных) неизбежно будет связано с изменением их производственно-хозяйственной структуры и структуры управления<sup>11</sup>. Одновременно с сокращением доли государства, даже если это сокращение будет относительно небольшим (как, например, в Совкомфлоте, где доля, оставшаяся у государства, составит более 80%), изменятся принципы организации за счет ослабления иерархичных форм и расширения самоорганизации в рамках компаний. Государственные производственно-управленческие иерархии будут закономерно приближаться по способу организации и управления к нормальным публичным компаниям, торгуемым на рынках ценных бумаг. В целом, по замыслу Минфина, к 2025 г. число компаний с государственным участием должно сократиться примерно в полтора раза.

Сделка по IPO Совкомфлота привлекла довольно качественный спрос, большую часть которого составили долгосрочные инвесторы, причем спрос поровну распределился между российскими и иностранными инвесторами. Важно, что приватизация позволит компании активно расширить присутствие в ключевых направлениях бизнеса. Сделка позитивно повлияет и на развитие всей судостроительной отрасли, т. к. Совкомфлот является одним из крупнейших заказчиков гражданского судостроения  $P\Phi^{12}$ .

В перспективе, видимо, изменятся и критерии отнесения компаний к числу «скелетных», и стимулирующие инструменты их деятельности взамен жестких иерархических отношений власть-подчинение.

Одной из важнейших организационных антикризисных мер является сохранение и восстановление нарушенных кризисом производственно-хозяйственных и стоимостных цепочек. В условиях новой нормальности оказались как вертикальные иерархические, так и горизонтальные, сетевые структуры экономики. Разрывы всех видов кооперационных цепочек были обусловлены двумя основными факторами.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ведомости, 24.07.2020.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Ведомости, 08.10.2020.

Во-первых, рвутся цепочки поставок на внутреннем рынке. Уже в конце апреля 2020 г. более половины предпринимателей (54%) были вынуждены остановить работу. Из-за карантинных мер повсеместно срывались сроки исполнения контрактов, отдельных стадий пусконаладочных работ, разрывались технологические связи. Пока не всегда ясно, как кардинально противостоять этому тренду и как помогать в налаживании нарушенной кооперации. Карантинные ограничения и сокращение спроса коснулись всех видов компаний и предприятий – малых, средних и крупных. В начале апреля 2020 г. правительство утвердило, а затем постоянно уточняло и расширяло список так называемых пострадавших отраслей, включавший перечни направлений и видов деятельности (по кодам ОКВЭД)<sup>13</sup>. Проблема в том, что, как не раз уже бывало, с попытками (и в России, и в мире) поддержать специально выбираемые отрасли и производства, их перечень неминуемо «расползался» именно из-за опасности нарушения цепочек кооперационных производственно-хозяйственных связей. Вот простой пример. В отличие от автоконцернов большинство производителей автокомпонентов не подпадают ни под критерии системообразующих, ни под критерии наиболее пострадавших от кризиса предприятий. Поэпод критерии наиоолее пострадавших от кризиса предприятии. Поэтому они не могут претендовать на льготные кредиты для пополнения оборотных средств и на доступ к отсрочке по налогам и по аренде. Но без такой поддержки не смогут работать системообразующие предприятия. Эта же проблема характерна и для ряда других отраслей. Однако, хотя совершенно понятно, что восстанавливать кооперационные цепочки необходимо, реальные действия наталкиваются на все те же бюрократические и управленческие барьеры<sup>14</sup>. Кстати, именно стремлением избежать зависимости от партнеров по производственно-хозяйственной кооперации объясняется столь характерная для России управленческая тенденция «собрать под одной крышей» возможно большее количество производственных единиц, имеющих отношение к конечной продукции.

Во-вторых, прерываются производственно-хозяйственные связи по международной кооперации. Если «подтянуть» к системообразующим компаниям кооперантов отечественного рынка сложно, но можно, то с зарубежными партнерами в условиях пандемии сохранить такие связи становится затруднительно, если вообще возможно. Вот тут и проявляется недостаточное качество развития российского обрабатывающего сектора экономики. В нем преобладают пока относительно простые производства, основанные на использовании труда низкой квалификации и массовом производстве относительно про-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Cm.: www.rbc.ru/economics/28/05/2020/.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Коммерсант, 15.05.2020.

стых товаров. В высокотехнологичных отраслях, таких как машиностроение, химическая, пищевая промышленность, количество товарных позиций в российском экспорте составляет всего 30–40% от товарных позиций в Германии, США, Канаде и Китае<sup>15</sup>. По оценкам Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ, так называемая сложность российской экономики во втором десятилетии XXI века оказалась заметно ниже даже уровня 1990-х годов.

Разрыв кооперационных цепочек производственно-хозяйственных связей характерен не только для России. На карантин ушли многие предприятия в разных странах, что привело к нарушениям в глобальных цепочках стоимости в системе международного разделения труда, проявлению слабых звеньев этой системы. Все более актуальной становится локализация производственных цепочек с максимальной концентрацией добавленной стоимости на суверенных национальных территориях. В этой ситуации давно назревшая в России структурная трансформация экономики представляется основным фактором преодоления кризиса и выхода на траекторию устойчивого экономического роста. Собственно, как организационные, так и технологические предпосылки у России для этого имеются. С одной стороны, уже накапливается передовой организационный опыт скоординированного управления промышленным и инвестиционным потенциалом территорий. Хороший пример – промышленная площадка ОЭЗ «Липецк», на территории которой реализуют свои инвестиционные проекты 65 компаний из России, Европы, США, Японии, Китая, Республики Корея<sup>16</sup>.

С другой стороны, Россия пытается вписываться в мировую тенденцию локализации на суверенной территории выпадающих звеньев производственной кооперации. Эта тенденция обозначилась еще до коронакризиса – он только ускорил ее и показал необходимость готовиться к серьезным организационно-управленческим усилиям и финансовым затратам. В России, например, уже давно стоит вопрос об организации собственного производства газовых турбин для энергоблоков. Правила отбора инвестиционных проектов по строительству энергоблоков с использованием газовых турбин допускают участие в конкурсе иностранных инвесторов, имеющих планы по локализации технологий в РФ (немецкая Siemens, американская GE). Вместе с тем ужесточение кризисных и геополитических условий потребовало проработки вариантов без иностранного партнера. Российскую турбину вызвались производить Силовые машины и консорциум Объединен-

1

<sup>15</sup> Научный доклад «Россия в новую эпоху: выбор приоритетов и цели национального развития», подготовленный НИУ ВШЭ // Ведомости, 29.09.2020.

<sup>16</sup> РБК+. 19.06.2020. Вып. № 2.

ной двигателестроительной корпорации Ростеха совместно с Интер-РАО и Роснано. Экспериментальные энергоблоки на российских газо-

РАО и Роснано. Экспериментальные энергоолоки на российских газовых турбинах обойдутся энергорынку вдвое дороже, чем предполагалось ранее. Однако, по мнению специалистов, в сложившихся условиях такой уровень затрат «вполне рыночный» <sup>17</sup>.

Тут уместно небольшое теоретическое отступление. Речь идет о замеченной аналитиками современной тенденции ухода логики принятия решений по производственной кооперации от стандартных позиций экономии на трансакционных издержках. «Более того, сейнам таков должно получество стандартной стандартной стандартного производственной кооперации от стандартных позиций экономии на трансакционных издержках. час такая логика вообще становится неадекватной степени сложности экономики, когда цепочки создания стоимости постепенно сменяются экосистемами и платформами, фирмы трансформируются в дисперсные сообщества, а ключевую роль приобретают сетевые ресурсы» [6, ные сообщества, а ключевую роль приобретают сетевые ресурсы» [6, с. 127–128.]. Коронакризис, конечно, вносит свои коррективы в скорость реализации процессов переформатирования сочетания иерархических и сетевых принципов организации, в формы установления и закрепления новой нормальности. Очень важно и в этих условиях понимать, что возврат к прежним представлениям об организации стратегии развития, в т. ч. и к пониманию стандартных иерархий, уже невозможен. Но невозможно также с точностью определить вектор будущих изменений. Социально-экономическая система все еще пребывает в хаотическом состоянии, точки бифуркации в ходе эволюции системы не обозначились, вектор дальнейшего системного развития не определился. Сейчас можно только на относительно короткое время устанавливать взаимодействие и приоритеты многих факторов системной эволюции — экономических, социальных, политических, системной эволюции – экономических, социальных, политических, геополитических.

Опираясь на менее чем годичный опыт формирования новой нормальности, можно попытаться хотя бы уточнить наметившиеся пока еще очень короткие тренды. Вместе с тем имеющийся опыт практических действий все еще не позволяет сделать ответственные оценки и рекомендации.

Современное социально-экономическое положение уже привычно квалифицируется как коронакризис. Действительно, поводом к его возникновению была пандемия. Именно она толкнула власти всех стран, в т. ч. и России, к принятию тех или иных мер по преодолению возникших явлений в экономике и обществе. Реальные же кризисные явления явились уже результатом конкретных действий правительств. Локдауны, карантины, закрытие границ и другие многочисленные

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Коммерсант, 30.06.2020.

ограничения, непосредственно воздействовавшие на потребительскую и предпринимательскую активность, сокращали совокупный спрос и разрывали цепочки хозяйственных связей. Любой неверный или недостаточно выверенный шаг может вызывать непредвиденные масштабные экономические нарушения и разрушения. Для понимания таких последствий принимаемых мер оказывается достаточно имеющегося теоретического багажа – об этом писал еще Д.М. Кейнс<sup>18</sup>. Сейчас же важно осознать, что из-за пандемии и экстренных шагов правительств падение производства, сокращение спроса и разрыв производственных цепочек происходят очень быстро. Восстановление, напротив, потребует более длительного времени, высоких затрат и больших организационных усилий.

В России государство в условиях кризиса стимулирует спрос за счет роста дефицита бюджета и накопленных ранее резервов. При этом главное условие методологически грамотных действий – выдержать допустимые (хорошо известные в теории) соотношения основных параметров монетарной политики. При этом важным ограничителем является недопущение того, чтобы поступающие в экономику финансовые ресурсы не оседали в банковских резервах. Деньги должны беспрепятственно доходить до реального сектора и до населения. И главное – реальный сектор должен поддерживаться в таком состоянии, чтобы эти ресурсы принять. Значение организационного фактора тут очень велико. В российской экономике, как было показано в настоящей статье, иерархический принцип организации со свойственным ему централизованным принятием стратегических решений в кризисных условиях является доминирующим.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Чернавский Д.С. Синергетика и информация: Динамическая теория информации. М.: ЛЕНАНД, 2017.
- Дерябина М.А. Иерархические и сетевые социально-экономические структуры с позиций общей теории организации // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 2. С. 60–70.
- 3. *Богданов А.А.* Тектология: Всеобщая организационная наука / Научн. ред. Г.Д. Гловели. М.: ЛЕНАНД, 2019.
- 4. *Колесник Г.В.* Моделирование конкуренции в иерархических социальноэкономических системах. М.: ЛЕНАНД, 2015.
- 5. *Саати Т.Л.* Принятие решений при зависимостях и обратных связях: Аналитические сети. М.:  $\Lambda$ ЕНАНД, 2019.
- 6. *Фролов Д.П.* Постинституционализм: за пределами институционального мейнстрима // Вопросы экономики. 2020. № 5. С. 107–140.

10

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> См.: www.rbc.ru/opinions/finances/27/04/2020/.

### ABOUT THE AUTHOR

**Deryabina Marina Alexandrovna** – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, the Main Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia deryabina.marina@rambler.ru

## HIERARCHICAL AND NETWORKED ORGANIZATION IN CONDITIONS OF THE NEW NORMALITY

The article analyzes the organizational changes in Russia's economy, caused by the coronavirus crisis. The strengthening of the role of hierarchical forms of organization, in conditions of violation of the structural stability of the socio-economic system and of "the new normalcy", is substantiated. The organizational aspects of the anti-crisis policy in Russia are analyzed, the need to restore the backbone industries and chains of production and economic ties on a new anti-crisis basis is shown.

**Key words**: new normality, hierarchical structures, structural stability, backbone enterprises and industries, production and economic ties, cooperative chains.

JEL: B41, L22, P00, P50.

## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

### В.Ю. МУЗЫЧУК

доктор экономических наук, заместитель директора ФГБУН Институт экономики РАН

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

В статье рассматриваются вопросы внедрения и использования цифровых технологий в сфере культуры. Выделены пять основных направлений цифровизации данной сферы. Обобщен и проанализирован зарубежный и российский опыт изучения, сохранения, распространения и потребления культурных ценностей с помощью цифровых технологий, создания культурных благ искусственным интеллектом, цифровизации организационно-экономической и финансово-хозяйственной деятельности организаций культуры и государственного учета объектов культуры и культурных ценностей. Раскрыты проблемы цифровизации в сфере культуры, осуществляемой в рамках национального проекта «Культура».

**Ключевые слова:** цифровизация в сфере культуры, цифровая культура, оцифровка культурного наследия, виртуальное посещение организаций культуры, виртуальный концертный зал.

JEL: O33, O35, Z10, Z11, Z18.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10056.

Цифровые технологии активно преобразуют всю систему общественного устройства, и сфера культуры исключением тому не является. Цифровизация активно внедряется в культурное пространство, меняя не только формат приобщения к культурным ценностям, но и позволяя приобрести совершенно новый опыт взаимодействия с культурным контентом. При этом, по мнению ряда исследователей, такой цифровой опыт «не второсортный, менее подлинный или являющийся заменителем реального опыта. Это просто другой опыт» [7, р. VII].

Для целей настоящей статьи необходимо четко развести два понятия: цифровая культура и цифровизация сферы культуры. Цифровая, или электронная, культура – это уникальный культурно-цивилизационный феномен, «совокупность социальных институтов, организуемых на основе средств современных ИКТ в целях продвижения логики циф-

рового общества (электронная торговля, экономика, политика, наука, образование, культура и др.)» [1, с. 520]. Исследователи отмечают, что цифровая культура «означает не только применение новых технологий, но и появление новых возможностей для выражения и функционирования всех сфер жизни общества, изменения ряда социальных отношений, ценностей, норм, стереотипов поведения» [1, с. 520]. Более того, цифровая культура способствует формированию интернет-сообществ, которые «дополняют институты гражданского общества» и открывают для себя «новые знаниевые пространства», а «новые виртуальные среды становятся нормой современного стиля жизни» [1, с. 521]. Однако цифровая культура не входит в предметную область настоящей работы. Речь пойдет исключительно о цифровизации сферы культуры, под которой понимается инструментальное использование технических возможностей для создания новой культурной среды, в «которую вживается человек» [1, с. 520], и для формирования новых возможностей для изучения и приобщения к культурным ценностям.

Цифровизацию сферы культуры, рассматриваемую в данном контексте, условно можно разделить на пять основных направлений (см. рис.). Первые три направления связаны с процессами изучения, сохранения, создания, распространения и потребления культурных ценностей и культурных благ, т. е. непосредственно с культурной деятельно-



Рис. Основные направления цифровизации в сфере культуры.

стью. Причем не всегда представляется возможность четко разделить процессы цифровизации по этим трем направлениям. Четвертое направление касается применения цифровых технологий для совершенствования организационно-экономических и финансово-хозяйственных процессов в деятельности организаций культуры. В рамках пятого направления создаются специализированные информационные системы, которые позволяют вести государственный учет объектов культуры и культурных ценностей.

1. Цифровые технологии предоставляют колоссальные возможности исследователям для изучения культурных ценностей – от оцифровки и архивирования до технологий 3D сканирования, моделирования и визуализации, а также дистанционного зондирования поверхности. Вместе с тем исследователей волнует тема цифровых копий, как суборигинал того, что обсуждалось. Микрофильм, например, был непопулярен среди целого поколения историков, которые предпочитали увидеть реальный документ. Историки искусства были более настойчивы в том, чтобы в своих исследованиях работать с оригиналами» [6, р. 13]. «К сожалению, при этом и пользователи, ратующие за самый широкий доступ к объектам культурного наследия в виде цифровых копий, и фондодержатели, активно поддерживающие проекты оцифровки, упускают из виду существенный аспект – утрату копией части информации, присущей оригиналу исторического источника. Для копий на микроносителях – это утрата цвета и физической сущности подлинника, для электронных копий – утрата (на первый взгляд) «только» физической сущности» [5, с. 117]. Однако нельзя не признать, что цифровые копии предоставляют исследователям гораздо больше возможностей – например, просмотр в очень высоком качестве и в условиях максимального приближения. Кроме того, цифровые копии оберегают исторические артефакты от разрушения при физическом контакте, вероятность которого весьма высока даже при бережном использовании.

В качестве яркого примера оцифровки можно привести совместный проект Израильского управления древностей и корпорации «Google» по оцифровке свитков Мертвого моря (Кумранских свитков) $^1$ , который стартовал в 2010 г. Эти свитки были найдены бедуинами в 1947 г.

Вестник Института экономики Российской академии наук  $N_{2}$ 5. 2020. С. 49–63

В марте 2020 г. все новостные заголовки пестрили сенсационными сообщениями о том, что рукописи Мертвого моря – это фальшивка. Кумранские рукописи, найденные в 1947 г., – безусловный шедевр мирового культурного наследия. Их изучением занимаются в Музее Израиля. А подделкой признаны только те рукописи, которые были найдены позднее и попали в фонды Музея Библии в Вашингтоне.

в пещерах недалеко от древнего поселения Кумран на берегу Мертвого моря. Всего был найден 981 свиток в 11 пещерах Кумрана. Кумранские манускрипты, написанные в период от II в. н. э. до I в. н. э., содержат древнейшие библейские и апокрифические тексты. Предположительно их создали представители иудейской секты ессеев, жившие в Кумране. В рамках проекта более 5 тыс. фрагментов текстов были отсканированы в очень высоком разрешении и выложены в открытый доступ в Интернете. ІТ-специалисты использовали технологию инфракрасной съемки. При этом каждый фрагмент снимали при шести разных длинах волн, после чего кадры накладывались друг на друга для получения более четкого изображения. Цифровые копии древних манускриптов позволяют не только познакомиться всем желающим с их содержимым, но и не подвергать опасности хрупкие документы при их физическом просмотре<sup>2</sup>.

Среди подобного рода проектов можно также выделить оцифровку и передачу в открытый доступ рукописей Леонардо да Винчи. Сложность заключалась в том, что его многочисленные записные книжки находятся в разных учреждениях и частных коллекциях, часть которых не доступны исследователям. Сначала был реализован совместный проект Британской библиотеки и компании «Майкрософт» по оцифровке «Кодекса Арундела». Это записные книжки Леонардо, относящиеся к периоду с 1478 по 1518 гг. Свое название кодекс получил от имени графа Арундела, купившего эти листы в Испании в 1630-х годах. В настоящее время в открытом доступе представлены 570 оцифрованных в высоком разрешении листов дневников Леонардо<sup>3</sup>. Далее эстафету по оцифровке подхватил Музей Виктории и Альберта (Лондон), в чьем собрании находится «Кодекс Форстера» – переплетенные в три тома пять блокнотов, содержащих заметки и наброски, выполненные Леонардо да Винчи своим знаменитым «зеркальным» письмом, которые он вел с 1487 по 1505 гг. ЧКодекс назван по имени Джона Форстера, в чьей частной коллекции эти блокноты появились в 1876 г.

Помимо тематических проводятся и широкомасштабные проекты по комплексной оцифровке фондов (фонды Библиотеки и Архива Ватикана; фонды библиотеки Конгресса США; фонды Королевской библиотеки Нидерландов; фонды Британской библиотеки, фонды

 $<sup>^2~5000</sup>$  фрагментов Свитков Мертвого моря выложены в интернет // Лента.ру. 19 декабря 2012 г. lenta.ru/news/2012/12/18/deadseascrolls/.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cm.: www.bl.uk/manuscripts/FullDisplay.aspx?ref=Arundel\_MS\_263.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Cm.: www.vam.ac.uk/articles/explore-leonardo-da-vinci-codex-forster-i#?c=&m=&s= &cv= &xywh=-698%2C-111%2C2871%2C2211.

Японского центра азиатских исторических записей и многие др.) [5]. Отдельного внимания заслуживает проект «Europeana.eu» – веб портал, созданный Европейским Союзом для оцифровки музейных коллекций и исторических документов из библиотечных фондов. Миссия Europeana — «Культура меняет наш мир! Мы хотим построить банк данных общеевропейского культурного наследия, доступного для использования в работе, в учебе или просто для развлечения». Проект был инициирован в апреле 2005 г. совместным обращением глав ряда европейских государств (Франция, Германия, Испания, Италия, Польша и Венгрия) к Европейской Комиссии. Запуск платформы состоялся в 2008 г. В настоящее время более 3000 культурных институций Европы участвуют в этом проекте. Цифровые копии более 50 млн произведений искусства и исторических документов размещены в открытом доступе на электронной платформе Еигореапа. Отечественные специалисты признают, «что в Российской Федерации, как и на всем постсоветском пространстве, этот зарубежный опыт организации и реализации комплексных проектов создания электронных копий исторических источников остался практических незамеченным и не востребованным» [5, с. 121]. Существующие в настоящее время проекты Росархива и НЭБ не сопоставимы по масштабу и техническим возможностям с аналогичными проектами развитых стран.

Еще одним направлением изучения культурных ценностей становится применение искусственного интеллекта для литературного анализа и определения авторства произведений. Так, специалисты по творчеству У. Шекспира давно отмечали в его произведениях наличие соавторства. Например, в 1850 г. литературовед Джеймс Спеддинг обнаружил поразительное сходство текста пьесы «Генрих VIII» со стилистикой другого известного английского драматурга – Дж. Флетчера. Флетчер в 1607–1614 гг. писал пьесы для лондонской труппы «Слуги короля» (Kings' men) театров «Глобус» и «Блэкфрайер». Команда исследователей из Чешской академии наук (г. Прага) во главе с Петром Плехачем разработала систему, позволившую на основе изучения рукописи «Генриха VIII» определить, какая часть текста написана У. Шекспиром, а какая – его соавтором Дж. Флетчером. Исследователями был разработан алгоритм, позволяющий проверить стилистические особенности текстов, включая используемый автором словарный запас и ритмические особенности стихосложения. Сначала искусственный интеллект построчно изучал стилистику произведений самого Шекспира, а затем Флетчера по тем произведениям, которые обладают безусловным авторством каждого из исследуемых авторов. Чешские исследователи также проверяли текст «Генриха VIII» на соавторство

Филиппа Массингера, но искусственный интеллект не подтвердил его участие в этой работе $^5$ .

С помощью дистанционного зондирования поверхности на новый виток своего развития выходят археологические исследования. Снимки Земли из космоса или аэрофотосьемка (включая съемку с дронов) в инфракрасном и/или ультрафиолетовом спектре позволяют археологам находить новые объекты. Американский археолог Сара Парцак запустила сайт GlobalXplorer с целью коллективного поиска руин древних поселений по фотографиям с высоким разрешением. По мнению исследователя, в настоящее время только 1% исторических локаций обнаружен и изучен специалистами<sup>6</sup>. В последнее время подобным образом найдены более 60 тыс. построек цивилизации майя, затерянных в джунглях на севере Гватемалы, включая хорошо разветвленную систему дорог и оборонительных укреплений. При поиске была использована установленная на самолете лазерная система Lidar, которая, отражая импульсный лазерный свет от земли, позволила обнаружить на площади более 2 тыс. кв. км скрытые под растительностью объекты. Лидар работает по «технологии, предназначенной для получения данных об удаленных предметах с помощью обработки сигнала отраженного света» (по аналогии, летучие мыши пользуются подобным методом на основе эхолокации). По мнению археологов, «в Центральной Америке существовала не менее развитая цивилизация, чем в Древней Греции или Китае» Несколькими годами ранее с помощью данной технологии были обнаружены недалеко от гигантского храмового комплекса Ангкор-Вата на северо-западе Камбоджи остатки целых городов XII в. с развитой системой водоснабжения, скрытые под лесным массивом 8.

Технологии 3D моделирования и дополненной реальности помогают по-новому взглянуть на процессы приобщения широких слоев населения к культурным ценностям и приобрести совершенно иной опыт соприкосновения с искусством. Например, проект трехмер-

Machine learning has revealed exactly how much of a Shakespeare play was written by someone else. // MIT technology review. 2019. Nov. 22. www.technologyreview. com/s/614742/machine-learning-has-revealed-exactly-how-much-of-a-shakespeare-playwas-written-by-someone/.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Corbyn Z. Sarah Parcak: Imagine being able to zoom in from space to see a pottery shard!. Interview. // The Guardian. 2019, 27 July. www.theguardian.com/science/2019/jul/27/sarah-parcak-interview-arcaeology-from-space-satellite-imaging-globalxplorer-project-ancient-egypt.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Археологи обнаружили в джунглях Гватемалы десятки тысяч построек майя // ВВС. 2018, 03 февраля. www.bbc.com/russian/news-42924059.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> В джунглях Камбоджи археологи обнаружили средневековые города // РИА. 2016, 11 июня. ria.ru/20160611/1445841399.html?in=t.

ной реконструкции гробницы Нефертари – жены египетского фараона Рамзеса II – начался в 2015 г. по инициативе энтузиаста и любителя Андрея Пестова и в 2019 г. увенчался включением в экспозицию выставки «Царицы Египта» в Национальном географическом музее в Вашингтоне. С помощью технологий дополненной реальности посетители выставки имели возможность, надев специальное оптическое оборудование, «прогуляться по камерам и детально рассмотреть росписи стен и особенности интерьера»<sup>9</sup>.

2. Искусственный интеллект вторгается и в разные области искусства в качестве создателя культурных благ. Так, 25 октября 2018 г. на аукционе Christies была продана за 432,5 тыс. долл. (при первоначальной цене 7–10 тыс. долл.) картина «Портрет Эдмонда Белами». Портрет был «нарисован» коллективом разработчиков под названием Obvious (Франция) на основе алгоритма Generative Adversarial Networks при участии двух нейросистем. Перед созданием картины с помощью искусственного интеллекта было изучено более 15 тыс. произведений искусства XIV–XX вв. При этом разработчики подчеркивают, что робот не может нарисовать картину с нуля – он лишь может подражать стилю других художников<sup>10</sup>.

«Искусственный интеллект допишет Бетховена» – с таким заголовком в 2019 г. группой разработчиков из Германии, в состав которой входят композиторы, музыковеды и ІТ-специалисты, была анансирована инициатива отметить таким необычным образом 250-летие со дня рождения Людвига ван Бетховена. Для того чтобы дописать незаконченную 10-ую симфонию, искусственный интеллект должен был научиться генерировать ноты на основе информации о скорости, высоте звуков и уникальном авторском стиле композитора. Сначала разработчиками был создан алгоритм для анализа всех произведений Бетховена, а затем на основе сохранившихся фрагментов 10-ой симфонии искусственный интеллект сможет дописать недостающие части<sup>11</sup>.

Еще один пример касается мира шоу-бизнеса. В мае 2014 г. в Лас-Вегасе прошла церемония Billboard Music Awards, на которой «выступил» Майкл Джексон, точнее говоря, – его голографическое изображение. Майкл Джексон «исполнил» новую песню из посмертного альбома, поступившего в продажу за неделю до церемонии и работа над кото-

Вестник Института экономики Российской академии наук №5. 2020. С. 49–63

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Берестова А. Энтузиазм и технологии: загадки гробницы Нефертари // Южные горизонты. 2020, 12 февраля. www.ugorizont.ru/2020/02/12/entuziazm-i-tehnologiizagadka-grobnitsyi-nefertari/.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> На аукционе продали картину, созданную искусственным интеллектом. 2019. pikabu.ru/story/na\_auktsione\_prodali\_kartinu\_sozdannuyu\_iskusstvennyim\_intellektom\_6448986.

<sup>11</sup> Носков А. ИИ допишет неоконченную симфонию Бетховена // Хайтек+. 2019, 19 де-кабря. hightech.plus/2019/12/19/ii-dopishet-neokonchennuyu-simfoniyu-bethovena.

рым велась певцом еще в 1991 г. Голографическое изображение было спроецировано на сцене с имитацией всех известных танцевальных дви-

спроецировано на сцене с имитацией всех известных танцевальных движений, включая лунную походку. Для усиления эффекта правдоподобности и реального присутствия на сцене танцевали живые люди.

Подобные проекты все чаще попадают на страницы средств массовой информации. Однако говорить о массовом создании культурных благ искусственным интеллектом пока еще рано. И тем более рано говорить о том, что эти культурные блага обязательно будут впоследствии признаны культурными ценностями.

ствии признаны культурными ценностями.

3. На направление цифровизации сферы культуры «Распространение и потребление культурных ценностей и культурных благ» приходится большая часть существующих проектов — от виртуальных музеев и концертных залов до создания комплексных информационных платформ, связанных с популяризацией культурных ценностей.

Среди отечественных платформ по популяризации культурных ценностей особого внимания заслуживает портал «Культура.РФ», созданный по инициативе и под кураторством Минкультуры России. В настоящее время на портале в открытом доступе представлены около 1500 фильмов отечественного и зарубежного производства; свыше 1000 видеозаписей публичных лекций; около 1000 произведений классической и современной литературы в электронном формате; свыше 1100 цифровых образов шедевров отечественного зодчества (уникальные фотографии, чертежи, обмеры, гравюры и макеты); более 4000 музеев и около 300 виртуальных туров по старинным усадьбам и музейным залам; более 900 театров и свыше 800 видеоверсий спектаклей; свыше 300 видеозаписей концертов; более 400 объектов культурного и природного наследия России; свыше 1000 объектов религиозного назначения разных конфессий; около 450 объектов оцифрованного нематериального культурного наследия. ального культурного наследия.

Среди представленных на региональном уровне следует отметить проект Белгородской области «Культурный регион» – платформу, объединяющую афишу, онлайн продажу билетов, интервью с интересными людьми, анонс культурных событий, туристические маршруты, лекции и др. культурные события. Проект был запущен в 2017 г., причем на его создание компанией «МегаФон» были выделены благотворительные средства в размере 18 млн руб. Подобные сервисы создаются в настоящее время и в других регионах России.

Особого внимания заслуживает проект по созданию виртуальных концертных залов в России. В 2007 г. по инициативе директора Свердловской филармонии А. Колотурского был запущен проект «Концертный зал без границ». Жителям городских и сельских населенных пунктов Свердловской области впервые была предоставлена возможность просмотра прямых интернет-трансляций и трансляций запи-

сей концертов классической музыки и тематических видеопрограмм в специально оборудованных залах, расположенных в домах культуры, библиотеках и иных общественных местах Свердловской области. По мнению А. Колотурского, «это единственный проект в мире, который позволяет не просто сделать искусство доступным людям вне зависимости от достатка и места проживания, но способствует формированию особой культурной среды в малых поселениях. Показы виртуальных концертов организуются волонтерами – местными жителями, заинтересованными в просвещении населения своих территорий. Они формируют так называемые филармонические собрания (ФС), небольшие ячейки активистов-слушателей по 15–30 человек» 12.

Первые пять ФС были созданы в 2009 г., а к 2017 г. их число возросло до 35. Они работают в 33 городских и сельских населенных пунктах в радиусе 500 км от Екатеринбурга. С 2010 г. к ним добавились 34 виртуальных мини-зала. Затем к ним добавились 42 виртуальных зала на базе клубов и библиотек, 11 залов в учреждениях социальной защиты (интернаты для детей и взрослых), мини-залы в домах для инвалидов, залы в образовательных и музыкальных школах. Причем большая часть трансляций (89%) идут в режиме онлайн. Такой формат «здесь и сейчас» позволяет жителям удаленных населенных пунктов почувствовать сопричастность творческому процессу, происходящему в стенах Свердловской филармонии. «Ведь жители этих населенных пунктов идут не большой телевизор смотреть, а в концертный зал Свердловской филармонии, надевают вечерние платья, изучают программу» [3]. «Особая фишка – общение музыкантов во время антракта или после концерта с жителями конкретного населенного пункта» [3].

В 2018 г. проект Свердловской филармонии «Концертный зал без границ» стал чемпионом Международного конкурса на соискание наград WSIS (World Summit on the Information Society). С 2018 г. этот проект взят за основу при реализации проекта Минкультуры России «Всероссийский виртуальный концертный зал». В рамках федерального проекта «Цифровая культура» национального приоритетного проекта «Культура» к 2024 г. предполагается оснастить и запустить 500 виртуальных концертных залов по всей стране. В целом по России в 2019 г. работало уже 323 виртуальных концертных зала.

У Свердловской филармонии есть еще один виртуальный проект – «филармонические уроки». Он был запущен в 2015 г. как цикл видео передач о классической музыке для учащихся младших и средних классов в тех городах, где работают виртуальные концертные залы. Целью проекта было стремление приобщать школьников к «качественному осмысленному слушанию классики». Также в фокусе этого

Вестник Института экономики Российской академии наук №5. 2020. С. 49–63

 $<sup>^{12}\,</sup>$  Реальное признание виртуального зала. // Эксперт-Урал. 2018. № 14–15 (762).

проекта оказались глухие и слабослышащие дети. Было закуплено специальное оборудование и разработаны циклы видео занятий. Звучание музыки дополняется титрами и работой синхронного сурдопереводчика<sup>13</sup>. Таким образом, цифровые технологии содействуют активизации так называемой арт-терапии.

Визации так называемой арт-терапии.

В рамках рассматриваемого направления цифровизации активно развиваются музейные проекты. Эрмитаж и Государственный музей изобразительных искусств имени А.С. Пушкина предлагают виртуальные туры по своим экспозициям. В Дарвиновском музее (г. Москва) разработали виртуальный тур по пещере неандертальца. Национальный музей Финляндии дает возможность посетителям оказаться внутри старинной картины. Посетители Национального музея естественной истории (г. Вашингтон) могут почувствовать себя участниками эволюции нашей планеты. К виртуальным турам добавляются технологии дополненной реальности, когда со своего смартфона или с помощью других технических средств можно считать код и получить расширенную информацию о любом объекте в музее, на выставке и т. д. Например, в Русском музее (г. Санкт-Петербург) в зале, где размещена картина И.Е. Репина «Заседание государственного совета», висит инте-Например, в Русском музее (г. Санкт-Петероург) в зале, где размещена картина И.Е. Репина «Заседание государственного совета», висит интерактивный экран, позволяющий получить более подробную информацию о каждом из героев данного художественного полотна. Технологии интерактивности и иммерсивности меняют традиционный формат приобщения к культурным ценностям.

Заслуживает особого внимания проект компании «Google» – «Google Artsand Culture»–интернет-платформа, предоставляющая

«Google Artsand Culture»—интернет-платформа, предоставляющая доступ к изображениям произведений искусства с высоким разрешением. Проект стартовал в 2011 г. в сотрудничестве с 17 музеями. В настоящее время в проекте участвуют около 1200 музеев и галерей из разных уголков мира, которые захотели представить свои экспозиции в Интернете. Общее количество оцифрованных артефактов составляет около 50 000 единиц. Для создания виртуальных туров по знаменитым музеям мира применяется технология Street View, основанная тым музеям мира применяется технология Street View, основанная на виртуальных панорамах местности. Это позволяет пользователю, не выходя из дома, перемещаться по музею, переходить из зала в зал, рассматривать в мельчайших деталях выбранный объект. Информация дополняется историей создания музея, планом экспозиций, биографией художника, интересными историческими материалами и др. Новые цифровые технологии активно применяются и в театральной сфере. «Если раньше театроведение рассматривало творчество сценострафов как до некоторой станови вторминов являемие стоямно после

нографов как до некоторой степени вторичное явление, стоящее после драматурга и режиссера с актерами, то в настоящее время художники

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Там же.

могут быть полноправными соавторами спектакля. Они стараются придать спектаклям особую зрелищность, которая требует работы специальных сценических механизмов, способных сменять декорации за занавесом или на глазах у публики. Это могут быть особая система кулис, вращающаяся сцена, либо подчеркнутое обнажение сценической техники. Удачная организация пространства – один из важнейших компонентов успеха спектакля» [2, с. 95]. Речь идет об использовании технологий match moving (совмещение реального и виртуального миров); видео проекций; электронных декораций с мультимедийными экранами; технологий профессиональной лазерной акустики; мультифункциональных световых приборов; компьютерной графики; дистанционного управления конструктивными элементами площадки и др. Все эти технологии позволяют усилить художественную выразительность исполнительских искусств и привлечь зрителя.

- 4. Применение цифровых технологий в организационно-экономической и финансово-хозяйственной деятельности организаций культуры позволяет осуществлять учет посетителей учреждений культуры; вести электронную продажу билетов; проводить различные социологические опросы и маркетинговые исследования в режиме удаленного доступа, а также независимую оценку качества оказания услуг.
- 5. В Российской Федерации к информационным системам (информационным платформам) для государственного учета объектов культуры и культурных ценностей относятся Государственный каталог Музейного фонда РФ, Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, Государственный реестр уникальных документом Архивного фонда РФ, Государственный регистр фильмов, Реестр книжных памятников. Также создаются специализированные информационные системы для предотвращения незаконного вывоза и ввоза культурных ценностей и передачи права собственности на них (Реестр культурных ценностей, имеющих особое значение и Реестр культурных ценностей, находящихся в розыске).

Следует подчеркнуть, что в Российской Федерации в ходе цифровизации сферы культуры, в том числе в рамках национального проекта «Культура», внимание акцентируется в основном на использовании цифровых технологий для обеспечения доступа граждан к культурным ценностям, независимо от места их проживания, т. е. на процессах сохранения, распространения и потребления культурных благ. Речь идет о формировании единого пространства знаний на основе оцифрованных книжных, архивных, музейных фондов, собранных в Национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы, иных государственных информационных систем по различным отраслям знания и сферам творческой деятельности. Что

касается использования цифровых технологий для изучения и сохранения культурных ценностей, то это не входит в повестку дня как самостоятельная задача цифровизации.

нения культурных ценностей, то это не входит в повестку дня как самостоятельная задача цифровизации.

Реализацию Национального приоритетного проекта «Культура», принятого в 2018 г. в рамках 12 национальных стратегических приоритетов в социально-экономическом развитии России (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»), предлагается оценивать по двум целевым показателям, один из которых – увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (с 16 млн обращений в базовом году до 80 млн обращений к 2024 г.) – напрямую связан с процессами цифровизации в сфере культуры. Этот показатель призван «дополнить существующую систему оценки посещаемости организаций культуры», демонстрируя «успешность их взаимодействия с обществом в цифровой среде» 14. Измерение числа обращений к цифровым ресурсам предполагается осуществлять на основе «системы счетчиков и аналитических инструментов». Минкультуры России анонсирует, что для этих целей будут применяться адаптированные для сферы культуры технологии, успешно применяемые в интернет-коммерции для оценки взаимодействия аудитории с интернет-ресурсами. Планируется создать специализированную АИС «Цифровая культура», осуществляющую сбор, хранение и обработку данных. К информационным ресурсам, подлежащим учету в целях оценки числа обращений, относятся сайты, способствующие доступу к культурному наследиий, относятся сайты, способствующие доступу к культурному наследиий, относятся сайты, способствующие доступу к культурному наследию, популяризации культуры и традиций народов России, повышению посещаемости организаций культуры и распространению русского языка [4].

Не вызывает сомнений, что регионы отчитаются о достижении запланированного целевого показателя. Но остается вопрос: для чего он нужен? Счетчик фиксирует «факт взаимодействия аудитории с под-ключенным информационным ресурсом». Но неужели механическое суммирование кликов перехода на сайты, «способствующие распрост

не окупит бюджетных средств, затраченных на ее создание [4].

 $<sup>^{14}</sup>$  Министерство культуры Российской Федерации. Распоряжение от 19 апреля 2019 г. № n p-655 «Об утверждении статистической методологии расчета показателей национального проекта «культура», федеральных проектов «культурная среда», «творческие люди», «цифровая культура». mkso.ru/data/File/norm\_doc/PRIKAZ/2019/25-06-19-P-655.pdf.

В рамках федерального проекта «Цифровая культура» планируется к концу 2024 г. создать 500 виртуальных концертных залов в городах России; разместить 600 онлайн-трансляций различных культурных событий на портале «Культура.РФ»; создать 450 мультимедиа-гидов по экспозициям и выставочным проектам с использованием технологий дополненной реальности; оцифровать и включить в Национальную электронную библиотеку 48 тыс. книжных памятников. Но оценивая воздействие этих мероприятий в запланированных масштабах на развитие сферы культуры за счет ее цифровизации, важно учитывать реальные потребности в таком развитии с учетом масштабов страны, структуры размещения населения по ее территории и количества фактически реализуемых в настоящее время в стране культурных проектов и культурных событий. Так, нужно учитывать, что 500 виртуальных концертных залов предусматривается создать в стране, где на конец 2018 г. насчитывалось 155 842 населенных пункта, в числе которых 1 111 – города, 1 221 – поселки городского типа, 153 510 – сельские населенные пункты. Запланированное размещение 600 онлайн-трансляций культурных событий на портале «Культура.РФ» можно соотнести с фактическим их числом, например, в Москве. Только в 2017 г. в городе состоялись 1 000 000 кино-показов, 80 000 показов спектаклей, 30 000 концертов, было проведено 1 700 выставок, 600 гастролей, 350 флешмобов, 150 фестивалей, 20 000 культурных акций $^{15}$ . При этом в столице музеев и выставочных залов было  $451^{16}$ , а по всей стране планируется создать 450 мультимедиа-гидов по экспозициям и выставочным проектам. Что касается оцифровки 48 тыс. книжных памятников для Национальной электронной библиотеки, то только объем фондов Российской государственной библиотеки превышает 47 млн единиц хранения (по состоянию на 1 января 2018 г.), из которых около 3 млн – особо ценные издания и другие документы. Таким образом, масштабы запланированных мероприятий федерального проекта «Цифровая культура» можно определить как микроскопические по сравнению с реальный потребностью в цифровизации сферы культуры, и вряд ли эти мероприятия можно считать реальными приоритетами государственной культурной политики. Также нужно отметить весьма скромное финансирование запланированных мероприятий. Для реализации целей федерального проекта «Цифровая культура» из федераль-

Информация о выполнении государственной программы г. Москвы «Культура Москвы». По итогам 2017 года и задачам на 2018 год / Департамент культуры г. Москвы. 2017. www.mos.ru/upload/documents/files/7275/KyltyraMoskvi\_2018.pdf. C. 3.

Информация о выполнении государственной программы г. Москвы «Культура Москвы». По итогам 2017 года и задачам на 2018 год / Департамент культуры г. Москвы. 2017. www.mos.ru/upload/documents/files/7275/KyltyraMoskvi\_2018.pdf. C. 2.

ного бюджета будет выделено 1,68 млрд руб., или 6,8% от совокупного бюджета национального приоритетного проекта «Культура». Если же исходить из того, что подавляющая часть средств на реализацию приоритетного проекта «Культура» поступит из федерального бюджета, то аналог федерального проекта «Цифровая культура» на уровне субъектов РФ вряд ли предполагает активное участие регионов в процессах цифровизации.

Анализ федерального проекта «Цифровая культура» позволяет сделать вывод об узком и достаточно устаревшем взгляде на применение цифровых технологий в сфере культуры, сложившемся у федерального профильного министерства. Во-первых, предлагаемые в рамках проекта инициативы сориентированы прежде всего на оказание государственных услуг потребителю (от реального к виртуальному потреблению услуг сферы культуры), что заметно сужает сферу культурной деятельности, где применяются цифровые технологии, не связанные напрямую с публичной сферой. Во-вторых, предлагаемые процессы цифровизации сферы культуры представляют собой заимствования зарубежного опыта 20-летней давности. Комплексные проекты по изучению и сохранению культурных ценностей на основе новых информационных технологий, зачастую междисциплинарного характера, вовсе не нашли отражения в федеральном проекте. Это свидетельствует о серьезном отставании отечественных информационных технологий, об отсутствии необходимого оборудования, программного обеспечения и собственно самого контента, которые требуются для масштабного развертывания процессов цифровизации в сфере культуры. Также это говорит о низком качестве управленческих решений, принятых без согласования с профессиональным и экспертным сообществами.

### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Астафьева О.Н., Никонорова Е.В., Шлыкова О.В. Культура в цифровой цивилизации: новый этап осмысления стратегии будущего для устойчивого развития // Обсерватория культуры. 2018. Т. 15. № 5. С. 516–531.
- 2. Бобровская М.А., Галкин Д.В., Самеева В.С. Новые информационные технологии в современной сценографии // Гуманитарная информатика. 2013. Вып. 7. С. 93–105.
- 3. Коваленко А. Искусство в режиме online // Эксперт- Урал. 2018. № 16 (763).
- 4. *Музычук В.Ю.* Провалы государства в сфере культуры. Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2019.
- 5. *Юмашева Ю.Ю.* Электронные копии исторических источников: зарубежный и отечественный опыт // Уральский исторический вестник. 2012. № 3(36). С. 117–123.

- 6. *Lesk M.* From descriptions to duplicates to data. In: Electronic Visualization in Arts and Culture / edited by Bowen J., Keene S., Ng K. Springer, 2013.
- 7. Museums and Digital Culture: New Perspectives and Research /T. Giannini and J. Bowen (eds). Springer Nature Switzerland AG 2019. www.springer.com/gp/book/9783319974569.

### ABOUT THE AUTHOR

Muzychuk Valentina Yurievna – Doctor of Economic Sciences , Deputy Director of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia muzychuk\_v@inecon.ru

## THE MAIN DIRECTIONS OF DIGITALIZATION IN THE SPHERE OF CULTURE: FOREIGN EXPERIENCE AND RUSSIAN REALITIES

The article discusses the issues, related to the implementation and to the use of digital technologies in the sphere of culture. There are five main directions of digitalization in this area. The foreign and Russian experience of studying, preserving, disseminating and consuming cultural property, using digital technologies, creating cultural goods by artificial intelligence, digitalizing the organizational, economic, financial and economic activities of cultural organizations and state registration of cultural objects and cultural values was generalized and analyzed. The problems of digitalization in the sphere of culture, which had been carried out within the framework of the national project "Culture", were disclosed. **Key words**: digitalization in the sphere of culture, digital culture, digitization of cultural heritage, virtual visits to cultural organizations, virtual concert hall.

JEL: O33, O35, Z10, Z11, Z18.

### Вестник Института экономики Российской академии наук 5/2020

### H.M. PO3AHOBA

доктор экономических наук, профессор Департамента теоретической экономики факультета экономических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Конкурентоспособность стран в XXI в. зависит от уровня образования трудовых ресурсов национальных экономик. Если вплоть до конца XX в. конкуренция в образовании развивалась преимущественно экстенсивным путем, за счет расширения охвата населения различными уровнями подготовки (от начальной школы до вузовского обучения), то сегодня мы можем говорить о том, что главной ареной соперничества стран становится высшее образование. В статье анализируются ключевые тенденции последних десятилетий в сфере высшего образования, рассматриваются концептуальные основы трансформации модели высшего образования в условиях цифровизации и глобализации.

**Ключевые слова:** высшее образование, образовательная экосистема, онлайн образование, экономика образования, цифровая экономика.

JEL: A13, A22, A23, D82, H41, H52, I21, I28.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10057.

С конца XX в. во всем мире наблюдается тенденция к ускоренному росту спроса на получение высшего образования. Если в начале XX в. даже в наиболее развитых странах высшее образование получали не более 1% населения, то в настоящее время охват населения в возрасте 25–64 лет программами высшего образования составляет 30–40%. Лидером по охвату данной категории населения высшим образованием является Швейцария – 42,6%. Более или около одной трети населения получают высшее образование в Бельгии (39,8%), Исландии (39,7%), США (35,5%), Японии (30,3%), России (30,2%) [1, с. 426–427]. Среди молодежи 25–34 лет охват высшим образованием еще шире. Лидерами здесь являются Республика Корея (69,8% молодежи), Канада (60,9%) и Япония (60,9%). Почти половина молодежи получает высшее

образование в Великобритании (51,6%), в США (47,4%), во Франции (44,3%) и в России (40,3%) [1, с. 429].

Ужесточение конкуренции в сфере образования, выход соперничества вузов на международный уровень влекут за собой кардинальные изменения в данной сфере. Университеты сталкиваются с новыми вызовами, как со стороны изменяющегося рынка труда, так и с позиции своих клиентов — самих обучающихся, а также и их родителей. Возрастает спрос на инновационные методики преподавания и обучения, которые должны быть более дружелюбными к учащимся, но без потери глубины и широты охвата материала. При этом новая роль высшего образования, на развитие которого все большее воздействие оказывают факторы цифровизации всего социально-экономического пространства, еще не подвергалась должному анализу и не получила адекватного отражения в экономической литературе.

Цель статьи состоит в том, чтобы, опираясь на эмпирические и теоретические работы ведущих зарубежных и российских специалистов, выявить ключевые закономерности и долгосрочные тенденции развития современных форматов высшего образования.

## Вузовский диплом: новые реалии

До начала третьего тысячелетия в экономической литературе (теории), посвященной проблемам образования и рынку труда, преобладала точка зрения М. Спенса, отмечавшего, что наличие диплома о высшем образовании у соискателя является сигналом для работодателя о высокой профессиональной компетентности работника. Однако современные исследователи ставят под сомнение эту концепцию.

-Во-первых, норма прибыли для вузов значительно варьируется – от 3,5% до 35,5% [2, р. 218]. Это говорит о том, что сам по себе диплом об окончании вуза не свидетельствует о хорошем качестве полученного образования. Какие же факторы определяют успешность вуза? Опрос испанских университетов показал, что главный фактор создания и поддержания долговременного устойчивого конкурентного преимущества вуза в условиях цифровизации и глобализации – это репутация учебного заведения [3]. Исследование образовательного ландшафта в Португалии [4] также подтверждает, что ключевым критерием выбора вуза школьниками является его репутация. Именно она превращается в неосязаемый актив вуза, снижая неопределенность и риск для потенциальных студентов и повышая доверие к качеству образовательного продукта. Нужно учитывать, что репутация охватывает не только традиционные аспекты подготовки, но и социальное воздействие университета на местные, региональные, национальные и даже глобальные коммьюнити. Университеты становятся важным

фактором экономической, социальной, политической, культурной фактором экономической, социальной, политической, культурной жизни современного общества. Именно вузы способствуют распространению новых культурных и социальных норм, повышению ценности предпринимательства, как желаемого и достижимого для многих образа жизни. Однако интенсификация университетской активности порождает и негативные следствия, в числе которых: высокий уровень психологического стресса и проблемы со здоровьем у преподавателей, администраторов и студентов, а также финансовые потери, связанные с необходимостью предоставлять большое разнообразие учебных дисциплин и программ без учета реальной наполняемости курса [5].

Во-вторых, переход от элитного к массовому высшему образованию, по мнению ряда исследователей [6], изменяет саму природу высшего образования, выдвигая на первый план более прагматический подход к знаниям. К концу 1990-х – началу 2000-х годов в США и в других развитых странах профессиональная подготовка увеличила спрос на «урезанное» высшее образование – двухгодичные курсы вместо четырехлетнего традиционного бакалаврского диплома [7].

Массовизация поступления в высшие учебные заведения не означает автоматически массового приобретения знаний высокого уровня. В развивающихся странах 30–40% выпускников средних школ поступают в вузы. Однако норма отчислений также высока: низкий уровень базовой подготовки не позволяет студентам полноценно вписаться в образовательную среду университетов [8]. Многие исследователи рассматривают массовизацию высшего образования как проблему снижения качества подготовки специалистов [9; 10]. Согласно опросу российской молодежи, после окончания школы более 80% школьнижизни современного общества. Именно вузы способствуют распро-

российской молодежи, после окончания школы более 80% школьнироссиискои молодежи, после окончания школы более 80% школьников планируют поступать в вуз, но знаний, полученных в вузе, для 55% выпускников не всегда хватает, а для 26% явно недостаточно для работы и успешной конкуренции на рынке труда [11, с. 30]. Менее половины выпускников работают по полученной специальности.

В-третьих, повышательная динамика спроса на высшее образование ведет не только к положительным эффектам, но и сопровождается определенными проблемами, игнорирование которых может снизить отдачу от образования в целом.

Отдачу от ооразования в целом.

Исследования выявляют наличие в развитых странах излишне квалифицированной, обладающей большим объемом знаний и навыков рабочей силы, чем это необходимо для выполняемой работы [12]. Рынок труда переполняется высококовалифицированными и высокообразованными работниками, число которых превышает количество адекватных их уровню компетенций рабочих мест. Людям с высокими способностями легче поступить в вуз, легче учиться, но они сталкиваются с более серьезной конкуренцией на рынке труда. Итогом чрезмерного выпуска высокообразованных специалистов становится более

низкая заработная плата на первой и, возможно, на нескольких последующих работах обладателей дипломов о высшем образовании. При этом период, когда такой специалист получает низкую заработную плату, увеличился. Если в 1960-х годах в США в среднем около половины выпускников вузов, находящихся на низкодоходных работах, повышали свой зарплатный статус в течение четырех лет, то теперь этот период вырос до восьми лет. И только 13% работников покидают низкодоходную сферу в течение трех лет [13, р. 161].

В-четвертых, увеличивается доля премии в заработной плате за продвинутые уровни (за степень, научное звание, магистратуру и аспирантуру), но снижается премия за общее высшее образование (бакалавриат) [14]. Среди лиц с бакалаврскими дипломами наиболее значительный рост зарплаты отмечается у тех, кто получил образование в сфере STEM<sup>1</sup> и бизнеса. Для остальных дипломов и сертификатов разброс доходов по различным специальностям в долгосрочном периоде незначителен [15].

В условиях цифровой среды информация о реальной производительности работника распространяется очень быстро, что дает возможность работодателям оценивать потенциальных кандидатов за короткое время, даже независимо от наличия или отсутствия у них высшего образования. При этом сигнальный эффект диплома об окончании вуза снижается, а возрастает эффект от повышения производительности труда за счет образования [16].

Таким образом, массовая доступность высшего образования размывает оценку его качества, что влечет за собой унификацию и стандартизацию учебного процесса, повышает уровень бюрократизации в образовательной сфере [17]. Высшее образование рискует из социально значимого блага трансформироваться в услугу, предоставляемую на коммерческой основе [18].

## Студент и вуз: конфликт интересов

В сложившихся на сегодняшний день условиях студенты выступают как потребители, голосуя деньгами за ту или иную образовательную программу. В сфере образования в целом, и в области высшего образования в частности, происходит противоборство между вызовами рынка и коммерческими интересами вуза, с одной стороны, и традиционными ценностями образования, с другой [19]. В связи с этим среди теоретиков и практиков вновь оживились дебаты относительно цели и миссии образования. Должно ли это быть общее высшее обра-

STEM: S-science (наука), Т – technology (технология), Е– engineering (инженерия), М – mathematics (математика).

зование? Или подготовка должна быть только узкопрофессиональной? Что важнее для подготовки будущего работника – направлен-

ной? Что важнее для подготовки будущего работника – направленный прагматизм или философская широта взглядов? Как гармонично соединить универсальность образовательных программ и специфические потребности и интересы каждого студента?

Доступность высшего образования для малообеспеченных слоев населения, студентов с ограниченными физическими возможностями и иностранцев приводит к возникновению новых острых конфликтов. В частности, резко обострилась проблема соотношения долгосрочных целей образования и краткосрочных навыков подготовки [20]. Изучение поведений учащихся свидетельствует о том, что студенты вкладывают меньше усилий в обучение, чем это желательно с точки зрения общества [21] общества [21].

Общества [21].

Исследователи приходят к пониманию первостепенной важности различия между формальным обучением (schooling) и реальным образованием (learning). Есть сильная положительная корреляция между средним результатом по стандартным тестам и темпами экономического роста страны, но нет корреляции между временем, проведенным в учебном заведении, и экономическим прогрессом [22; 23]. Под образованием сегодня понимается, какое количество и качество знаний, навыков, умений приобретает закончивший ту или иную образовательную ступень человек, а не то, сколько лет он обучался. Образование выступает в качестве драйвера экономического роста и механизма выравнивания индивидуальных жизненных траекторий, способствуя, как считают аналитики, сглаживанию социального неравенства. Однако образовательная система и образовательные институции сами могут воспроизводить и усугублять неравенство.

венства. Однако образовательная система и образовательные институции сами могут воспроизводить и усутублять неравенство.

Можно выделить два варианта распределения учащихся по группам [24]. Англо-саксонский вариант предполагает селективный отбор: в учебную группу отбираются индивиды с одинаково высокими или одинаково низкими баллами. Скандинавский вариант исходит из единого охвата всех обучаемых вне зависимости от их достижений. В первом варианте наблюдается более высокий в среднем уровень профессиональной и интеллектуальной подготовки ученика при высоком диапазоне разброса оценок, что в дальнейшем приводит к более сильной степени неравенства работников в доходах. При втором варианте достижения менее значительны, однако разброс оценок меньше и последующая степень неравенства также ниже [25]. Таким образом, уже в самой системе образования закладывается фундамент будущей модели национальной экономики: высокая производительность при высоком неравенстве доходов или социальное равенство (низкий уровень неравенства в доходах) при менее альное равенство (низкий уровень неравенства в доходах) при менее высокой производительности.

### Учеба и/или игра?

В современном образовании происходит смена парадигмы – давление «производителя» заменяется преимущественной властью «покупателя». Это заставляет поставщиков образовательных программ искать неординарные способы обучения. Получила распространение концепция edutainment: education (обучение) + entertainment (развлечение). Вузы пытаются достичь баланса между когнитивной сложностью курсов и игровыми форматами подачи материала. Растет интерес к играм как к методу активного обучения, в том числе и в виртуальном пространстве. Вместе с тем исследователи отмечают потенциальный конфликт между обучением и развлечением в ходе игры, между приобретением требуемых навыков и внешними игровыми достижениями, между поверхностным восприятием и глубокими знаниями [26; 27; 28].

Полноценная учебная игра с экономической точки зрения часто обходится очень дорого и, кроме того, требует много времени для воспроизводства [29]. Поэтому в учебном процессе во многих случаях используются лишь элементы игры (геймификация), которые также оказывают положительное влияние на академические успехи студентов [30]. Эксперты отмечают, что эффективность геймификации как учебного инструмента в значительной степени определяется дизайном игры и тем, насколько органично она встроена в изучаемую тему [31; 32; 33].

Игровые механизмы в традиционном обучении помогают развивать навыки решения сложных задач, более активно использовать методы критического анализа, стимулируют развитие абстрактного логического мышления [34]. Однако внедрение игры в обучение требует довольно серьезной перестройки многих, если и не всех, элементов образовательной системы курса с тем, чтобы игра из развлечения действительно превратилась в учебный инструмент для решения комплексных аналитических задач [35; 36]. Исследования, проведенные в бельгийских университетах, показали, что с течением времени мотивация и активность игровой онлайн методики уменьшается [37]. Наибольший энтузиазм в учебной игре студенты проявляют вначале обучения (привлекательность нового инструмента) и перед экзаменом (что не удивительно).

По результатам экспериментов было установлено, что нельзя использовать одну и ту же игру (или игровую методику) часто [38]. Даже игровые тесты лучше выполняются при первых подходах (эффект новизны), чем в последующих испытаниях. Кроме того, игровые элементы благоприятны не для всех студентов. Игра хороша для краткосрочных оценок, но не подходит для обучающихся с низкой самооценкой, с регулярно низкими учебными результатами (эффект «порочного круга»).

Игра расширяет образовательный опыт студентов, но, согласно исследованиям, проведенным в Великобритании [39], итоговые резульисследованиям, проведенным в Великобритании [39], итоговые результаты обучения с использованием элементов геймификации демонстрируют более высокие показатели и меньший разброс оценок не во всех случаях. Разнородные итоги объясняются влиянием факторов предыдущего образовательного опыта и предыдущих накопленных знаний, привносимых студентами в учебную игру.

Игровые практики не всегда положительно влияют на обучаемых. Опасность чрезмерной геймификации заключается в том, что внедрение игровых методик придает излишнюю легкость учебе, снижает отретственность студента за результаты обучения создает иллизию

ответственность студента за результаты обучения, создает иллюзию

ответственность студента за результаты ооучения, создает иллюзию накопления практического опыта, в то время как этот опыт по большей части игровой и мало связан с реальной жизнью. Игровые технологии могут также вызывать и игровую аддикцию [40].

С 1990-х годов в курсах по гуманитарным дисциплинам и социальным наукам (культура, языки, психология и др.) входит такой виртуальный формат подачи материала, как цифровые истории [41]. Цифровые истории – это короткие видео фильмы с забавным, серьезтильным достории – это короткие видео фильмы с забавным, серьезтильным достории – это короткие видео фильмы с забавным, серьезтильным достории – это короткие видео фильмы с забавным, серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным, серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным, серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным, серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным достории — это короткие видео фильмы с забавным серьезтильным с ным или интригующим сюжетом по теме занятия. Подобный формат позволяет проводить учебную коммуникацию сразу посредством

мат позволяет проводить учебную коммуникацию сразу посредством нескольких способов: визуального, аудиального, интеллектуального. Цифровые истории требуют тщательного обдумывания студентами, что стимулирует более глубокое проникновение в учебный материал. Эффективность онлайн обучения требует оптимального соотношения между различными элементами структуры курса, между эмоционально завлекающими аспектами и обучающим контентом [42]. При преобладании развлекающего начала и отвлекающих активностей уменьшается степень сосредоточенности студента на учебном материале, снижается его концентрация и усвоение, а давление учебного содержания вызывает скуку и отвлекает студента от обучения уже по содержания вызывает скуку и отвлекает студента от обучения уже по другой причине. Нарушение этого баланса выражается и в том, что отсутствует существенное различие между онлайн и офлайн обучением [43].

Эффективное преподавание в XXI в. в целом, а при онлайн обучении в особенности, базируется на более сложных методах углубленного освоения материала, включая проблемно ориентированное обучение, рефлексию, обмен знаниями, генерирование идей и креативность. Эти методы в виртуальном пространстве опираются на облачные платформы и социальные сети, что требует от преподавателя хорошей ориентировки в информационно-коммуникационных технологиях [44].

Изобилие доступных учебных материалов, в том числе онлайн, меняет роль педагога. Преподаватель сменяет свое амплуа трансля-

тора информации на позицию коуча, фасилитатора, который намечает каждому студенту индивидуальную траекторию для освоения знаний. Задача преподавателя в новой концепции образования заключается в том, чтобы помочь студентам достичь более высокого уровня профессиональных компетенций и личностного роста [45]. Изменяется и роль студента – обучающийся становится активным соучастником формирования своего профессионализма. Накопление профессиональных навыков в процессе обучения происходит циклически [46], поэтому учебный процесс должен стать многонаправленным, с одновременным воздействием на индивида посредством нескольких каналов восприятия.

Новая концепция образования рассматривает вуз как сложную экосистему с потенциалом внутренних конфликтов интересов. Проблема современного вуза — наличие людей (преподавателей и административных работников), которые не создают образовательную ценность. Их вклад в совокупный образовательный продукт минимален, если и существует. Они занимают пассивную позицию «пленника рабочего места»<sup>2</sup> [47], в то время как ценность вузовского продукта предусматривает соединение добровольного и добросовестного сотрудничества всего состава учебного заведения. Формирование университетской образовательной культуры, предусматривающей совместное использование знаний, взаимный обмен идеями, развитие коллегиального творчества составляют сегодня фактор конкурентоспособности вуза [48].

Образовательная экосистема в наибольшей степени подходит для гибких форматов учебного процесса, включая онлайн курсы. Ее успех базируется на пяти факторах: 1) качество учебной и научной информации; 2) качество организационно-административной структуры; 3) положительное отношение сотрудников к комбинированным способам подачи учебного материала; 4) разнообразие в методах оценки знаний обучаемых; 5) активное взаимодействие участников образовательного процесса друг с другом [49]. Такая экосистема позволяет реализовать концептуальный подход XXI в. – «непрерывное обучение в течение всей жизни».

Изменяется отношение к административным работникам вузов. Если раньше сотрудники, не относящиеся к ППС, рассматривались как вспомогательный персонал, дополнительный и второстепенный ресурс, то в новой концепции образовательной экосистемы процесс обучения затрагивает в равной степени три стороны: студента, преподавателя и административного работника. Повышается роль администрато-

Вестник Института экономики Российской академии наук  $N_{2}$ 5. 2020. С. 64–78

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Пленник рабочего места – человек, который остается на работе, несмотря на то что чувствует отсутствие рабочей мотивации или она незначительна и ощущает себя выключенным из рабочего процесса.

ров как помощников студентов в разработке образовательного плана, индивидуальной учебной траектории, которые могут помочь обучаемому понять ценность непрофильных курсов для личностного развития и достижения долгосрочных профессиональных результатов [50].

## Предпринимательское образование для всех

Еще одна тенденция в высшем образовании, усиливающаяся в последние десятилетия, – переход к предпринимательской подготовке, отличающейся практической направленностью [51]. Опыт Бразилии [52] и Китая [53] свидетельствует о том, что подобное высшее образование стимулирует будущих предпринимателей ставить более высокие цели, чем только собственное благополучие, что в итоге обеспечивает и более значимый профессиональный рост, и поддерживает социальную ответственность современного бизнеса [54]. От узкого подхода к предпринимательскому тренингу наблюдается переход к широкому взгляду на обучение навыкам предпринимательства, как безусловно необходимому элементу экономики знаний не только в университетах [55], но и в средней школе [56], и даже в начальных классах [57].

вает и более значимый профессиональный рост, и поддерживает социальную ответственность современного бизнеса [54]. От узкого подхода к предпринимательскому тренингу наблюдается переход к широкому взгляду на обучение навыкам предпринимательства, как безусловно необходимому элементу экономики знаний не только в университетах [55], но и в средней школе [56], и даже в начальных классах [57].

Предпринимательский аспект высшего образования охватывает сегодня даже такую, казалось бы, далекую от бизнеса сферу подготовки, как искусство [58; 59]. Концептуальный подход к формированию предпринимательских компетенций у людей творческих профессий нацеливает вузы на разработку программ с аналитическими чертами знаний, умений и эмоций будущих профессионалов [60]. В инженерном образовании предпринимательские навыки рассматриваются через призму того, как коммерциализировать техничетриваются через призму того, как коммерциализировать технические открытия, как правильно подать клиенту новую технологию [61]. Предпринимательская подготовка охватывает методы решения проблем, развитие креативного мышления, способы эффективной письменной и устной коммуникации, формы командной работы, что помогает обучающимся в дальнейшем более эффективно разрабатывать бизнес-модели в инженерных фирмах [62]. И даже если студенты, получившие предпринимательскую подготовку, не становятся предпринимателями, исследования показывают, что такие работники выше котируются на рынке труда [63]. Студенты с предпринимательскими навыками, получаемыми в ходе универсальной вузовской программы, оказывают положительное влияние на инновационную активность компаний, как убеждает анализ почти 4 тыс. фирм Великобритании [64].

Если вплоть до конца XX в. предпринимателями становились, как правило, люди без образования или с минимальным образованием, то тенденция нынешнего века очерчивает увеличение доли предприни-

мателей с высшим образованием. К середине 2010-х годов доля людей с высшим образованием среди предпринимателей составляла в Италии 25,7%, в Португалии – 35,2%, во Франции – 54,1%, в Германии – 49,5%, в среднем по странам ЕС – 40,1% [65, р. 223]. Чем выше уровень образования, тем выше вероятность выживания бизнеса, благодаря более глубоким управленческим компетенциям предпринимателей [66]. Еще выше доля получивших высшее образование среди самозанятых. За последние 20 лет доля самозанятых в совокупной занятости по странам ОЕСО выросла с 4 до 22%, причем более половины (47–54%) из них имеют университетский диплом [67]. Дополнительный год образования увеличивает вероятность успеха предпринимателя и обеспечивает в среднем прирост его прибыли на 20,7% [68, р. 790].

## Выводы

В современной мировой экономике высшее образование выходит на первый план в качестве ключевого драйвера экономического роста. Решение важнейших глобальных вопросов все больше зависит от качества образования. При этом результаты анализа современных тенденций дают основания говорить о формировании новой ситуации в сфере образования.

Происходит снижение сигнальной функции высшего образования как подтверждения способностей человека заниматься конкретной профессией. Современная молодежь уходит от ожиданий прежних поколений от диплома вуза как главного фактора конкурентоспособности работника, а больше нацелена на поиски баланса между трудностями и проблемами обучения и возможностями современных способов передачи знаний.

Реальный, полностью виртуальный и комбинированный форматы высшего образования являются, скорее, комплементарными, дополняющими видами обучения, чем конкурентами и заменителями. Каждый формат характеризуется своими положительными сторонами и своими специфическими ограничениями, а потому служит разным целям и может быть эффективно использован в разных ситуациях для разных программ и для различных студентов.

Анализ достижений в высшем образовании показывает отсутствие универсального способа построения образовательного процесса. Все форматы обучения (аудиторные и онлайн лекции, комбинированные занятия, игровые технологии) должны применяться в разумных пределах. Интеграция вуза с окружающим миром и более тесное взаимодействие всех участников образовательного процесса – таковы концептуальные основы экосистемы современного конкурентоспособного высшего образования.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Индикаторы образования. Стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2020. .
- 2. *Epple D., Romano R., Sarpca S., Sieg H., Zaber M.* Market power and price discrimination in the US market for higher education // RAND Journal of Economics. 2019. Vol. 50. № 1. P. 201–225.
- 3. *Miotto G., Del-Castillo-Feito C., Blanco-Gonzalez A.* Reputation and legitimacy: key factors for higher education institutions' sustained competitive advantage // Journal of Business Research. 2019. Available at: doi.org/10.106/j.jbusres.2019.11.076 (accessed 10.06.2020).
- Henriques P., Matos P., Jeronimo H., Mosquera P., da Siva F., Bacalhau J. University or polytechnic? A fuzzy-set approach of prospective students' choice and its implications for higher education institutions' managers // Journal of Business Research. 2018. Vol. 89. P. 435–441.
- 5. *Klofsten M., Fayolle A., Guerrero M., Mian S., Urbano D.* The entrepreneurial university as driver for economic growth and social change key strategic challenges // Technological Forecasting and Social Change. 2019. Vol. 141. P. 149–158.
- 6. *Grubb W., Lazerson M.* Vocationalism in higher education: the triumph of the education gospel // Journal of Higher Education. 2005. Vol. 76. P. 1–25.
- 7. *Cellini S.* Smoothing the transition to college? The effect of Tech-Prep programs on educational attainment // Economics of Education Review. 2006. Vol. 25. P. 394–411.
- 8. Sanchez A., Singh A. Accessing higher education in developing countries: panel data analysis from India, Peru, and Vietnam // World Development. 2018. Vol. 109. P. 261–278
- 9. *Бекешев Н.О.* Развитие российской системы высшего образования // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 4. С. 48–54.
- 10. *Михайличенко С.Н.* Нюансы образовательного процесса и их значение для реформы высшего образования // ЭКО. 2018. № 8. С. 33–147.
- 11. *Шафранов-Куцев Г.Ф., Черкашов Е.М., Гуляева Л.В.* Ориентация на высшее образование в жизненных стратегиях различных групп молодежи // Alma mater (Вестник высшей школы). 2019. № 7. С. 26–34.
- 12. *Leuven E., Oosterbeek H.* Overeducation and Mismatch in the Labor Market. In Handbook of the Economics of Education. Vol. 4. 2011. Amsterdam: Elsevier Science. P. 283–326.
- 13. *Schultz M*. The wage mobility of low-wage workers in a changing economy. 1968–2014 // The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences. 2019. Vol. 5. № 4. P. 159–189.
- 14. *Binder A., Bound J.* The declining labor market prospects of less-educated men // The Journal of Economic Perspectives. 2019. Vol. 33. № 2. P. 163–190.
- 15. *Kim C., Tamborini C.* Are they still worth it? The long-run earnings benefits of an associate degree, vocational diploma or certificate, and some college // The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences. 2019. Vol. 5. № 3. P. 64–85.
- 16. *Lange F., Topel R.* The Social Value of Education and Human Capital. In: Handbook of the Economics of Education. Vol. 1. 2006. Amsterdam: Elsevier Science. P. 459–509.
- 17. *Кузеванова А.Л., Вагабова А.И*. «Макдональдизация» высшей школы в современных российских условиях: социологический дискурс // Alma mater (Вестник высшей школы). 2018. № 11. С. 18–22.

- 18. Яковлева Н.Г. Образование в России: общественное благо или коммерческая услуга? // Социологические исследования. 2018. № 3. С. 149–153.
- 19. *Allen R*. Education policy // National Institute Economic Review. 2015. № 231. P. R36-R43.
- Dougherty S., Lombardi A. From vocational education to career readiness: the ongoing work of linking education and the labor market // Review of Research in Education. 2016. Vol. 40. P. 326–355.
- 21. *Bishop J.* Drinking from the Fountain of Knowledge: Student Incentive to Study and Learn Externalities, Information Problems and Peer Pressure. In Handbook of the Economics of Education. Vol. 2. 2006. Amsterdam: Elsevier Science. P. 909–944.
- 22. Filmer D., Rogers H., Angrist N., Sabarwal S. Learning-adjusted years of schooling: defining a new macro measure of education // Economics of Education. 2020. Available at: doi.org/10.1016/j.econedurev.2020.101971 (accessed 5.06.2020).
- 23. *Hanushek E., Woessmann L.* Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation // Journal of Economic Growth. 2012. Vol. 17. № 4. P. 267–321.
- 24. *Hanushek E., Woessmann L.* The Economics of International Differences in Educational Achievement. In Handbook of the Economics of Education. Vol. 3. 2011. Amsterdam: Elsevier Science. P. 89–200.
- 25. *Betts J.* The Economics of Tracking in Education. In Handbook of the Economics of Education. Vol. 3. 2011. Amsterdam: Elsevier Science. P. 341–381.
- 26. Westera W. Why and how serious games can become far more effective: accommodating productive learning experiences. learner motivation and the monitoring of learning gains // Journal of Educational Technology and Society. 2019. Vol. 22. № 1. P. 59–69.
- 27. *Bawa P., Watson S., Watson W.* Motivation is a game: massively multiplayer online games as agents of motivation in higher education // Computers and Education. 2018. Vol. 123. P. 174–194.
- 28. *Radianti J., Majchrzak T., Fromm J., Wohlgenannt I.* A systematic review of immersive virtual reality applications for higher education: design elements, lessons learned, and research agenda // Computers and Education. 20201. Vol. 147. P. 1–29.
- 29. *Kuo R., Chang M.* Guest editorial: guidelines and taxonomy for educational game and gamification design // Educational Technology and Society. 2019. Vol. 22. № 3. P. 1–3.
- 30. *Kapp K. M.* The Gamification of learning and instruction: game-based methods and strategies for training and education. San Francisco. CA: John Wiley and Sons. 2012.
- 31. *Qian M., Clark K.* Game-based learning and 21st century skills: a review of recent research // Computers in Human Behavior. 2016. Vol. 63. P. 50–58.
- 32. *Dichev C., Dicheva D.* Gamifying education: what is known, what is believed and what remains uncertain: a critical review // International Journal of Educational Technology in Higher Education. 2017. Vol. 14. № 1. P. 1–36.
- 33. *Toda A., Valle P., Isotani S.* The dark side of gamification: an overview of negative effects of gamification in education // Communications in Computer and Information Science. 2018. Vol. 832. P. 143–156.
- 34. *Hsu Ch., Wang T.* Applying game mechanics and student-generated questions to an online puzzle-based game learning system to promote algorithmic thinking skills // Computers and Education. 2018. Vol. 1221. P. 73–88.

- Klymchuk S. Puzzle-based learning in engineering mathematics: students' attitudes //
  International Journal of Mathematical Education in Science and Technology. 2017.
   P. 1–14. Available at: http://dx.doi.org/10.080/0020739X.2017.1327088 (accessed 10.06.2020).
- 36. *Plass J., Homer B., Kinzer C.* Foundations of game-based learning // Educational Psychologist. 2015. Vol. 50. № 4. P. 258–283.
- 37. *Van Roy R., Zaman B.* Need-supporting gamification in education: an assessment of motivational effects over time // Computers and Education. 2018. Vol. 127. P. 283–297.
- 38. Sanchez D., Langer M., Kaur R. Gamification in the classroom: examining the impact of gamified quizzes on student learning // Computers and Education. 2020. Vol. 144. P. 1–16.
- 39. *Tsay C., Kofinas A., Luo J.* Enhancing student learning experience with technology-mediated gamification: an empirical study // Computers and Education. 2018. Vol. 121. P. 1–17.
- 40. Емельяненко В.Д. Геймификация в образовании: пределы применения (ценностно-мировоззренческий подход) // Философия образования. 2018. № 75. Вып. 2. С. 130–146.
- 41. Wu J., Chen V. A systematic review of educational digital storytelling // Computers and Education. 2020. Vol. 147. P. 1–16.
- 42. Zheng B., Lin C., Kwon J. The impact of learner-, instructor-. and course-level factors on online learning // Computers and Educations. 2020. Vol. 150. P. 1–11.
- 43. Freidhoff J. Michigan's K-12 virtual learning effectiveness report 2015–2016. 2017. Michigan Virtual University. 40 p. Available at: michiganvirtual.org/wp-content/uploads/2017/03/Effectiveness-Report-2015-16.pdf (accessed 05.06.2020).
- 44. *Al-Samarraie H., Saeed N.* A systematic review of cloud computing tools for collaborative learning: opportunities and challenges to the blended-learning environment // Computers and Education. 2018. Vol. 124. P. 77–91.
- 45. *Guerrero-Roldan A. Noguera I.* A model for aligning assessment with competences and learning activities in online courses // The Internet and Higher Education. 2018. Vol. 38. P. 36–46.
- Cunha F., Hechman J., Lockner L., Masterov D. Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. In Handbook of the Economics of Education. 2006. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier Science. P. 697–812.
- 47. *Weber l.* Workplace "prisoners" rob companies of potential // Wall Street Journal. 29 November 2016. Available at: http://www.wsj.com/articles/workplace-prisoners-rob-companies-of-potential-1478026333 (accessed 10.06.2020).
- 48. *Lee M., Raschke R.* Feeing "workplace prisoners" in higher education: configurations for collective knowledge building and educational value decisions // Journal of Business Research. 2018. Vol. 88. P. 443–448.
- 49. *Cidral W., Oliveira T., Di Felice M., Aparicio M.* E-learning success determinants: Brazilian empirical study // Computers and Education. 2018. Vol. 122. P. 273–290.
- 50. *Guertin E.* Helping students design an education // The Journal of General Education. 2015. Vol. 64. № 2. P. 131–138.
- 51. *Hoppe M*. Policy and entrepreneurship education // Small Business Economics. 2016. Vol. 46. № 1. P. 13–29.
- 52. *Campos S., Henriques R., Yanaze M.* Knowledge discovery through higher education census data // Technological Forecasting and Social Change. 2019. Vol. 149. P. 1–18.

- 53. *Dou X., Zhu X., Zhang J., Wang J.* Outcomes of entrepreneurship education in China: a customer experience management perspective // Journal of Business Research. 2019. Vol. 103. P. 338–347.
- 54. Azqueta A., Naval C. Educacion para el emprendimiento // Revista Espanola de Pedagogia. 2019. Vol. 77. № 274. P. 517–534.
- 55. Walter S., Block J. Outcomes of entrepreneurship education: an institutional perspective // Journal of Business Venturing. 2016. Vol. 31. № 2. P. 216–233.
- 56. *Peterman N., Kennedy J.* Enterprise education: influencing students' perceptions of entrepreneurship // Entrepreneurship Theory and Practice. 2003. Vol. 28. № 2. P. 129–144.
- 57. *Huber I., Sloof R., Van Praag M.* The effect of early entrepreneurship education: evidence from a randomized field experiment // European Economic Review. 2014. Vol. 72. P. 76–97.
- 58. *Toscher B.* Entrepreneurial learning in arts entrepreneurship education: a conceptual framework // Artivate. 2019. Vol. 8. N 1. P. 3-22.
- 59. *Beeching A.* Who is audience? // Arts and Humanities in Higher Education. 2016. Vol. 15. № 3–4. Pp. 395–400.
- 60. *Lackeus M.* Entrepreneurship in education: what, why, when, how. // Background Paper for OECD-LEED. 2015. P. 1–45. Available at: doi.org/10.515/kbo-2016-0075 (accessed 08.06.2020).
- 61. *Lynch M., Kamovich U., Longva K., Steinert M.* Combining technology and entrepreneurial education through design thinking: students' reflections on the learning process // Technological Forecasting and Social Change. 2019. Available at: https://doi.org/10.106/j.techfore.2019.06.015 (accessed 06.06.2020).
- 62. *Snihur Y., Lamine W., Wright M.* Educating engineers to develop new business models: exploiting entrepreneurial opportunities in technology-based firms // Technological Forecasting and Social Change. 2018. Available at: doi.org/10.1016/j. techfore.2018.11.011 (accessed 06.06.2020).
- 63. *Kassean H., Vanevenhoven J., Ligouri E., Winkel D.* Entrepreneurship education: a need for reflection, real-world experience and action // International Journal of Entrepreneurial Behavior and Research. 2015. Vol. 21. № 5. P. 690–708.
- 64. *Moon K., Mariadoss B., Johnson J.* Collaboration with higher education institutions for successful firm innovation // Journal of Business Research. 2019. Vol. 99. P. 534–541.
- 65. *Crecente-Romero F., Gimenez-Baldazo M., Rivera-Galicia L.* Can entrepreneurship channel overqualification in young university graduates in the European Union? // Journal of Business Research. 2018. Vol. 89. P. 223–228.
- 66. *Coduras F., Urbano D., Rojas A., Martinez S.* The relationship between university support to entrepreneurship with entrepreneurial activity in Spain: a GEM data based analysis. // International Advances in Economic Research. 2008. Vol. 14. № 4. P. 395–406.
- 67. *Boeri T., Giopponi G., Krueger A., Machin S.* Solo Self-Employment and alternative work arrangements. // The Journal of Economic Perspectives. 2020. Vol. 34. № 1. P. 170–193.
- 68. *Kolstad I., Wiig A.* Education and entrepreneurial success // Small Business Economics. 2015. Vol. 44. № 4. P. 783–796.

### ABOUT THE AUTHOR

**Rozanova Nadezhda Mikhailovna** – Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Theoretical Economics of the Faculty of Economic Sciences of the National Research University "Higher School of Economics" Moscow, Russia nrozanova@hse.ru

## TRANSFORMATION OF HIGHER EDUCATION: KEY REGULARITIES AND LONG-TERM TRENDS

Competitiveness of countries in the 21st century, depends mostly on the level of education of the labor force of national economies If, until the end of the 20th century, competition in education developed mainly in an extensive way, by expanding the coverage of the population with various levels of training (from primary school to university education), today we can say that higher education is becoming the main arena of rivalry between countries. The article analyzes the key trends of the last decades in the sphere of higher education, examines the conceptual foundations of the transformation of the higher education model in the context of digitalization and globalization.

**Key words**: higher education, educational ecosystem, online education, economics of education, digital economy.

JEL: A13, A22, A23, D82, H41, H52, I21, I28.

## Вестник Института экономики Российской академии наук 5/2020

### Т.А. БАРАНЕНКОВА

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

## МИГРАЦИЯ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ КАДРОВ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье анализируются масштабы, динамика и последствия внешних и внутренних миграционных перемещений высококвалифицированных и научных кадров. Дана оценка влияния этих перемещений на формирование кадрового потенциала России. Рассмотрены проблемы учебной миграции молодежи как важного источника пополнения кадрового потенциала страны. Изложены предложения по совершенствованию регулирования миграционных процессов.

**Ключевые слова:** кадровый потенциал, миграция высококвалифицированных кадров, миграция ученых, международная образовательная миграция, иностранные студенты, миграционная политика.

JEL: J24, J44, F20, F22.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10058.

Начиная со второй половины XX столетия в большинстве стран мирового сообщества наблюдается активизация миграционных потоков. Одновременно происходят значительные качественные изменения миграционных процессов: в них увеличивается доля интеллектуальной миграции — квалифицированных и высококвалифицированных специалистов, научных работников, а также студентов. Прежняя парадигма постоянного поселения все больше замещается циркуляционной миграцией. Быстро растет мировой рынок образовательных услуг, а высококвалифицированные кадры становятся товаром, пользующимся высоким спросом.

# Динамика численности высококвалифицированных кадров и внешняя миграция

В России максимальное сокращение численности высококвалифицированных и научных кадров пришлось на 90-е годы прошлого века. Если к началу 1992 г. в сфере науки и научного обслуживания в стране было занято 3,5 млн человек (в т. ч. научных работников – 2,1 млн), то

уже на начало 1995 г. – только 1124,7 тыс., из них научных работников – 643,3 тыс. человек [11, с. 90]. Это явилось следствием резкого ухудшения состояния научно-технического потенциала страны, в первую очередь его финансовой и материально-технической составляющей. Так, в 90-е годы доля расходов на науку в ВВП снизилась с 2,1 до 0,6%. Происходило постоянное ухудшение материального положения занятых в науке, научном обслуживании, а также в сфере высшего образования. Резко упала средняя зарплата ученых и профессорско-преподавательского состава вузов (она стала одной из самых низких по отраслям народного хозяйства). Если в 1990 г. среднемесячная номинальная зарплата работников науки и научного обслуживания составляла 112,5% от средней по экономике страны, то уже в 1992 г. – лишь 64,4%<sup>1</sup>.

Разрушающее воздействие на интеллектуальный потенциал России оказывали и происходившие в 90-е годы девальвация и дискриминация умственного труда. Например, по результатам опроса молодежи, проведенного ИСПИ РАН, отдельные виды этого труда по привлекательности занимали 6–10 места, значительно отставая от торговли, промышленности, транспорта и сельского хозяйства [13, с. 82]. Молодежь предпочитала делать свой профессиональный выбор, исходя, прежде всего, из желания комфорта и высокого заработка [5, с. 101–102]. Многие высококвалифицированные специалисты, работники науки и образования были вынуждены перейти в другие сферы деятельности, в том числе в коммерческие или административные структуры. Немало специалистов, сохранивших свои рабочие места, вынуждены были заниматься подработками, далеко не всегда совпадающими с их основной профессиональной деятельностью. ющими с их основной профессиональной деятельностью.

Отметим, что численность работников, занятых научными исследованиями и разработками, продолжала, по данным Росстата, сокращаться и после 90-х годов. Если на начало года она составляла в 2005 г. щаться и после 90-х годов. Если на начало года она составляла в 2005 г. 826,0 тыс. человек, то в 2009 г. – 746,0 тыс., а в 2015 г. и в 2017 г. – 737,2 и 714,4 тыс. человек соответственно<sup>2</sup>. При этом после 2010 г. внутренний отток из науки происходит на фоне сокращения притока молодежи и снижения масштабов подготовки научных кадров (см. табл. 1). Нельзя не сказать и о сокращении подготовки специалистов образовательными организациями. Если, например, в 2010/2011 учебном году численность студентов по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры составляла 7050 тыс. человек, то в 2014/2015, 2015/2016 и 2016/2017 учебных годах соответственно 5209, 4766 и 4399 тыс. человек<sup>3</sup>.

 $<sup>^{1} \;\;</sup>$  Рассчитано по: Труд и занятость в России: Стат. сборник. М.: Госкомстат, 1995. С. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. rosstat.gov. ru/folder/14477.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Индикаторы науки: 2017: стат. сборник. М.: НИУ «ВШЭ», 2017. С. 180.

Таблица 1 Подготовка научных кадров

Годы	аспирантов,		Выпуск из аспирантуры,	В том числе с защитой диссертации		
	(на конец года)	человек	человек	человек	%	
1995	62317	24025	11369	2609	22,94	
2000	117714	43100	24828	7503	30,22	
2005	142899	46896	33561	10650	31,73	
2010	157437	54558	33763	9611	28,46	
2014	119868	32981	28273	5189	18,35	
2015	109936	31647	25826	4651	18,00	
2016	98352	26421	25992	3730	14,35	
2017	93523	26081	18069	2320	12,83	

*Источник:* составлено автором по: Индикаторы науки: 2019: стат. сборник. М.: НИУ «ВШЭ», 2019. С. 58.

Одной из составляющих снижения численности высококвалифицированных и научных кадров в России была большая «утечка умов» – так называемая интеллектуальная эмиграция, которая происходила особенно интенсивно с 1990 по 1995 гг., а также последующий неполноценный обмен кадрами на межгосударственном уровне. В конце XX в. Россия, в том числе и в результате этнической эмиграции (отъезд немцев, евреев, а впоследствии и русского населения), потеряла значительное число высококвалифицированных специалистов в области науки и культуры. По данным паспортно-визовой службы МВД России, в 1990-е годы ежегодно из страны выезжали 5-6 тыс. научных работников [9, с. 73].

Расчеты показывают, что в 1991–2015 гг. Россию покинуло около 5,3 млн человек. Если эти данные скорректировать на основе статистики принимающих государств, то указанную цифру надо увеличить как минимум вдвое. Причем каждый 4-й эмигрант имел высшее образование. Таким образом, прямые демографические потери высококвалифицированных специалистов могли составить 2,5–2,75 млн человек [12, с. 63]. Вместе с тем необходимо отметить, что в последнее 10-летие в условиях относительной социально-экономической стабилизации в России внутренние затраты на исследования и разработки стали увеличиваться. Если в 2010 г. они составляли 33083,3 млн долл. США, то в 2017 г. уже 42270,9 млн долл. (в расчете по паритету покупательной способности национальных валют)<sup>4</sup>. Тем самым стали закладываться

 $<sup>^4</sup>$  Индикаторы науки: 2019: стат. сборник. М.: НИУ «ВШЭ , 2019. С. 275.

 Таблица 2

 Динамика численности высококвалифицированных мигрантов,

 прибывших в Российскую Федерацию и выбывших из нее (человек)

	Число мигрантов,			Имеющих ученую степень					
	имеющих высшее профессиональ- ное образование		доктора наук			кандидата наук			
	2012	2015	2018	2012	2015	2018	2012	2015	2018
		кэм	кдунаро	одная м	играц	ия			
Прибывшие	56383	104885	93263	146	227	216	440	444	320
Выбывшие	13990	36889	68675	40	110	157	194	198	280
Миграцион- ный прирост	42393	67996	24588	106	117	59	246	246	40
в том числе:									
миграция со странами СНГ									
Прибывшие					274				
Выбывшие	ыбывшие 8332 28449 60908 25 76 127 135 137				137	214			
Миграцион- ный прирост	39873	68182	25454	84	116	56	212	242	60
миграция с другими странами									
Прибывшие	8178	8254	6901	37	35	33	93	65	46
Выбывшие	5658	8440	7767	15	34	30	59	61	66
Миграцион- ный прирост 2520 –186 –866 22 1 3				34	4	-20			

*Источник*: составлено автором по: данные стат. бюллетеней Росстата за 2012 г., 2015 г. и 2018 г. Численность и миграция населения Российской Федерации, раздел Распределение мигрантов в возрасте 14 лет и старше по уровню образования и странам выхода/ приема по Российской Федерации. rosstat.gov.ru/bgd/regl/b13\_107/Main.htm; rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19\_107/Main.htm.

предпосылки для формирования положительного миграционного прироста высококвалифицированных кадров.

В 2015 г. в стране была зафиксирована активизация миграционного обмена высококвалифицированными кадрами, включая докторов и кандидатов наук (как по прибытию, так и выбытию), со странами СНГ и другими странами при увеличении положительного сальдо миграционного прироста (см. табл. 2). Следует отметить, что за счет научных кадров, прибывающих в Россию, стали решаться проблемы укомплектования штатов региональных вузов – саратовских, волгоградских, воронежских и др. [9, с. 77]. Однако устойчивая повышательная тенденция пока не сформировалась. В дальнейшем миграционный прирост сократился, а в отношении миграции со странами, не являющимися членами СНГ, он оказался отрицательным. Аналогич-

Таблица 3

Численность российских граждан, выехавших на работу за границу, и их состав по уровням образования, должностям и видам деятельности, 2005–2016 гг.

		Колич	Количество человек	эловек			B	В % к итогу	гy	
	2002	2010	2014	2015	2016	2005	2010	2014	2015	2016
Всего	60926	70236	58093	57138	59999	100	100	100	100	100
из них имеют образование:										
высшее	20880	27647	26700	27775	30262	34,3	39,4	46,0	48,6	50,4
среднее профессиональное	23786	25557	22159	21627	22615	39,0	36,4	38,1	37,9	37,7
среднее (полное) общее	15821	16179	8032	6583	6054	26,0	23,0	13,8	11,5	10,1
распределение эмигрантов по должностям и видам деятельности:	тям и ві	идам де <i>я</i>	тельнос	ти:						
руководители	10711	13068	13866	144416	15549	17,6	18,6	23,9	25,2	25,9
специалисты	16768	20069	20030	20835	21026	27,5	28,6	34,5	36,5	35,0
из них в области:										
техники и технологии	6886	14799	15711	16229	16277	16,2	21,0	27,0	28,4	27,1
здравоохранения	262	113	121	27	45	0,43	0,16	0,20	0,04	0,07
культуры и искусства	2877	683	86	282	595	4,7	1,0	0,2	0,5	1,0

Источник: составлено и рассчитано автором по: Стат. сборник Труд и занятость в России. ФСГС, 2017. С. 165, 166.

ная картина наблюдалась и в отношении докторов и кандидатов наук $^5$ . Причем численность, имеющих высшее образование, а также руководителей и специалистов, выезжающих за границу, продолжает расти как абсолютно, так и относительно (см. табл. 3).

Со второго десятилетия XXI в. в развитых странах четко прослеживается смена либеральной парадигмы миграции на консервативную – с селективными методами отбора и ограничениями при активизации привлечения высококвалифицированных специалистов, что связано с развитием инновационной экономики в этих странах. Миграционная политика России также уточнялась. В миграционное законодательство были внесены предложения, направленные на сокращение притока неквалифицированных и малоквалифицированных мигрантов. Для привлечения в Россию квалифицированных и особенно высококвалифицированных иностранных специалистов были установлены специальные преференции. С 1 июля 2010 г. в результате изменений, внесенных в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», высококвалифицированные иностранные специалисты, желающие работать в России, могут получить для этого разрешение вне ежегодной квоты, а срок его действия может быть увеличен до трех лет с возможностью дальнейшего продления. Они могут работать на территории нескольких субъектов Российской Федерации. Для них создан особый налоговый режим: ставка подоходного налога составляет 13% (а для всех остальных категорий мигрантов – 30% первые 180 дней и только потом, когда они становятся резидентами, – 13%).

## Учебная миграция

В новой миграционной политике страны придают все большее значение такой форме интеллектуальной миграции, как учебная. Вузы стараются совместить увеличивающийся набор молодых людей с расширением предложения своих образовательных услуг, организуя для этого за рубежом отделы и филиалы. Число студентов, обучающихся за рубежом, за последние 40 лет увеличилось более чем в 10 раз. Согласно прогнозу ЮНЕСКО, уже к началу 2025 г. число людей, проходящих обучение за границей, может достичь 7 млн человек [4, с. 135]. В 2016 г. студенческая миграция составила в Великобритании 271 тыс. человек, во Франции – 71 тыс., в Германии – 37 тыс., Испании – 34 тыс.,

Вестник Института экономики Российской академии наук №5, 2020, С. 79–93

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Можно предположить, что снижение анализируемых показателей вызвано в какой-то степени санкциями. Кроме того, сохраняющаяся ситуация с нелегальной занятостью, безусловно, приносит большой ущерб имиджу России, и это может отражаться на иностранных инвестициях в развитие экономики нашей страны, тормозить приезд специалистов в Россию.

Швеции и Дании – по 9 тыс., в Бельгии и Финляндии – по 6 тыс. человек. Иностранные студенты представляют для страны, где они прошли курс обучения, также важный источник пополнения высококвалифицированными кадрами, уже достаточно адаптировавшимися к условиям жизни в этой стране. Например, половина всех европейцев, получивших дипломы в вузах США, не покидают эту страну (иногда временно, но часто остаются и навсегда).

Постоянно стремясь к увеличению числа студентов в своих национальных вузах, страны используют для этого разные рычаги. Так, в Германии, Финляндии, Швеции иностранным студентам предоставлено право в государственных вузах обучаться бесплатно. Во Франции принят закон, который гарантирует гражданам бесплатное обучение на французском языке. С целью увеличения числа иностранных студентов для них составляются специальные краткосрочные программы подготовки к поступлению в вуз. Невысокой стоимостью обучения (в сравнении с английскими и американскими вузами) отличаются вузы Австралии. Кроме того, здесь всем учащимся, приехавшим в страну на полгода и больше, выдается разрешение на подработки (20 часов в неделю) как на территории студенческого городка, так и за его пределами – в магазинах, кафе, ресторанах быстрого обслуживания и т. п. Вместе с тем вузы некоторых стран-экспортеров тщательно регулируют состав своих абитуриентов. Это делается, например, с помощью финансовых механизмов.

Стремительно увеличивается численность иностранных студентов в Китае. За последние 15 лет она выросла в 8,5 раз, достигнув почти 500 тыс. человек. Большинство обучающихся здесь являются представителями соседних стран (Японии, Кореи), а также стран, с которыми у Китая хорошие экономические связи. В Китае «широко распространены бесплатные стажировки для иностранных научно-педагогических работников и курсы повышения квалификации иностранцев – преподавателей китайского языка. Также для привлечения иностранных студентов увеличено число стипендий и курсов на английском языке» [14, с. 29]. Одновременно Китай в настоящее время, как отмечается во Всемирном докладе по мониторингу образования Института статистики ЮНЕСКО (2020 г.), является мировым лидером по количеству студентов, направленных на обучение в зарубежные страны [2, с. 302], – это количество составляет 394 669 человек, тогда как в Индии – 139 356, Южной Корее – 97 395, в Японии – 65 229 человек.

В настоящее время российское образование набирает популярность за границей. Число иностранных студентов, обучающихся очно в отечественных университетах, как свидетельствуют статистические данные, в 2016/2017 академическом году составило 230 тыс., увеличившись по отношению к 2014/2015 г. на 20% [1]. Традиционно большая

часть студентов является представителями стран СНГ – Казахстана, Туркмении, Узбекистана и Таджикистана. В 2016/2017 академическом году количество учащихся из этих стран достигло 120 тыс. человек. Среди других стран лидирует Китай. В целом, согласно данным ЮНЕСКО, Россия, по численности обучающихся иностранных граждан занимает сейчас шестое место в мире [2].

В 2017 г. в Российской Федерации был определен список из 39 вузов, участвующих в экспорте образования. Ежегодно в стране выде-

В 2017 г. в Российской Федерации был определен список из 39 вузов, участвующих в экспорте образования. Ежегодно в стране выделяется квота в 15 тыс. человек для иностранных студентов, которые могут поступить в высшие учебные заведения бесплатно. Конкурс среди них, по данным за 2016 г., составил 4,5 человек на одно бюджетное место. В 2017 г. количество заявлений на обучение в российских вузах от иностранных абитуриентов превысило число квот в шесть раз [7, с. 16].

Многие российские вузы стремятся к увеличению численности иностранных студентов, рассматривая такое увеличение как показатель успешности учебного заведения и его признания на международном уровне. При этом для повышения эффективности учебного процесса начинают все больше применяться специальные программы адаптации иностранных студентов, учитывающие их психологические, гендерные и социокультурные особенности. Обследования, проведенные в Томском университете, показали, что, например, китайскими студентами «избираются только два вида адаптационных стратегий – интеграция и сепарация. Они принимают нормы и ценности новой культуры, на основе которой строят деятельность и общение с другими. Однако интеграция допускается настолько, насколько она помогает в достижении цели временного пребывания в России. Как правило, группа студентов допускает возможность остаться в России на длительный срок, если они найдут соответствующую работу с хорошей зарплатой, но вероятность остаться жить в России навсегда отрицают, связывая это с климатом и иной культурой» [3, с. 67]. В ряде исследований было выявлено влияние гендерных особенностей на адаптивные способности студента. Так, студентки «из мусульманских стран испытывают большие проблемы в процессе адаптации, чем мужчины, тогда как девушки из европейских стран быстрее, чем молодые люди, приспосабливаются к образу жизни в другой социокультурной обстановке» [6, с. 192].

новке» [6, с. 192].

В первом и в начале второго десятилетия XXI в., наряду с ростом масштабов притока молодежи, прибывающей в российские вузы, наметилась тенденция повышения учебной эмиграции российской молодежи. Расширение масштабов миграционных потоков за рубеж для учебы, профессиональной подготовки, повышения квалификации в условиях глобализации – процесс неизбежный. Он способствует

обмену опытом, идеями, научными подходами<sup>6</sup>. Однако здесь таится и потенциальная опасность потери квалифицированных специалистов в случае их невозвращения, что сейчас происходит, к сожалению, довольно часто.

Отъезд молодежи из России с целью получения престижного образования прежде всего обусловлен социально-экономическими причинами: относительно низким уровнем жизни, жилищными проблемами и проблемами трудоустройства, высокой стоимостью обучения и более низким его качеством (по сравнению с западными странами) и т. д. При этом желание остаться в России у определенной части студентов вызвано у одних патриотическими мотивами – любовью к стране, родному краю, желанием улучшить жизнь в своей стране, получив хорошее образование и т. д. Других сдерживают в большей мере психологические мотивы – плохое знание иностранных языков, трудности в приспособлении к чужой культуре, другому менталитету и т. п. Вместе с тем процент желающих уехать за границу постоянно повышается [10, с. 61].

Расширение взаимовыгодных отношений между нашими ведущими вузами, западноевропейскими университетами и лучшими вузами других стран по поводу обмена студентами, аспирантами, стажерами способствовало бы сокращению оттока российской молодежи за рубеж на постоянное место жительства. К сожалению, в последние годы в связи с введением антироссийских санкций программы обмена студентами свертываются. Это, например, происходит в Германии и Франции, которые ранее в рамках различных образовательных программ охотно принимали студентов из Российской Федерации.

# Внутренняя (межрегиональная) миграция высококвалифицированных кадров

Проводимая в советское время миграционная политика была направлена на обеспечение целостного социально-экономического и демографического развития страны и ее регионов, рациональное развитие трудовых ресурсов и рост научного потенциала. Проблемы недостатка квалифицированных работников решались разными путями. В частности, на работу, в том числе в восточные регионы страны, распределялись выпускники высших и средних специальных учебных заведений. Россия советского периода располагала мощ-

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Интересно отметить, что, например, уже при Петре I в Россию приглашались иностранцы, в том числе архитекторы, скульпторы и т. д., а также посылались за границу молодые люди, дабы они вернулись мастерами своего дела и способствовали бы развитию и процветанию Российского государства.

Таблица 4 Динамика миграционного прироста (убыли) лиц с высшим профессиональным образованием в федеральных округах Российской Федерации

	Мигранты с высшим профессиональным образованием								
	прибывшие		•		миграционный				
Год			выбы	вшие	прирост				
	человек	%	человек	%	человек				
	Цег	нтральный (	федеральнь	ій округ					
2012	251201	27,3	200850	28,6	50351				
2015	262728	24,6	224054	25,5	38674				
2018	288334	25,1	254432	25,6	33902				
	Север	о-Западны	й федераль:	ный округ					
2012	134300	29,55	111822	29,6	22478				
2015	169892	33,6	142719	29,1	27173				
2018	190185	35,1	163173	32,8	27012				
Южный федеральный округ									
2012	85831	27,5	75789	27,05	10042				
2015	103326	28,7	87613	27,3	15713				
2018	132141	31,2	113170	29,7	18971				
Северо-Кавказский федеральный округ									
2012	43016	25,4	50951	25,1	-7935				
2015	43835	25,5	48346	25,3	-4511				
2018	41850	26,5	48018	27,0	-6168				
Приволжский федеральный округ									
2012	156601	22,9	169222	24,2	-12621				
2015	170393	23,4	178286	23,8	-7893				
2018	173293	25,1	193770	26,0	-20477				
Уральский федеральный округ									
2012	89345	23,7	89614	25,0	-269				
2015	93290	25,7	93156	25,8	134				
2018	93279	26,6	98884	27,7	-5605				
Сибирский федеральный округ									
2012	120767	22,8	130323	24,3	-9566				
2015	123322	22,7	131792	23,8	-8470				
2018	115495	23,5	128225	24,8	-12730				
	Далы	невосточны	й федералы	ный округ					
2012	52204	25,4	62373	28,1	-10169				
2015	54263	25,1	63446	26,7	-9183				
2018	76653	27,5	88259	28,7	-11606				
Мемоиник: составлено и рассиитано автором по: данные стат бюдлетеней Росстата за									

Источник: составлено и рассчитано автором по: данные стат. бюллетеней Росстата за 2012 г., 2015 г. и 2018 г. Численность и миграция населения Российской Федерации, раздел Распределение мигрантов в возрасте 14 лет и старше по уровню образования и субъектам Российской Федерации. rosstat.gov.ru/bgd/regl/b13\_107/Main.htm; rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19\_107/Main.htm.

Таблица 5 Динамика прироста (убыли) докторов и кандидатов наук в федеральных округах Российской Федерации (человек)

Имеющие ученую степень									
				-					
Год	доктора наук			кандидата наук					
''	прибыв-	выбыв-	миграцион-	прибыв-	выбыв-	миграцион-			
	шие	шие	ный прирост	шие	шие	ный прирост			
			ральный федер						
2012	530	463	67	2110	1755	355			
2015	507	406	101	1331	1201	130			
2018	541	468	73	1314	1176	138			
		Северо-	Западный феде		круг				
2012	352	277	75	1365	1067	298			
2015	305	283	22	1082	925	157			
2018	257	237	20	1004	842	162			
Южный федеральный округ									
2012	216	193	23	513	525	-12			
2015	166	149	17	385	298	87			
2018	161	157	4	519	431	88			
Северо-Кавказский федеральный округ									
2012	98	104	-6	156	215	-59			
2015	132	115	17	124	144	-20			
2018	89	100	-11	92	119	-27			
		Прив	олжский федер	альный ок	руг				
2012	234	240	-6	968	1019	-51			
2015	402	426	-24	650	715	-65			
2018	270	330	-60	675	812	-137			
Уральский федеральный округ									
2012	162	174	-12	635	797	-162			
2015	139	142	-3	331	314	-33			
2018	379	225	154	267	271	-4			
Сибирский федеральный округ									
2012	227	254	-27	717	812	-95			
2015	152	192	-40	414	481	-67			
2018	173	196	-23	376	482	-106			
Дальневосточный федеральный округ									
2012 70 86 -16 288 333 -45									
2015	88	106	-18	232	261	-29			
2018	123	122	1	233	312	-79			
	1-0	1	_						

Источник: составлено автором по: данные стат. бюллетеней Росстата за 2012 г., 2015 г. и 2018 г. Численность и миграция населения Российской Федерации, раздел Распределение мигрантов в возрасте 14 лет и старше по уровню образования и субъектам Российской Федерации. rosstat.gov.ru/bgd/regl/b13\_107/Main.htm; rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19\_107/Main.htm.

ными научными центрами, где была сосредоточена научно-техническая и творческая интеллигенция. Они были расположены не только в европейской части страны (Москва, Ленинград), но и за Уралом – в Новосибирске, Томске и др. городах [2]. Однако в конце XX – начале XXI вв. в стране стало наблюдаться усиление неравномерности «территориального распределения населения. В условиях становления и развития рыночных отношений, свободного выбора места жительства еще в 90-е годы активизировался выезд населения из северных и восточных регионов (где в основном сосредоточены природные богатства, сырьевые ресурсы России) на территории с лучшим климатом и более развитой инфраструктурой (Центральный, Северо-Западный и Южный федеральные округа)» [2, с. 294], что затронуло и высококвалифицированные кадры. В результате созданные в советское время на востоке и на севере страны академические и вузовские центры в период перестройки лишились значительной части своего кадрового обеспечения, а региональная структура российской науки и высшего образования значительно ухудшилась.

В 2018 г. по расчетам автора, основанным на данных Росстата, объем внутренних миграций превысил объем международной миграции в 8,8 раза; по отдельным позициям квалифицированного и высококвалифицированного труда разрывы составили большие величины: по мигрантам с высшим профессиональным образованием – в 14,8 раза, по докторам наук и кандидатам наук – в 10,7 и в 14,9 раза соответственно. Наибольшие потери высококвалифицированных работников несут такие федеральные округа, как Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный (см. табл. 4). При этом «в отрицательном миграционном приросте у всех регионовдоноров удельный вес работников с высшим профессиональным образованием среди прибывших ниже, чем удельный вес аналогичных работников среди выбывшего контингента» [2, с. 296]. Примерно такая же картина складывается в отношении абсолютных миграционных потерь высококвалифицированных кадров – докторов и кандидатов наук (см. табл. 5).

## Выводы

1. В настоящее время в России наблюдается сокращение численности прибывающих мигрантов, в т. ч. высококвалифицированных, и значительное увеличение выбывающих, имеющих высшее профессиональное образование. Это отмечается как в обмене со странами СНГ, так и с другими странами. Наша страна продолжает терять кадры с высшим и средним профессиональным образованием. Снижается миграционный прирост докторов и особенно кандидатов

наук. В современных условиях, когда высокие наукоемкие технологии определяют будущее нашей страны, потеря (невозвратная миграция) ученых и специалистов, связанных с космонавтикой, ядерной физикой и др. отраслями, а также потенциальных специалистов (студентов, аспирантов, стажеров), имеет негативные как экономические, так и демографические (ухудшение возрастной структуры населения, утрата среднего поколения в научной сфере, поскольку уезжает в основном молодежь) последствия. Эмиграция российских специалистов также оказывает отрицательное влияние на размещение научного потенциала по территории страны. Сокращение данного потенциала на региональном уровне происходит и в связи с внутренней миграцией квалифицированных кадров, которая в разы превосходит внешнюю.

- 2. Интеллектуальная миграция должна стать благом для России и фактором ускорения ее социально-экономического развития. Поэтому привлечение высококвалифицированных кадров для будущего экономического и культурного развития страны требует усиления внимания как со стороны государственных структур, так и общества в целом. Очень важна реализация направлений государственной миграционной политики, касающихся иммиграции в Россию (например, расширение возможностей для переселения иностранных высококвалифицированных специалистов в РФ на постоянной основе). Целесообразно, на наш взгляд, в Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. большее внимание уделить и эмиграции высококвалифицированных специалистов, учитывая, что ее масштабы по-прежнему высоки и не прослеживается тенденция к их снижению. В целях выравнивания академических потоков кадров важной задачей является расширение структуры исследовательских университетов, поскольку в настоящее время большая их часть сосредоточена в европейской части России [8].
- 3. Увеличение объемов образовательной миграции расширяет область сотрудничества между Российской Федерацией и другими странами, а подготовленные в России иностранцы, остающиеся здесь временно или навсегда, способствуют повышению удельного веса квалифицированных кадров, а также омолаживанию российского трудового потенциала. Целесообразно использовать положительный опыт других стран, прежде всего Китая, где разрабатывают программы, с одной стороны, поощрения временной как образовательной, так и трудовой миграции, с другой стимулирования возвращения на родину. Очень важно, чтобы молодые образованные люди, способные конкурировать на рынке труда, поверили в свою страну, в то, что они ей нужны, что они будут востребованы на российском рынке труда, смогут занять рабочее место соответственно полученной профессии и приносить пользу своей Родине. Для этого целесообразно, наряду

с патриотическим воспитанием, увеличивать затраты на науку и стимулировать спрос на инновационные разработки в экономике страны, а также увеличить государственное финансирование высшего образования (хотя бы до среднемирового уровня), предусмотрев при этом как повышение зарплаты преподавателей вузов, так и дополнительные поощрения для студентов – введение дополнительных стипендий, премий для стимулирования исследовательской деятельности.

### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Арефьев A.Л. Экспорт российских образовательных услуг: статистический сборник. 2018. Вып. 8.
- 2. Бараненкова Т.А. Проблема утечки умов в условиях становления и развития рынка труда постсоветской России / Развитие сферы труда в России: истоки проблем, современные тренды и вызовы глобализации // Под ред. И.В. Соболевой и А.П. Седлова. М.: ИЭ РАН, 2020.
- 3. Воеводин И.В., Пешковская А.Г., Полякова О.Р., Калиниченко Н.А. Образовательная миграция: особенности социальной адаптации студентов из Томского университета // Социологические чтения: социальные тренды современности. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Новосибирск, 2019. С. 66–70.
- 4. *Горшкова Л.Ю*. Особенности регулирования рынка образовательных услуг развитыми и развивающимися странами // Научное обозрение. Сер. 1. Экономика и право. Научно-аналитический журнал. 2012. № 3–4.
- 5. *Елдышова О.А.* Профессиональное самосознание как психологическая составляющая профессионального становления // Фундаментальные исследования. 2006. № 7.
- 6. Землянская И.А. Современные тенденции в образовании в России и за рубежом // Социология и социальная работа: современные образовательные и научно-исследовательские практики. Сборник материалов научно-практической конференции (14–15 ноября 2019). Самара, 2019.
- 7. Кокарева А.И., Барсуков А.М. Научная дипломатия и академическая мобильность как элементы «мягкой силы» // Мобильность как измерение мягкой силы: теория, практика, дискурс. Сборник научных трудов по итогам Всероссийской научнопрактической молодежной конференции (19 июня 2019). Екатеринбург, 2019.
- 8. *Кузьминов Я.И*. Структура вузовской сети: от советского к российскому «Мастер-плану» // Вопросы образования. 2013. № 4.
- 9. *Куценко Т.И.* Интеллектуальная миграция в современной России: Монография. М.: Спутник +, 2011.
- 10. *Мазин А.Л.* Миграционные желания российских студентов: динамика, причины, последствия // Проблемы современной экономики. 2018. № 4.
- 11. Рынок труда и миграция. Учебное пособие /авт.-сост. Е.Б. Крылова, О.В. Корнейчук. М.: Московский гуманитарный университет, 2012.
- 12. *Рязанцев С.В.* Роль миграции в комплектации депопуляции // Социальнодемографический потенциал России: состояние и перспективы. М.: Экон-Информ, 2019.

- 13. *Стрепетова М.П.* Утечка умов и интеллектуальный потенциал России // Проблемы прогнозирования. 1997. № 1.
- 14. *Чубаров И.Г., Колесников Д.Б.* «Один пояс Один путь» глобализация по-китайски // Мировая экономика и международные отношения. 2018. № 1.

#### ABOUT THE AUTHOR

**Baranenkova Taisiya Alekseevna** – 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 agastya73@mail

## MIGRATION OF HIGHLY QUALIFIED PERSONNEL: MODERN TRENDS AND MECHANISMS OF REGULATION

The article analyzes the scale, dynamics and consequences of external and internal migration movements of highly qualified and scientific personnel. An assessment of the impact of these movements on the formation of human resources in Russia was given. The problems of educational migration of young people were considered, as an important source of replenishment of the country's personnel potential. Suggestions for improving the regulation of migration processes were outlined.

**Key words**: human resources, migration of highly qualified personnel, migration of scientists, international educational migration, foreign students, migration policy.

JEL: J24, J44, F20, F22.

## Вестник Института экономики Российской академии наук 5/2020

## О.Ю. БОЛДЫРЕВ

кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доцент кафедры муниципального права Юридического института РУДН

## КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА-2020 И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ

В статье рассмотрены три группы проблем, оказывающих влияние на экономическое развитие России. Во-первых, это проблемы, которые не были решены в Конституции 1993 г. в силу декларативного характера соответствующих норм и их необеспеченности необходимыми гарантиями. Во-вторых, анализируются проблемы, которые заложены нормами действующей Конституции. В-третьих, названы проблемы, которые стали актуальными сегодня, а их значимость на момент разработки Конституции 1993 г. еще не осознавалась. Показано, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» указанные проблемы не решает. Предлагаются варианты дальнейшей конституционной реформы.

**Ключевые слова:** конституционная реформа, поправки к Конституции, конституционное регулирование экономики, экономическое развитие, экономический суверенитет, Центральный банк, социальное государство.

JEL: K10, E58, P47.

DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10059.

## Конституция и экономика

Конституция – правовая основа не только политической, но и социально-экономической системы. Она оказывает влияние на экономику несколькими способами.

Во-первых, в конституциях содержатся «экономические нормы». В них часто закрепляется экономическая система государства. В конституциях социалистических государств она обычно провозглашается прямо. В иных случаях она чаще фиксируется косвенно – через закрепление форм собственности, свободы предпринимательской деятельности и т. д. Хотя, например, в ст. 38 Конституции Испании 1978 г. или в ст. 28 Конституции Андорры 1993 г. прямо закреплена «рыночная экономика», в ст. 20 Конституции Польши 1997 г. – «социальное

рыночное хозяйство», в ст. 80 Конституции Португалии 1976 г. - «смешанная экономика». В ст. 15 Конституции Китая 1982 г. (с последующими поправками) провозглашена «социалистическая рыночная экономика». Иногда конституции отдают определение экономической системы на откуп законодателю (например, так истолковал нормы Основного закона Федеральный Конституционный Суд ФРГ в 1954 г.). В конституциях обычно закрепляются социально-экономические права и свободы человека и гражданина, основы бюджетно-налоговой системы, конкурентного права, основы отношений собственности. Речь идет о многообразии форм собственности либо о приоритете какой-либо из них (например, особая защита частной собственности, ограничение возможности ее изъятия только целями государственных нужд и на условиях предварительного и равноценного возмещения). Особая защита государственной собственности может предполагать ограничение возможности приватизации определенных объектов. Иногда закрепляется и социальная функция собственности (например, норма ст. 14 Основного закона ФРГ гласит, что «собственность обязывает» и что «пользование ею должно служить общему благу»). Наконец, в конституциях разграничиваются полномочия в экономической сфере между разными уровнями (федеральным, региональным, муниципальным) и разными органами власти, закрепляются их функции и цели деятельности.

Во-вторых, нормы законодательства, регулирующего экономические отношения (гражданского, финансового, трудового), а также не вступившие в силу международные договоры экономического характера становятся предметом проверки на соответствие Конституции органами конституционного контроля (в России – это Конституционный Суд). Соответственно, на социально-экономическую сферу влияют не только нормы и принципы, закрепленные в Конституции, но и их толкование органами конституционного контроля, их решения и сформулированные в них правовые позиции, изъятие из «экономического» законодательства норм, признанных неконституционными (за это Конституционный Суд называют «негативным законодателем»).

В-третьих, важны не только те конституционные нормы, которые посвящены экономической сфере, но и те, которые способны оказывать на нее косвенное влияние. Например, избирательная система влияет на то, какие силы, с каким социально-экономическим курсом окажутся у власти. Так, именно конституционные нормы открыли в 1932 г. путь первому в Швеции коалиционному правительству с социалдемократами на постах премьера и министра финансов, впервые в мире открыто реализовывавшему откровенно кейнсианскую политику (хотя и аргументируемую наработками собственной «стокгольмской» школы) [1, с. 49–51]. В истории есть множество примеров того,

как конституционные изменения (например, отмена имущественного ценза в избирательном праве; введение или ограничение возможностей финансирования политических партий и избирательных кампаний корпорациями и иностранными лицами) меняли политическое представительство и расстановку сил в парааменте и, как следствие, социально-экономический курс. Влияет на эти изменения и возможность для населения непосредственно решать вопросы социально-экономической жизни. Яркий тому пример – Швейцария с ее многочисленными референдумами по данной тематике. Можно вспомнить и проведение рядом государств референдумов по вопросам экономической интеграции, принятия международных финансовых обязательств. Характер экономического курса, степень его соответствия интересам общества, масштаб коррупции, верховенство закона, в том числе надежность защиты права собственности, зависят от организации системы органов власти, от модели парламентского и внешнего государственного финансового контроля, от реализуемости процедур привлечения к ответственности высших должностных лиц государства. Еще М. Вебер писал о взаимосвязи правового государства (конституционно-правовая категория) и западной модели «современного рационального промышленного капитализма», который «в такой же степени, как в исчисляемых технических средствах производства, нуждается в рационально разработанном праве и управлении на основе твердых формальных правил, без которых может обойтись авантюристический, спекулятивно-торговый капитализм и политически обусловленный капитализм всевозможных видов, но не рациональное частнохозяйственное предприятие с его основным капиталом и точной калитализм всевозможных видов, но не рациональное частнохозяйственное предприятие с его основным капиталом и точной калиталом и точной калиталом по точном частнохозяйственное предприятие с его основным капиталом и точной калиталом по точном частнохозяйственное предприятие с его основным капиталом и точном частнохозяйственное предприятие с его основным капиталом и точном частнохозя и точном частнохозя на прадп частнохозяйственное предприятие с его основным капиталом и точной калькуляцией» [2, с. 53–54].

ной калькуляцией» [2, с. 53–54].

К вопросам конституционного устройства обращались и известные экономисты. Например, Ф. фон Хайек, писал о воздействии на экономику издержек парламентской демократии и прогнозировал их усугубление в странах, которые, не располагая необходимым культурным фундаментом, заимствовали европейские демократические институты. Отсюда – его тезис о том, что «институции...», положительный эффект от которых связан с «целым рядом неявно присутствующих в культурной атмосфере старых демократий элементов и принимавшихся по умолчанию принципов», должны «превратиться в статьи конституций там, где подобное умолчание не работает» [3, с. 163]. В рамках фрайбургской школы ордолиберализма получила развитие концепция «экономической конституции», а от неоинституционализма «отпочковалась» концепция «конституционной экономики» (Дж. Бьюкенен и др.). На взаимное влияние конституционно-правовых, конституционно-политических и социально-экономических факторов указывали и другие известные авторы [4; 5].

В свете сказанного можно утверждать, что анализ Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>1</sup>, равно как и рассмотрение альтернативных вариантов реформирования действующей Конституции России, представляет интерес не только для юристов и политологов, но и для экономистов.

# Решение экономических проблем России: поправки внесенные и необходимые

Итак, возникает вопрос: решают ли поправки к Конституции РФ 2020 г. фундаментальные проблемы экономического развития России? А если нет, то какие изменения действительно нужны? Выделим 3 группы проблем:

1. Проблемы, которые Конституция 1993 г. пыталась, но не смогла решить в силу декларативности соответствующих норм.

В ст. 75 Конституции РФ закреплено, что основной функцией Центрального банка является защита и обеспечение устойчивости рубля. Но за девальвацию рубля 2014 г., которая с конституционно-правовой точки зрения свидетельствовала о невыполнении Центральным банком своей функции, его руководство ответственности не понесло, несмотря на то, что эксперты указывали на имевшиеся в руках Банка России инструменты для поддержания курса и предотвращения волатильности рубля [6].

Другой пример. Ст. 4 Конституции РФ провозглашает принцип государственного суверенитета. Но в экономической сфере он во многом оказался выхолощен массовым выведением активов из российской юрисдикции; заметным присутствием иностранного капитала в российских компаниях, в том числе имеющих стратегическое значение; зависимостью от импорта высокотехнологичной продукции, иностранных комплектующих, программных продуктов и (до недавнего времени) платежных систем и т. д.

\_

<sup>1</sup> Название Закона не отражает характер вносимых им поправок, т. к. изменения касаются не только органов власти, но и иных вопросов, в том числе социально-экономических. Представляется, что это нарушает п. 2 ст. 2 ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ», согласно которому, одним законом о поправке к Конституции РФ должны охватываться взаимосвязанные изменения конституционного текста. В противном случае возникает опасность манипулирования гражданами и их представителями. В 2020 г. единым пакетом внесены в Государственную Думу и затем вынесены на общероссийское голосование и поправки социального характера, и положения, касающиеся организации системы власти.

К числу провозглашенных Конституцией РФ, но недостаточно гарантированных можно отнести и нормы, касающиеся социально-экономических прав граждан. Так, в ст. 7 Россия провозглашается социальным государством. В 90-е годы этому положению противоречили чрезвычайное недофинансирование социальной сферы, рост связанного с приватизацией доходно-имущественного неравенства и т. д. В 2000–2010-х годах это был отказ от прогрессивного налогообложения при нарастающем неравенстве; отсутствие адекватной политики доходов (вместо нее – запредельный рост потребительского кредитования); перевод образования и здравоохранения из государственных функций в услуги и их стремительная коммерциализация, в том числе функций в услуги и их стремительная коммерциализация, в том числе обусловленная принятием Россией обязательств в рамках ВТО [7]. По-прежнему сохраняется низкий уровень (в разы меньше, чем в среднем по ОЭСР) бюджетных расходов на образование, здравоохранение, заниженный (по сравнению с рекомендациями МОТ) коэффициент замещения пенсий [8].

Провозглашенными Конституцией (ст. 1 и 12), но недостаточно обеспеченными оказались и нормы о федеративном устройстве и независимости местного самоуправления. Реализуемые федеральным центром с начала 2000-х годов межбюджетные отношения не только выхолостили эти конституционные положения, но и привели к огромной (в 2,3 трлн руб.) задолженности региональных бюджетов перед коммерческими кредиторами, в том числе иностранными. И это серьезно ограничило социально-экономическое развитие регионов<sup>2</sup>. Решили ли поправки к Конституции 2020 г. эти проблемы?

Проблема ответственности Центрального банка за реализацию конституционной функции не решена. Экономическую составляющую суверенитета России – один из ключевых элементов государственного суверенитета в современном мире – поправки в достаточной степени не защищают (подробнее – ниже), хотя их принятие обосновывалось в том числе и задачей усиления суверенитета.

В качестве дополнительных гарантий социальных прав граждан поправками установлено, что MPOT будет не ниже величины прожипоправками установлено, что мгот оудет не ниже величины прожиточного минимума, гарантируется индексация пенсий. Но, во-первых, эти нормы уже имелись в законодательстве (например, ст. 133 ТК РФ, ст. 25 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»), а, во-вторых, они могут выхолащиваться мизерными размерами прожиточного минимума и пенсий, дальнейшим повышением пенсионного возраста. Представляется, что подлинными

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: *Маркелов Р.* Госдолг российских регионов составил 2,3 трлн руб. rg.ru/2016/09/06/ golikova-gosdolg-rossijskih-regionov-sostavil-23-trilliona-rublej.html (дата обращения: 20.11.2019).

гарантиями принципа социального государства могли бы стать иные нормы, например, установление ограничений по повышению пенсионного возраста или усложненной процедуры принятия подобных решений (вплоть до референдума). А в части сокращения неравенства такими нормами могло бы быть известное зарубежным конституциям закрепление требований о «недопустимости концентрации богатства в руках немногих индивидов» [9, с. 25–26], о прогрессивном налогообложении (например, конституции Италии, Испании, Швейцарии), о социальной функции собственности (Основной закон ФРГ). Кстати, и в рамках действующей Конституции РФ эти проблемы мог бы решить Конституционный Суд РФ, например, если бы признал нормы, оформившие повышение пенсионного возраста, неконституционными – как нарушающие такие принципы, в которым он сам неоднократно апеллировал в своих решениях, как принцип правовой определенности и принцип пропорциональности/соразмерности ограничения прав и свобод<sup>3</sup>. Или если бы признал противоречащей ст. 41 Конституции РФ совокупность норм, оформляющих коммерциализацию здравоохранения (в том числе совокупность п. 2 ст. 19 и п. 4 ст. 80 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», из которых вытекает, что медицинская помощь оказывается бесплатно лишь «в гарантированном объеме» в соответствии с утверждаемой Правительством «программой государственных гарантий...» и ФЗ от 08.05.2010 г. № 83-Ф3, позволяющий государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения оказывать платные «медицинские услуги»). Также Конституционный Суд мог бы, исходя из принципа социального государства, вывести необходимость прогрессивного налогообложения (аналогично Федеральному Конституционному суду ФРГ [10, с. 71–71]). Но учитывая, что Конституционный Суд этого до сих пор не сделал, представляется актуальным закрепление соответствующих положений непосредственно в Конституции.

2. Проблемы, порожденные нормами действующей Конституции. В значительной степени это проблемы конституционно-политиче-

Нормы законодательства, оформлявшие повышение пенсионного возраста, оспаривались в Конституционном Суде РФ, но он фактически уклонился от рассмотрения вопроса, вынеся отказное определение. Фактически без рассмотрения дела по существу Суд пришел к выводу, что данный вопрос Конституцией не урегулирован и относится к усмотрению законодателя: речь идет о «вопросах социально-экономической целесообразности», оценка чего выходит за рамки полномочий Конституционного Суда РФ. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2019 г. № 854-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий».

ские: отсутствие реальных сдержек и противовесов, недостаточные подконтрольность и ответственность исполнительной власти перед Парламентом, а власти в целом – перед народом; несбалансированность между большими полномочиями Президента и ограничениями в части его подконтрольности и ответственности. Но есть и экономический аспект. Так, ответственность за экономическую политику обычно возлагается на Правительство и Центральный банк, хотя, по Конституции, Президент определяет основные направления не только внешней, но и внутренней политики и обладает кадровыми и иными инструментами влияния на деятельность Правительства и Центрального банка.

Другой пример – нечеткий статус Центрального банка. Будучи, по сути, высшей финансово-экономической властью, в ст. 11 Конституции РФ он не назван среди органов государственной власти. И хотя его статус как органа государственной власти косвенно вытекает из ст. 75 Конституции, нечеткая норма позволила законодателю последовательно закреплять «особый статус» Центрального банка как юридического лица. И, например, в 2020 г. это позволило Правительств РФ «выкупить» (?!) у Центрального банка находящиеся в федеральной собственности<sup>4</sup> акции ПАО «Сбербанк России» (по Федеральному закону от 18.03.2020 г. № 50-Ф3).

Решили ли поправки к Конституции 2020 г. эти проблемы?

К сожалению, представляется, что внесенные поправки не только не решают заложенную Конституцией 1993 г. проблему дисбалансов в системе сдержек и противовесов, но, напротив, обостряют ее [11]. Наделение Парламента кадровыми полномочиями в отношении членов Правительства выхолащивается возможностью для Президента самостоятельно отправлять их в отставку. В остальном же наблюдается еще более очевидное усиление полномочий Президента и зависимости от него судов и Прокуратуры.

В части экономической, хотя и закрепляется, что Президент «формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях <...> определения <...> приоритетных направлений социально-экономического развития государства», но эта норма не уточняет субъекта, несущего ответственность за реализацию этих направлений. Вместо более четкого разграничения полномочий между Президентом и Правительством (либо лишения Президента рычагов влияния на Правительство, либо, напротив, закрепления, что Президент – глава исполнительной власти, отвечающий за ее деятельность), поправки, как видится, усугу-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> По ст. 2 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (далее – ФЗ о Центральном банке РФ) имущество Банка России являются федеральной собственностью.

бляют размывание ответственности появлением норм о Государственном Совете с неясным статусом.

Представляется, что реально исправлению перекосов в системе сдержек и противовесов могли бы служить иные нормы. Такой нормой, например, могло бы быть определение Парламента не только как представительного и законодательного, но и как контрольного органа (исключенное Конституцией 1993 г.)<sup>5</sup>. Конечно, истолковать понятие «представительный орган» как подразумевающее полноценные контрольные полномочия мог бы Конституционный Суд РФ. В аналогичной ситуации Верховный Суд США вывел контрольную функцию Конгресса, исходя из его представительной и законодательной функций, в частности, в деле McGrain v. Daugherty от 1927 г. Но с учетом того, что Конституционный Суд может содействовать и обратному, т. е. усилению авторитарных тенденций (так, если Верховный Суд США выводил «подразумеваемые полномочия» Парламента, а неписаную «привилегию исполнительной власти» Президента, напротив, ограничил в деле United States v. Nixon 1974 г., то Конституционный Суд РФ, наоборот, фактически вывел «неписаные»/«подразумеваемые полномочия» лишь для Президента<sup>6</sup>), более надежным способом является внесение поправки к Конституции. К сожалению, представляется, что поправки 2020 г. только ограничили контрольные полномочия Парламента, закрепив полномочия Президента по участию в формировании Счетной палаты РФ. По Конституции 1993 г. Счетная палата РФ формировалась палатами Парламента на паритетной основе и, хотя впоследствии законодательно было закреплено участие Президента в формировании Счетной палаты, сохранялся вопрос о соответствии указанных норм Конституции.

<sup>5</sup> Принятие Федерального закона от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» может толковаться как признание за Парламентом контрольной функции, но данный Закон предусматривает ее лишь в усеченном виде, в частности, не допуская парламентского расследования в отношении действий Президента (по сути, являющегося реальным главой исполнительной власти). Также вряд ли можно рассматривать в качестве полноценного возвращения контрольной функции поправку к Конституции 2008 г. (где подлинный контроль подменен лишь требованием отчетности Правительства перед Государственной Думой, а Совет Федерации проигнорирован). Законодательное же изменение процедуры формирования Счетной палаты РФ, сделавшее зависимым от Президента ее кадровый состав, дополнительно ослабило контрольные полномочия Парламента.

<sup>6</sup> См., в частности: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П (по т. н. «чеченскому делу») и Особые мнения к нему. Противником данной доктрины выступал судья Конституционного Суда РФ и профессор МГУ им. М.В. Ломоносова В.О. Лучин.

Еще один пример не внесенной, но целесообразной поправки – конкретизация статуса и целей деятельности Центрального банка. Важно зафиксировать статус Центрального банка как органа государственной власти и определить его место в системе разделения властей. Это обусловлено его исключительными полномочиями на денежную эмиссию (по ч. 1 ст. 75 в совокупности с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ), наделением Центрального банка правом принимать нормативные акты (абз. 1 ст. 7 ФЗ «О Центральном банке РФ»), колоссальными объемами государственной собственности, управление которыми осуществляет Центральный банк РФ, а также иными монопольно осуществляемыми им функциями, включая регулирование деятельности коммерческих банков и банковский надзор. Это также согласуется с развитием логики ч. 2 ст. 75 Конституции РФ. Представляется недопустимым под предлогом «независимости» Центрального банка (притом, что по Конституции он независим лишь в части осуществления своей основной функции) ограничивать его подконтрольность Парламенту и Счетной палате.

Важно подчеркнуть и недостаточность закрепления в качестве конституционной функции лишь поддержания устойчивости национальной денежной единицы. В условиях открытой экономики, членства России в ВТО и, соответственно, ограничений в арсенале инструментов защиты национальных производителей актуально закрепление среди целей/задач деятельности Центрального банка обеспечения условий кредитования реального сектора экономики России на условиях не хуже, чем у зарубежных конкурентов [12, с. 64–65; 13, с. 62, 65].

Ни одна из этих важных для социально-экономического развития России поправок не была внесена. Таким образом, представляется, что внесенные поправки не решают основные проблемы, порожденные Конституцией 1993 г., но, напротив, создают новые угрозы.

3. Проблемы, не осознававшиеся актуальными на момент разработки Конституции 1993 г.

К этим проблемам относится недостаточная конкретизация некоторых принципов, понимание которых со временем меняется. Например, как толковать категорию «поддержка конкуренции» (ст. 8 Конституции)? Как обеспечение условий для конкуренции на внутреннем рынке, ограничение его монополизации (понимание, вытекающее из совокупности п. 1 ст. 8 и п. 2 ст. 34)? Или же в условиях глобализации и членства в ВТО эту норму нужно толковать как создание государством условий для обеспечения конкурентоспособности национальных производителей на мировых рынках? Если такое толкование не дает Конституционный Суд, не следует ли прямо закрепить подобное требование непосредственно в Конституции, особенно в ситуации, когда, по оценкам экспертов, российские предприятия десятилетиями

функционируют в условиях, заметно худших, нежели их зарубежные конкуренты (в части налогообложения, доступа к кредитам, лизингу и др.)?

Другой пример. Конституция РФ закрепила «классические» требования к государству: «правовое», «социальное». Но она не закрепила требование научного и промышленно-технологического развития. А ведь именно им сегодня определяется место государства в мировой «центр-периферийной» системе. В некоторых конституциях, например, в ст. 9 Конституции Италии, содержатся положения о поощрении научных и технических исследований. Политика же российского государства на протяжении многих лет подвергается критике за ее ориентацию на интересы финансово-спекулятивных и сырьевых, а не высокотехнологичных отраслей.

Нет в Конституции РФ и закрепления особо ценных и значимых учреждений и объектов, в отношении которых установлен запрет ликвидации, ограничения на приватизацию; в целом механизма защиты и обязанности приумножать достижения предыдущих поколений, что известно зарубежным конституциям. Это касается не только природных ресурсов, на приватизацию которых не установлено ограничений, но и ключевых научных, инфраструктурных, культурных учреждений. Такие «лакуны» позволили в 2013 г. провести закон о реорганизации РАН (в исходном законопроекте предлагалась вообще ее «ликвидация»). Как отмечалось в Постановлении Общего собрания РАН от 9 сентября 2013 г., этот закон «ведет к подрыву технологической независимости и конкурентоспособности России, национальной безопасности и обороноспособности государства»<sup>7</sup>. А ранее была фактически ликвидирована единая электроэнергетическая система (в рамках «реформы PAO «ЕЭС России») – один из ключевых элементов экономической и в целом национальной безопасности [14; 15].

Еще одна из проблем, актуализированных глобализацией, касается обеспечения суверенитета государства. Хотя, как уже говорилось,

<sup>7</sup> Постановление Общего собрания РАН № 28 от 9 сентября 2013 г. «О проекте Федерального закона «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»». www.ras.ru/News/ShowNews.aspx?ID=873e56fc04fc-4a39-820d-3dae22a54d93 (дата обращения: 04.08.2019). На пагубные последствия реформы обращали внимание многие крупные ученые, включая правоведов (см., например: Академик Лисицын-Светланов. Замечания на проект Федерального закона о реформировании РАН. URL: www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=b85c79ae-e166-4fa4-8b9e-acef7ba75ca9 (дата обращения: 08.03.2019) и экономистов (см., например: Великое научное закрытие. Академик О. Богомолов: Национальное достояние России под угрозой. inecon.org/docs/Bogomolov\_RAS\_Reform.pdf (дата обращения: 08.02.2020); Р.С. Гринберг. Закон о реформе РАН – пиррова победа власти // Мир перемен. 2013. № 3. С. 5–7; и др.

Конституция 1993 г. закрепила положения о суверенитете, возникли новые вызовы, в то время еще не очевидные для разработчиков Конституции. В частности, это финансовые инструменты десуверенизации государств, например, через хранение государственых резервов в финансовых инструментах иных государств, в первую очередь США. Проведение на протяжении многих лет Россией подобной политики квалифицируется экспертами как «льготное кредитование стратегических конкурентов России» [16, с. 84]. Это и привязывание объема эмиссии национальной денежной единицы к объему иностранной валюты, как правило, долларов (т. н. политика «ситгепсуbоагд»), полученных от продажи природных ресурсов. Примером угроз является и установление контроля иностранных государств и ТНК над национальными природными ресурсами даже при формальном закреплении государственной собственности на недра (чего, кстати, Конституция РФ – в отличие от ряда иных конституций – не делает, закрепляя в ст. 9 различные формы собственности на природные ресурсы) – через «соглашения о разделе продукции» и иные концессионные и инвестиционные соглашения, международные договоры по типу Договора к Энергетической Хартии [17].

Решают ли принятые поправки к Конституции эти проблемы?
В части обеспечения принципа суверенитета они вводят для должностных лиц ценз оседлости и требования отсутствия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Но эти ограничения и так уже закреплены законодательно. Дополнение же ст. 79 коноваться на основании положений меж дународных договоров по том, что решения межгосударственных органиле принятые на основании положений меж дународных договоров по том, что решения межгосударственных органиле принятые на основании положений меж дународных договоров по том, что решения межгосударственных органиле принятые на основании положений меж дународных договоров.

ничения и так уже закреплены законодательно. Дополнение же ст. 79 Конституции нормой о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению, строго говоря, лишь воспроизводит позицию, уже сформулированную Конституционным Судом РФ в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П. Наделение Конституционного Суда РФ полномочием разрешать вопрос «о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации», является, по сути, лишь легитимизацией на уровне Конституции полномочия, которым Конституционный Суд РФ уже наделен изменениями в ФКЗ о нем 2015 г.

ции полномочия, которым конституционный суд т у уже паделен изменениями в ФКЗ о нем 2015 г.
Представляется, что ст. 79 Конституции РФ действительно требовала поправок, но в другой части. Так, с учетом зарубежного опыта представляется целесообразным установить усложненные процедуры принятия международных обязательств, влекущих финансово-экономические обременения для России, или о передаче суверенных полно-

мочий межгосударственным объединениям (в России же даже вызывавшее многолетние дискуссии присоединение к ВТО ратифицировалось в порядке обычного федерального закона) [17].

Кроме того, внесенные поправки никак не элиминируют угрозы для экономической безопасности государства, связанные с незащищенностью внутреннего рынка и сырьевым характером российской экономики. Как подчеркивает С.Н. Сильвестров, «одной из угроз экономической безопасности страны остается чрезмерная открытость экономики, уязвимость ее финансовой системы... Сколько бы мы ни гордились своей независимостью, на самом деле наша экономика абсолютно зависит от любого движения. Мы, к сожалению, совершенно не защищены в силу нашей монокультурности по представленности в мировой экономике» [18, с. 84].

Более того, некоторые внесенные поправки представляются, напротив, создающими риски для государственного суверенитета. Так, в ст. 67 Конституции внесено дополнение о возможности создания на территории России «федеральных территорий», организация публичной власти на которых будет установлена законом. С учетом уже имеющегося опыта возникает вопрос: не открывает ли это возможность для выведения части территории страны из-под общего национального правового регулирования? В частности, может возникнуть возможность для выведения экономических споров, связанных с этими территориями и имеющимися на них ресурсами, из национальной юрисдикции и для передачи полномочий органов государственной власти и местного самоуправления на этих территориях иным субъектам, в том числе коммерческим и иностранным. Так, в п. 4 ст. 10 Федерального закона от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» установлено, что в случае, если в границы территории опережающего социально-экономического развития входит городское или сельское поселение, ряд функций (по сути, относящихся к компетенции местного самоуправления) осуществляет управляющая компания. Она, в свою очередь, является акционерным обществом (п. 5 ст. 2 Закона), то есть коммерческим юридическим лицом (пп. 1 и 4 ст. 66 ГК Р $\Phi$ ), преследующим в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли (п. 1 ст. 50 ГК РФ). Это явно расходится с функциями местного самоуправления.

Таким образом, хотя внесение поправок к Конституции обосновывалось задачами исправления дисбалансов в системе власти (наделением большими полномочиями Парламента), обеспечения суверенитета и развития социального государства, эти цели трудно считать достигнутыми. Анализ включенных в Закон о поправке к Конституции конкретных норм говорит о том, что, с точки зрения конституционно-

правовой и политической, увеличиваются полномочия не столько Парламента, сколько Президента. Не устраняется, а напротив, усиливается проблема размывания ответственности за выработку и реализацию социально-экономического курса страны. К сожалению, не решаются в полной мере и вопросы реального обеспечения суверенитета в условиях новых вызовов. Более того, возникают новые риски в виде закрепления на конституционном уровне возможности выведения из национальной юрисдикции отдельных территорий государства. С точки же зрения экономической, конституционная реформа не создала каких-либо серьезных предпосылок для ускоренного научнотехнологического и промышленного развития и практической, а не декларативной реализации нормы о социальном государстве. Следовательно, реформа не заложила серьезные основы для долгосрочного устойчивого развития, соответствующего геополитическим интересам России. Поэтому сохраняет актуальность разработка направлений дальнейшей конституционной реформы, нацеленных на решение основных проблем развития национальной экономики.

### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Александрова О.А. Институциональные проблемы становления социального государства в современной России. М.: М-Студио, 2009.
- 2. *Beбер M.* Протестантская этика и дух капитализма. www.gumer.info/bibliotek\_ Buks/Sociolog/Veb\_PrEt/01.php#\_ftn1 (дата обращения: 06.11.2019).
- 3. Хайек Ф. Общество свободных. Overseas Publications Interchange Ltd, London, 1990.
- 4. *Шумпетер Й.* Капитализм, Социализм и Демократия: Пер. с англ. / Предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М.: Экономика, 1995.
- 5. Богомолов О.Т. Демократия и социально-экономический прогресс / Неэкономические грани экономики: непознанное взаимовлияние. Научные и публицистические заметки обществоведов / Рук. междисципл. проекта и науч. ред. О.Т. Богомолов; зам. рук. междисципл. проекта Б.Н. Кузык. М.: Институт экономических стратегий, 2010. С. 296–316.
- 6. *Ершов М.В.* Об обеспечении валютной стабильности и о новых финансовых механизмах в условиях санкционного режима // Российский экономический журнал. 2014. № 5. С. 22–30.
- 7. *Александрова О.А.* Социальная политика в условиях социально-экономической и идейной десуверенизации // Народонаселение. 2015. № 4 (70). С. 17–32.
- 8. Человек социальный как цель и источник развития России: Научный доклад / Под ред. О.А. Александровой и В.В. Локосова. М.: Экон-информ, 2018.
- 9. *Чиркин В.Е.* Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12 (144).
- 10.  $\Lambda \omega \delta e$ -Воль $\phi \phi \Gamma$ . Принцип социального государства в практике конституционного суда Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1.
- 11. Болдырев О.Ю. Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых? // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 121–127.

- 12. *Болдырев О.Ю.* Защита прав предпринимателей конституционно-правовыми методами в связи с присоединением России к ВТО // Предпринимательское право. 2013. № 2.
- 13. *Ершов М.В.* ВТО: о возможностях финансовой конкуренции // Россия в ВТО: финансово-экономические риски. Аналитические материалы научнопрактической конференции (М., 15 апреля 2013). М.: Финансовый университет, 2014.
- 14. *Кудрявый В.В.* Об альтернативе проектируемому варианту реформирования отечественной электроэнергетики // Российский экономический журнал. 2011.  $\mathbb{N}_2$  6. С. 6–19.
- 15. *Гельман М.М.* Реформу РАО «ЕЭС России» Конституционный Суд может признать незаконной // Промышленные ведомости. 2004. № 16.
- 16. Сильвестров С.Н. Глобализация и глобальное регулирование: новейшие тенденции и вызовы для российской экономической политики // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 62–91.
- 17. Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционноправовые механизмы его защиты: монография / Научн. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2018.
- 18. Сильвестров С.Н. Противодействие вызовам развития международной валютнофинансовой системы // Развитие и безопасность. 2019. № 2. С. 4–12.

### ABOUT THE AUTHOR

**Boldyrev Oleg Yurievich** – PhD (law), Assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Faculty of Law of M.V. Lomonosov Moscow State University, Associate Professor of the Department of Municipal Law of the Law Institute of Peoples' Friendship University of Russia (RUDN). Moscow, Russia oleg211291@bk.ru

### CONSTITUTIONAL REFORM-2020 AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA

The article examined three groups of problems which had affected the economic development of Russia. First, these are the problems that were not solved in the 1993 Constitution, due to the declarative nature of the relevant norms and their lack of necessary guarantees. Secondly, the author analyzes the problems, that are laid down by the norms of the current Constitution. Thirdly, they named the problems that have become relevant today, and their significance at the time of the drafting of the 1993 Constitution was not yet realized. It was shown that the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation, dated 14th of March, 2020, No. 1 FRZ ( The Federal Constitutional Law (FCL) of the Russian Federation "On improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authorities" did not solve these specified problems. Options for further constitutional reform are proposed.

**Key words**: constitutional reform, amendments to the Constitution, constitutional regulation of the economy, economic development, economic sovereignty, Central Bank, welfare state.

JEL: K10, E58, P47.

## ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

### С.А. АНДРЮШИН

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

### И.С. БУКИНА

кандидат экономических наук, руководитель Центра макроэкономического анализа и прогнозирования ФГБУН Институт экономики РАН

## А.П. СВИРИДОВ

младший научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

# ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА БАНКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ДЕФЛЯЦИОННЫХ РИСКОВ

В статье дана экспертная оценка проекта «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов» (по версии 29.09.2020); проанализированы сценарии развития российской экономики, ценовая и финансовая стабильность, процентная и кредитная политика, показатели макроэкономического прогноза, бюджетно-налоговая политика; сделан вывод о том, что в условиях роста дефляционных рисков целевым режимом ДКП Банка России должен стать режим таргетирования уровня номинальных цен ВВП, а операционным показателем – индекс цен производителей, или дефлятор ВВП.

**Ключевые слова:** Банк России, банковский сектор, бюджетный канал, денежнокредитная политика, процентная политика, таргетирование инфляции, ценовая стабильность, финансовая стабильность.

**JEL:** E50, 52, 58.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10060.

Проект Банка России «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов» [1] (далее – Проект), сохраняя приверженность прежним постулатам и принципам составления подобных программных документов, содержит лишь некоторые отличительные характеристики (признаки), связанные в первую очередь с особенностями развития

четырех (базового и трех альтернативных) сценариев развития российской экономики.

За основу прогноза социально-экономического развития РФ в 2021—2023 гг. Банком России был взят базовый сценарий, предполагающий следующие целевые параметры:

- постепенное снижение риск-премии РФ в 2021–2023 гг. и возобновление притока иностранного капитала в российскую экономику;
- стабилизация цены на нефть на уровне 50 долл. США за баррель к концу 2022 г.;
- восстановительный рост потребительского и инвестиционного спроса, который будет обеспечиваться мягкой денежно-кредитной политикой (ДКП) и антикризисными мерами Правительства РФ;
- начало бюджетной консолидации со второй половины 2021 г. и восстановление уровня расходов федерального бюджета в соответствии с бюджетным правилом в 2022–2023 гг.;
- стабилизация темпов прироста требований банковской системы к экономике на уровне 7 – 11%, в основном за счет кредитования домашних хозяйств;
- достижение темпов прироста расходов на конечное потребление домохозяйств в 2021 г. на уровне 4,3–5,3%, в 2022 г. 2–3% и в 2023 г. 1,8–2,8% годовых;
- достижение темпов прироста валового накопления основного капитала в 2021 г. 2,5–4,5%, 2022 г. 3,8-5,8% и 2023 г. 2,7–4,7%;
- возврат квартальных темпов прироста цен к середине 2021 г. в годовом выражении к 4% и сохранение их на этом уровне до конца 2023 г.
- начало плавного перехода от мягкой к нейтральной денежно-кредитной политике в конце 2023 г. и формирование на этой основе необходимых и достаточных условий устойчивого развития российской экономики [1, с. 40–43].

Второй – проинфляционный сценарий предполагает более глубокое по сравнению с базовым падение потенциального уровня выпуска мировой экономики и более умеренные темпы восстановления российской экономики, чем в базовом сценарии [1, с. 43, 44].

Третий – дезинфляционный сценарий в отличие от базового исходит из того, что правительства и центральные банки будут сохранять ограничительные меры и мягкую денежно-кредитную политику продолжительное время, восстановление российской экономики будет слабым, что будет препятствовать закрытию отрицательного разрыва выпуска на всем прогнозном горизонте [1, с. 45, 47].

*Четвертый* – рисковый сценарий допускает возможность других шоков для мировой экономики (усиление торговых противоречий

и геополитической напряженности, долговых проблем отдельных стран или отраслей) и предполагает, что отрицательный разрыв выпуска в России не закроется на протяжении всего прогнозного периода [1, с. 47,48].

Далее будет показано, что стабилизация инфляции вблизи 4% уже не является достаточным основанием для перехода к ДКП, создающей необходимые условия для стабильного развития российской экономики. Целевые параметры предложенного базового сценария, по мнению авторов, не будут достигнуты, так как рост макроэкономической неопределенности в России и мире требует реализации целевых параметров других сценариев – в первую очередь дефляционного и отчасти рискового. Такой акцент в макроэкономическом прогнозировании социально-экономического развития страны может стать необходимой основой для того, чтобы уже в среднесрочной перспективе снизить риски, связанные с дальнейшим падением совокупного спроса (внешнего и внутреннего), с развертыванием второй волны пандемии COVID-19 и с переоценкой ее негативных последствий, а также с усилением геополитической напряженности, возникновением новых торговых войн, стремительным ростом как демографических, так и долговых проблем в мировой экономике.

#### Ценовая стабильность

Ценовая стабильность (поддержание годовой инфляции вблизи 4%) в рамках режима таргетирования инфляции является основной целью ДКП. Данный целевой уровень (в два раза выше европейского) выбран Банком России с учетом особенностей ценообразования и структуры российской экономики. Во-первых, из-за недостаточной развитости в России рыночных механизмов и отраслевой диверсификации национальной экономики. Во-вторых, в результате постоянной необходимости минимизации рисков возникновения дефляционных тенденций на рынках отдельных товаров, цены на которые могут сильно колебаться.

Чтобы процесс выравнивания относительных цен на российском рынке не приводил к дефляционным явлениям, целевой показатель прироста общего ИПЦ устанавливается Банком России с некоторым «запасом» [1, с. 25]. Но в условиях стремительного распространения дефляционных трендов в мировой экономике (в первую очередь торговых партнеров РФ), и российской в частности, уровня этого «запаса» будет не хватать. Он будет снижаться так же быстро, как снижался в 2020 г. уровень долгосрочной нейтральной реальной процентной ставки центральных банков или реальной доходности государственных облигаций в разных странах. Например, долгосрочная нейтраль-

ная реальная процентная ставка в США сместилась с 0,75-1,0% в июне 2018 г. до 0,25-0,5% в июне 2020 г. В 2020 г. долгосрочная реальная нейтральная ставка в России сместилась в августе 2020 г. до 1,0-2,0%, а не 2,0-3,0%, как в 2019 г. [1, c. 28].

Регулируя в обращении лимит банковской ликвидности (нормативный остаток средств на корсчетах банков, необходимый для выполнения банками обязательных резервных требований и регулярного проведения клиентских платежей), Банк России начиная с 2017 г. стал активно формировать в банковском секторе структурный профицит ликвидности. Этот профицит, даже в условиях кризиса ликвидности, вызванного первой волной пандемии, не исчезает – к концу 2020 г. его объем ожидается на уровне 2,0 трлн руб. В дальнейшем на трехлетнем горизонте структурный профицит ликвидности сохранится и составит, по оценкам экспертов Банка России, к концу 2023 г. около 1,0 трлн руб. [1, с. 68].

По нашим оценкам, структурный профицит ликвидности банковского сектора в конце 2023 г. будет в разы больше. Во-первых, повышенный рост макроэкономической неопределенности в России и мире приведет к сильному падению совокупного спроса, что потребует принятия дополнительных антикризисных мер как со стороны правительства РФ, так и Банка России, в связи с большой вероятностью развертывания в конце 2020 г. или в начале 2021 г. второй волны пандемии. Во-вторых, возросший уровень неопределенности будет стимулировать банки проводить более консервативную кредитную политику, тщательно отбирая заемщиков, что приведет к замедлению кредитования как организаций, так и населения. В-третьих, с рынка уйдет значительное количество кредитных организаций, а также усилится концентрация финансовых организаций и их капитала в руках немногих (госструктур), в основном первых топ-5. Используя бюджетные и внебюджетные средства, им не нужно будет на регулярной основе привлекать дополнительное рефинансирование у Банка России для осуществления своей текущей деятельности.

Банк России в 2021–2023 гг., по нашим оценкам, будет по-прежнему активно проводить операции по абсорбированию излишней ликвидности, привлекая избыточные средства банков в депозиты или к размещению их в купонные облигации Банка России (КОБРы). При этом доходность по итогам этих операций для банков будет близка к ключевой ставке. И хотя за январь-август 2020 г. среднее абсолютное отклонение ставки RUONIA от ключевой ставки (спред) немного увеличилось по сравнению с прошлым годом и составило 20 б. п. (среднее за 2019 г. – 18 б. п.), в среднесрочном периоде оно резко сократится (до 8–10 б. п.) [1, с. 65]. При этом однодневные ставки денежного рынка будут формироваться преимущественно в нижней половине процент-

ного коридора, целенаправленно раскручивая дефляционную спираль в экономике.

Но эксперты Банка России так не считают. Они уверены, что если однодневные и недельные ставки денежного рынка формируются вблизи ключевой ставки, то повышается действенность процентного канала трансмиссионного механизма (ТМ) ДКП, что в конечном итоге позволяет Банку России достигать цели по инфляции [1, с. 10]. А если так, то почему не наблюдается устойчивого и сбалансированного роста экономики, роста инвестиций, повышения доступности долгосрочных финансовых ресурсов и доверия к национальной валюте в российской экономике? По мнению главы Счетной палаты РФ А.Л. Кудрина, проблема не столько в пандемии, сколько в недостатке структурных мер, которые могут запустить в российской экономике реальный инвестиционный рост [2].

По нашим оценкам, российская экономика на протяжении всего периода 2021–2023 гг., скорее всего, будет функционировать в основном в рамках параметров дефляционного и отчасти рискового сценариев, провоцирующих низкую инфляцию (ниже цели), рост структурного профицита ликвидности, снижение инвестиций в основной капитал, отток частного капитала, падение реальных располагаемых доходов населения и повышенную волатильность обменного курса рубля. Все это приведет к тому, что процентный канал ТМ ДКП Банка России практически перестанет работать.

#### Процентный канал ДКП

В условиях нарождающегося в мировой экономике тренда роста дефляционных рисков, режим таргетирования инфляции и его основной атрибут – ключевая процентная ставка (benchmark) – уже не в полной мере восприимчивы к процентной политике центральных банков. Это проявляется в эффекте неполного переноса процентных ставок денежного (межбанковского) рынка на депозитные и кредитные ставки домашних хозяйств и нефинансовых организаций.

Стремительное ослабление конкуренции в мире и в России в пользу отдельных системно значимых финансовых организаций потребовало от центральных банков адекватного реформирования действующих эталонных ставок денежного рынка. Прежняя методология однодневных и недельных ставок денежного рынка, формирующихся вблизи ключевой (или эталонной) ставки, стала в последнее время давать серьезные сбои, подвергаться манипуляциям котировок, не связанных с фактическими транзакциями, со стороны глобальных банков. Поэтому после череды кризисов (2008–2009, 2014–2015, 2019–2020 гг.) во многих странах стала происходить активная модернизация

инструментария процентной политики центральных банков, в том числе путем введения новых индикаторов регулирования предложения денежной ликвидности на межбанковском рынке, смены администраторов и методов расчета индикативных процентных ставок. Такие рекомендации, например, в 2013 г. были инициированы Советом по финансовой стабильности (FSB), Международной организацией комиссий по ценным бумагам (IOSCO) [3], а в 2016 г. – ЕС в виде регламента эталонных ставок RMB.

Не стоит в стороне от этих процессов и Банк России [4]. В мае 2020 г. Банк России и СРО НФА приступили к реформированию порядка администрирования ставки RUONIA как индикативной ставки по однодневным межбанковским рублевым кредитам (депозитам), отражающей оценку стоимости необеспеченного рублевого заимствования на условиях «овернайт» [5]. Стремясь повысить доверие к этому индикатору и привести его в соответствие с международными стандартами качества индикаторов денежного рынка, Банк России принял на себя функции администратора ставки. Впредь ставка RUONIA должна привести к отказу от прежних индикативных ставок, выступающих связующим звеном между крупными и многочисленными малыми банками, в пользу ставок по фактическим операциям, по которым привлекают займы «овернайт» только крупные, системно значимые банки (как правило, госбанки) [6, с. 14–16].

Новый порядок администрирования ставки RUONIA при непосредственном участии Банка России, по нашему мнению, приведет к еще более стремительной монополизации российского финансового рынка, к снижению на нем справедливой конкуренции, развитию олигополии и концентрации капитала и денежных ресурсов в системно значимых (в первую очередь государственных) финансовых организациях. Это позволит Банку России быстрее адаптировать и «вписать» финансовый рынок РФ в стремительно меняющиеся глобальные тренды современной экономики, а значит подготовить население и российский бизнес к очередным снижениям ключевой процентной ставки, к дальнейшему сжатию совокупного спроса и отклонению инфляции вниз от цели.

#### Финансовая стабильность

В настоящее время многие центральные банки, и Банк России в частности, придерживаются в своей деятельности принципа разделения целеполагания между ДКП и обеспечением устойчивости финансового сектора. Это значит, что ценовая стабильность не является гарантией финансовой стабильности. Поэтому Банк России, выполняя функции мегарегулятора (с сентября 2013 г.), уже не рассматривает процентную ставку в качестве индикативного инструмента ограничения системных

рисков в финансовой системе. Обеспечение устойчивости финансового сектора достигается с помощью инструментов микропруденциального регулирования и макропруденциальной политики, которые по-разному влияют на условия проведения ДКП.

В условиях нового экономического и финансового кризиса, спровоцированного пандемией COVID-19 и стремительным снижением мировых цен на нефть, Банк России стал политически более зависим от Правительства РФ. Он вынужден осуществлять те или иные «политические» функции, противоречащие его целям по обеспечению устойчивого развития финансового рынка (финансовой стабильности). Так, для роста кредитования Банк России в 2020 г. стал использовать созданные макропруденциальные буферы капитала по необеспеченым потребительским кредитам, выданным не позднее 31 августа 2019 г., а также снизил макропруденциальные надбавки к коэффициентам риска в нормативах достаточности капитала кредитных организаций по необеспеченным потребительским кредитам, выданным после 1 сентября 2020 г. В ближайшее время это приведет к росту кредитных рисков в портфелях банков и росту плохих долгов в российской экономике.

ков и росту плохих долгов в российской экономике.

Одновременно Банк России планирует также пересмотреть порядок допуска кредитных организаций к своим операциям фондирования, что, несомненно, приведет к росту просроченной кредиторской задолженности в российской экономике. В частности, в 2022 г. регулятор намерен определять своих контрагентов по операциям предоставления ликвидности на внутреннем рынке не по уровню обязательных резервных требований, а на основе информации о кредитных рейтингах, как правило, рекомендуемых Правительством РФ. Так, Банк России планирует проводить операции репо и операции кредитования с российскими кредитными организациями при условии наличия у них кредитного рейтинга на уровне не ниже «В-(RU)» по классификации рейтингового агентства АКРА (АО) или «ruВ-» – по классификации рейтингового агентства АО «Эксперт РА» [1, с. 72].

гах, как правило, рекомендуемых Правительством РФ. Так, Банк России планирует проводить операции репо и операции кредитования с российскими кредитными организациями при условии наличия у них кредитного рейтинга на уровне не ниже «В-(RU)» по классификации рейтингового агентства АКРА (АО) или «гиВ-» – по классификации рейтингового агентства АО «Эксперт РА» [1, с. 72].

В апреле-июле 2020 г. для обеспечения поддержки доходов населения и бизнеса Правительством было выделено более 2,650 трлн руб. Это – защита интересов граждан (реструктуризация кредитов и отсрочка платежей по ним), поддержка корпоративных заемщиков (в отсрочке и пролонгации кредитов), поддержка кредитования малого бизнеса, содействие реализации госпрограмм (программы рефинансирования банков, снижение процентной ставки, отмена отраслевых ограничений и введение регуляторных послаблений для банков, предоставляющих кредиты МСП), а также поддержка ипотечного кредитования (компенсации банкам снижения нормативов достаточности капитала, связанного с признанием убытков по ипотеке). Все это внесло в российскую экономику дополнительные риски финансовой нестабильности.

Банк России ожидает, что по итогам 2020 г. дефицит бюджетной системы может достичь 5% ВВП. Отрицательный вклад в рост дефицита бюджета внесут понижение ставки социальных страховых взносов для малого и среднего предпринимательства с 30 до 15% и отмена таможенных пошлин на отдельные товары (в совокупности 0,3–0,4 трлн руб. в ценах 2019 г. ежегодно). Планируется, что основным источником финансирования дефицита бюджета станут дополнительные размещения долговых бумаг – ОФЗ, региональных и муниципальных облигаций (в 2021 г. ожидается до 1 трлн руб. дополнительных заимствований посредством размещения ОФЗ), а также возобновление продажи валюты в рамках механизма бюджетного правила для компенсации выпадающих нефтегазовых доходов. Помимо этого, Банк России не исключает возможность использования Минфином России остатков средств на рублевых счетах бюджетной системы.

Все эти «политические решения», безусловно, сильно ограничивают монетарную самостоятельность и независимость Банка России. Более того, неуклонный рост фискальных затрат Правительства РФ в условиях падения совокупного спроса и падения реальных доходов населения и бизнеса<sup>1</sup>, по мнению авторов, не позволит осуществить запланированный возврат плановых расходов федерального бюджета в 2023 г. в нейтральную область [1, с. 53]. Это значит, что Банк России не сможет выявить и объективно оценить действительно насущные структурные проблемы (внутренние и внешние), которые учитываются в макроэкономическом прогнозе с целью определения направленности ДКП в среднесрочной перспективе.

#### Макроэкономический прогноз

Банк России принимает решения по ДКП на основе макроэкономического прогноза развития российской экономики, при построении которого он опирается на современные макроэкономические модели. Ядром комплексных прогнозных моделей, отражающих основные взаимосвязи в экономике на макроуровне, является базовая квартальная прогнозная модель (КПМ). Одновременно для уточнения и дополнения результатов базовой КПМ, а также параметров ее калибровки Банк России использует широкий спектр других прогнозных инструментов – сателлитных моделей и модельных комплексов, необходимых для описания каналов ТМ ДКП [8].

Вестник Института экономики Российской академии наук №5. 2020. С. 108–124

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> По данным Росстата, в январе–июле 2020 г. совокупная прибыль российских компаний по сравнению с аналогичным периодом прошлого года сократилась в 1,7 раза, при этом доля убыточных организаций резко выросла [7].

В Проекте Банк России отмечает, что ДКП воздействует на отклонения темпа роста экономики от потенциального, но не сам экономический потенциал. Пандемия коронавируса и связанные с ней ограничения вызвали отклонение фактических темпов роста российской экономики от потенциальных, что привело к падению внутреннего спроса и сильным шокам предложения. Поэтому для того, чтобы ограничить дезинфляционные риски и стабилизировать инфляцию вблизи цели на прогнозном горизонте, Банк России стал снижать ключевую ставку ниже нейтрального уровня и проводить мягкую ДКП (в апреле–июле 2020 г. ставка была снижена на 175 б. п., до 4,25% годовых).

Тем не менее Банк России продолжает придерживаться консервативного подхода при оценке баланса инфляционных рисков на прогнозном горизонте, придавая несколько большее значение проинфляционным факторам и рискам, чем дефляционным [1, с. 13]. Это в основном связано с характером инфляционных ожиданий, которые за последние несколько лет существенно снизились, но по-прежнему остаются очень чувствительны к действию краткосрочных проинфляционных факторов. Поэтому при формировании предпосылок прогноза Банк России уделяет дополнительное внимание тем факторам ценовой динамики, которые потенциально могут вызвать рост инфляции и инфляционных ожиданий.

О корректности модельного инструментария Банка России можно судить по тому, как регулятор рассчитывает сценарную траекторию изменения нейтральной процентной ставки (в частности, ключевой ставки и межбанковских ставок овернайт), при которой экономика: 1) устойчиво находится в состоянии полной занятости (выпуск равен потенциальному; и 2) инфляция стабильно поддерживается на целевом уровне ключевой ставки [1, с. 26]. Это важно при расчете нейтральной процентной ставки, которую Банк рассматривает как ориентир, относительно которого следует оценивать направленность ДКП, а также как ориентир среднего уровня процентных ставок в экономике на длительных промежутках времени.

Количественно рассчитать краткосрочную нейтральную ставку весьма проблематично даже в экономиках с гораздо более долгой историей режима таргетирования инфляции, чем РФ, и центральные банки такие количественные оценки практически никогда не озвучивают [9]. Но при принятии решений по ДКП центральный банк учитывает, в какую сторону и насколько значимо краткосрочная нейтральная ставка отклоняется от долгосрочной ставки (которая определяется структурными факторами) в зависимости от влияния циклических факторов (например, внешних условий, текущей деловой активности, мер бюджетной политики) и как она будет меняться в ближайшем будущем.

Банк России, ссылаясь на ряд исследований в области количественных оценок уровня долгосрочной реальной нейтральной ставки для страны, считает, что этот уровень в настоящее время близок к интервалу от 1 до 3% (диапазон оценок), в 2020 г. он сместился в нижнюю половину диапазона. Хотя в 2019 г. Банк России исходил еще из оценки долгосрочной реальной нейтральной ставки, находящейся в верхней половине диапазона оценок, то есть в интервале 2–3%. Произошло это, по мнению Банка России, по двум причинам: 1) вследствие ожиданий относительно долгосрочных последствий эпидемии коронавируса для мировой экономики; 2) снижения страновой риск-премии для России [1, с. 28].

Но такое объяснение, по мнению авторов, выглядит неполным, так как оно не охватывает всей группы факторов, влияющих на уровень нейтральной процентной ставки, а именно: темпов роста совокупной факторной производительности; состава и динамики численности населения (как общей, так и отдельных возрастных групп); степени развития финансового сектора и инструментов его регулирования; уровня развития цифровых финансовых услуг. Поэтому это не привело к смене инструментария для выбора приоритетов операционной цели ДКП в условиях роста в мировой и российской экономиках дефляционных рисков.

#### Кредитный канал

В 2018 г. Банк России изменил приоритеты своей операционной деятельности. Основным ее инструментом стала депозитная рублевая ставка RUONIA, которая формирует бизнес-модель, направленную на сжатие процесса кредитования в реальной экономике. Смена модели бизнеса привела к тому, что банковский сектор страны практически перестал наращивать физические объемы кредитования субъектов российской экономики (см. табл. 1).

Так, по расчетам авторов, за весь 2019 г. объем кредитов, предоставленных нефинансовым организациям всеми российскими банками, не только не увеличился, но даже немного снизился. Рост на 4,5 трлн руб. за 8 месяцев 2020 г. был связан с реализацией в марте–июле 2020 г. трех пакетов антикризисных мер Правительства РФ и мягкой политикой Банка России по реструктуризации корпоративных кредитов коммерческими банками, направленных на борьбу с распространением коронавируса и поддержку населения и бизнеса. При этом основную поддержку (70%) получили корпорации, являющиеся клиентами ведущих госбанков (топ-5²) страны.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, РСХБ и Банк «ФК Открытие».

Таблица 1 Динамика кредитования банковского сектора РФ, 2018–2020 гг.

Банки	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.09.2020
Кредиты нефинансовым организациям				
Банковский сектор РФ, трлн руб.	33,1	38,0	37,9	42,4
Топ-5 (госбанки), трлн руб.	21,9	25,3	25,9	29,0
Доля Топ-5, %	66,2	66,7	68,3	68,4
Потребительские кредиты домашним хозяйствам				
Банковский сектор РФ, трлн руб.	10,3	14,9	17,3	18,8
Топ-5 (госбанки), трлн руб.	6,0	9,8	11,5	12,7
Доля Топ-5, %	58,6	65,6	66,5	67,6

Рассчитано авторами по: Рейтинги банков. Финансовые рейтинги: Рейтинг (рэнкинг) российских банков по ключевым показателям деятельности рассчитывается по методике Banki.ru с использованием отчетности кредитных организаций РФ, публикуемой на сайте Банка России. Banki.ru. www.banki.ru/banks/ratings/?source=submenu\_banksratings (дата обращения: 25.09.2020).

Таблица 2 Динамика кредитной активности банковского сектора РФ, 2019–2020 гг., млрд руб.

1111				
Показатели	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.09.2020
Кредиты, предоставленные НФО	30 192,5	33 371,8	33 776,6	37 321,5
Кредиты, предоставленные ДХ	12 173,7	14 901,4	17 650,7	19 065,1
Кредиты, предоставленные НФО и ДХ	42366,2	48273,2	51 427,3	56 386,6
Прирост кредитования, ΔКрП	1 427,6	5 907,0	3 154,1	4 959,3
ВВП в текущих ценах, ВВП т. ц.	92 037,2	103 875,6	108 413,7	112 862,8
(ДКрП / ВВП т. ц.) ×100, %	1,6	5,7	2,9	4,4
Дефлятор ВВП, Дпр., %	5,3	10,3	3,1	2,4
Кредитная активность $(\Delta \text{Kp}\Pi / \text{BB}\Pi \text{ т. ц.} - \mathcal{A}\Pi\text{p.})$ , п. п.	-3,7	-4,3	-0,2	2,0

Рассчитано авторами по: www.cbr.ru/analytics/?PrtId=bnksyst.

В отношении кредитов домашним хозяйствам ситуация аналогичная. Прирост потребительских кредитов всего банковского сектора (417 действующих кредитных организаций) за 8 месяцев 2020 г. составил 1,5 трлн руб.: на кредиты, выданные госбанками топ-5, пришлось 80%, а на все остальные 412 действующих кредитных организаций – только 20% прироста, или 0,3 трлн руб. (см. табл. 1).

На протяжении последних почти 6 лет (то есть в условиях режима таргетирования инфляции) кредитная активность в российских банках всегда была отрицательной. За 2019 г. она повысилась, но все равно не вышла из минуса (–0,2 п.п.). За 8 месяцев 2020 г. кредитная активность впервые стала положительной (+2,0 п.п.), что было вызвано искусственно за счет накачки кредитных портфелей банков денежными средствами со стороны правительства и Центрального банка. Рост кредитной активности банков происходил как на фоне снижения инфляции, замедления темпов экономического роста, сокращения инвестиций в основной капитал, так и в результате роста долговой нагрузки на экономику, падения реально располагаемых доходов населения и продолжающейся рецессии балансовых счетов российских организаций нефинансового сектора (см. табл. 2).

#### Бюджетно-налоговый канал

В Проекте экспертами Банка России выделено несколько сценариев, каждый из которых учитывает характер проводимой бюджетноналоговой политики. В этих сценариях рассматриваются два варианта проведения такой политики: переход к бюджетной консолидации в рамках бюджетного правила к 2022 г. и проведение более мягкой бюджетной консолидации.

В рамках базового сценария предполагается, что на фоне восстановления внешнего и внутреннего спроса, бюджетная консолидация начнется в 2021 г., но будет проходить более мягко, чем предполагается бюджетным правилом. Тем не менее к 2022 г. произойдет возврат к бюджетно-налоговой политике в рамках принятого бюджетного правила. В данном сценарии бюджетно-налоговая политика, таким образом, постепенно утратит стимулирующий характер и станет нейтральной для экономической активности.

Дезинфляционный сценарий также предполагает быстрый возврат к бюджетной консолидации, однако в условиях низких цен на нефть и слабого внутреннего спроса. Следует отметить, что налоговые доходы бюджета весьма чувствительны к падениям ВВП. По расчетам авторов [10], каждый процент снижения ВВП приводит к более чем одному проценту снижения налоговой нагрузки. Так произошло и в І полугодии 2020 г. При этом основные потери налоговых доходов понес федеральный бюджет. Доходная часть бюджетов субъектов РФ в І полугодии 2020 г. не успела сократиться столь резко. Однако следует ожидать значительного снижения доходов по итогам 2020 г.

В этой связи проведение бюджетной консолидации по траектории базового сценария возможно только при существенном сокращении

расходов. Это приведет к еще большему снижению ВВП. Таким образом, дезинфляционный сценарий содержит в себе больше рисков, чем предполагается в Проекте.

Проведение более мягкой бюджетной консолидации должно поддержать внутренний спрос и стимулировать более быстрое восстановление выпуска, однако сопряжено с большим инфляционным давлением. В связи с этим ДКП, скорее всего, ужесточится, а значит повышение ключевой ставки ухудшит условия заимствования для покрытия бюджетного дефицита. В условиях сохранения выбранной траектории бюджетной консолидации также придется сокращать бюджетные расходы сверх плана.

Таким образом, умеренный характер бюджетно-налоговой политики или преждевременный переход к бюджетной консолидации замедлят выход российской экономики из рецессии. В этой связи следует рассмотреть следующие механизмы.

- 1. Многие меры, принятые в целях борьбы с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции, имеют краткосрочный характер, поэтому необходима дополнительная поддержка организациям малого и среднего бизнеса. Это может быть предоставление субсидированных кредитов на более длительный срок или возврат налоговых платежей за предыдущие периоды.
- 2. В настоящее время инвесторы предъявляют больший спрос на государственные облигации с плавающим купоном (так называемые флоутеры). Такие бумаги позволяют инвесторам снизить риски, связанные с колебанием обменного курса рубля, с ускорением инфляции. Если снижения ключевой ставки не будет происходить в ближайшее время, следует увеличить долю флоутеров в общем объеме выпусков ОФЗ.
- 3. Риски увеличения заимствований на финансовом рынке, в том числе с использованием ОФЗ с переменным купоном, могут отчасти нивелироваться согласованным проведением ДКП. Банк России может расширять кредитование под залог ОФЗ или операции по обратному выкупу. Кроме того, ЦБ РФ может расширять ломбардный список ценных бумаг за счет облигаций субъектов РФ, позволяя субнациональным властям разнообразить набор инструментов финансирования долга.

Следует отметить, что указанные меры могут быть реализованы в короткие сроки. При этом высоки риски дальнейшего ослабления рубля, положительный эффект от которого будет очень коротким. Падение стоимости национальной валюты даст некоторую поддержку нефтегазовым доходам, а также положительно скажется на экспорте и производительности. Однако эти эффекты, как правило, краткосрочны и не длятся более года.

#### Таргетирование уровня номинальных цен ВВП

В условиях заметного роста в мировой и российской экономиках дефляционных рисков процентный канал ДКП перестает эффективно работать, хотя, по оценкам Банка России, наблюдается сильная корреляция между ставками денежного рынка и ставками по кредитам и депозитам в реальной экономике. Крупным госбанкам кредиты по ключевой ставке не нужны. Более того, они не стремятся покупать резервы Банка России по ставкам денежного рынка, привязанным к ключевой. Им легче занимать дешевые ресурсы на рынке депозитов по ставкам на 1,0–1,5 п. п. ниже ключевой (см. табл. 3). Напротив, средние и мелкие банки не могут этого делать ввиду активного оттока средств домашних хозяйств и нефинансовых организаций в госбанки (в основном топ-5), а также наличия неравного доступа банков второго и третьего эшелона к ресурсам бюджетных и внебюджетных фондов.

Таблица 3 Динамика депозитов (вкладов) банковского сектора РФ, 2018–2020 гг.

Банки	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.09.2020
Депозиты нефинансовых организаций				
Банковский сектор РФ, трлн руб.	24,3	28,2	27,3	30,7
Топ-5 (госбанки), трлн руб.	14,6	16,9	16,2	18,2
Доля Топ-5, %	60,3	59,8	59,4	59,3
Вклады домашних хозяйств				
Банковский сектор РФ, трлн руб.	23,1	28,4	29,8	31,1
Топ-5 (госбанки), трлн руб.	14,6	19,1	20,8	21,9
Доля Топ-5, %	63,4	67,2	69,9	70,5

Рассчитано авторами по: Рейтинги банков. Финансовые рейтинги: Рейтинг (рэнкинг) российских банков по ключевым показателям деятельности рассчитывается по методике Banki.ru с использованием отчетности кредитных организаций РФ, публикуемой на сайте Банка России. Banki.ru; www.banki.ru/banks/ratings/?source=submenu\_banksratings (дата обращения: 25.09.2020).

В настоящее время деньги Банка России (резервы) превратились в автономный фактор денежного предложения и используются банками для взаимных расчетов в платежной системе Банка России, а ключевая ставка – в процентную ставку по этим резервам. Соответственно, возникает вопрос: как сделать так, чтобы ключевая ставка без значительного процентного спреда была прочно привязана к потребительскому и промышленному кредитованию или, говоря иначе, стала бы по-настоящему основным, операционным инструментом ДКП?

В условиях действующего режима таргетирования инфляции и существующей практики управления банковской ликвидностью это сделать практически невозможно, поскольку резервы центральных банков и частные деньги, создаваемые при кредитных операциях коммерческими банками, не взаимозаменяемы (не смешиваются), что сильно сдерживает процесс монетарного стимулирования внутреннего спроса. Но эту проблему можно решить, если целевым режимом ДКП Банка России в условиях роста дефляционных рисков станет режим таргетирования уровня номинальных цен ВВП, а целевым операционным инструментом не ИПЦ, а индекс цен производителей, или дефлятор ВВП [11].

Для этого Банк России должен модернизировать свои комплексные прогнозные модели и внести в их архитектуру ряд изменений и дополнений. В частности, внести показатели денежной и товарной массы, включить в систему уравнений кривую LM (Liquidity – Money) и исключить из макроэкономических переменных индекс импортных цен. Это позволит хозяйствующим субъектам в условиях, например, падения уровня номинальных цен ВВП наращивать текущие расходы, а Банку России не нужно будет реагировать на подобный рост предложения повышением процентных ставок [12, с. 15–16].

Таким образом, таргетирование уровня номинальных цен ВВП позволит Банку России в условиях дефляционных рисков «поставить на якорь» не только инфляционные ожидания, но и создать необходимые условия для осуществления структурных преобразований в пределах целевого таргета – дефлятора ВВП. В среднесрочной перспективе такой целевой режим ДКП приведет к тому, что монетарная политика Банка России станет играть реальную роль амортизатора внешних и внутренних шоков, а не служить их волатильным «встроенным катализатором», моментально реагирующим на любые шоки денежного предложения.

#### Выводы

- 1. Анализ Проекта показал, что стабилизация инфляции вблизи 4% является необходимым, но не достаточным основанием для устойчивого развития российской экономики. Целевые параметры базового сценария, скорее всего, не будут достигнуты, так как рост дефляционных рисков в России и мире потребует реализации целевых параметров других сценариев в первую очередь дефляционного и отчасти рискового.
- 2. В условиях заметного роста в мировой и российской экономиках дефляционных рисков произошла активная модернизации инструментария процентной политики центральных банков в пользу введе-

ния новых индикаторов регулирования предложения денежной ликвидности на межбанковском рынке, смены администраторов и методов расчета индикативных процентных ставок.

3. Необходимые условия для устойчивого развития российской экономики в условиях роста дефляционных рисков Банк России может создать, если целевым режимом его ДКП в среднесрочной перспективе станет режим таргетирования уровня номинальных цен ВВП, а операционным показателем – индекс цен производителей, или дефлятор ВВП.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов (Проект от 14.09.2020 г.). М.: Банк России, 2020.
- 2. Кудрин: проблема замедления экономики не в пандемии. www.banki.ru/news/lenta/?id=10933815 (дата обращения: 21.09.2020).
- 3. IOSCO. Principles for Financial Benchmarks Final Report, 2013. www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD415.pdf (дата обращения: 24.09.2020).
- 4. Обзор реализации глобальной реформы финансовых индикаторов и использование LIBOR / EURIBOR на российском рынке (по итогам первого полугодия 2020 года). М.: Банк России, 2020.
- 5. Информационное письмо о переходе к новым иностранным эталонным процентным индикаторам. Письмо Банка России № ИН 015-52/121 от 12.08.2020. www.cbr.ru/statichtml/file/59420/20200812\_in-015-52\_121.pdf (дата обращения: 25.09.2020).
- 6. Андрюшин С.А., Никитина С.А., Рубинштейн А.А., Свиридов А.П. Банк России в 2019г.: годовой отчет и новые вызовы // Банковское дело. 2020. № 7. С. 8–19.
- 7. Росстат сообщил о снижении прибыли компаний РФ за семь месяцев и росте доли убыточных игроков. www.banki.ru/news/lenta/?id=10934154 (дата обращения: 25.09.2020).
- 8. Андрюшин С.А., Кирилюк И.Л., Рубинштейн А.А. Антиинфляционная политика Банка России: вопросы теории и практики // Банковское дело. 2019. № 4. С. 12–20.
- 9. Bank of England. Inflation Report / August 2018; Brainard L. What Do We Mean by Neutral and What Role Does It Play in Monetary Policy? / Remarks delivered at the Detroit Economic Club. Detroit, Michigan, 2018.
- 10. *Букина И.С.* Бюджетно-налоговая политика России в 2019 г. и в условиях кризиса 2020 г. // Федерализм. 2020. № 2. doi.org/10.21686/2073-1051-2020-2-132-145 (дата обращения: 24.09.2020).
- 11. Bhandari P., Frenkel J. Nominal GDP Targeting for Developing Countries // Research in Economics. 2017. Vol. 71. No. 3. P. 491–506.
- 12. Андрюшин С.А., Бурлачков В.К., Кирилюк И.Л., Рубинштейн, А.А., Слуцкин Л.Н. Экспертное заключение на Проект документа Банка России «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов» // Банковское дело. 2019. № 10. С. 8–17.

#### ABOUT THE AUTHORS

**Andryushin Sergey Anatolyevich** – Doctor of Economic Sciences, Professor, Main Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia sandr956@gmail.com

Bukina Irina Sergeevna – Candidate of Economic Sciences, Head of the Center for Macroeconomic Analysis and Forecasting of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, (the RAS), Moscow, Russia bis.email@gmail.com

**Sviridov Anton Pavlovich** – Junior Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia rassantop@gmail.com

## MONETARY POLICY OF THE BANK OF RUSSIA IN THE CONDITIONS OF DEFLATIONARY RISKS

The article provides an expert assessment of the project "The Main Directions of the Unified State Monetary Policy for 2021 and the for the Period of 2022 and 2023" (according to the version of 29.09.2020); the scenarios of the development of the Russian economy, price and financial stability, interest rate and credit policy, indicators of macroeconomic forecast, budgetary and tax policy were analyzed; the conclusion was made that in the face of growing deflationary risks, the target regime of the monetary policy of the Bank of Russia should be the targeting regime of the level of nominal prices of GDP, and the operational indicator should be the producer price index, or the GDP deflator.

**Keywords**: Bank of Russia, banking sector, budget channel, monetary policy, interest rate policy, inflation targeting, price stability, financial stability.

**IEL:** E50, 52, 58.

#### Вестник Института экономики Российской академии наук 5/2020

#### М.М. СОКОЛОВ

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

# НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ БЮДЖЕТА И ИХ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Рассматривается влияние нефтегазовых доходов бюджета России на развитие ее экономики в течение последних 20 лет. Показано, что стремительный рост мировых цен на нефть в первое десятилетие этого века позволил российской экономике не только бурно развиваться, но и заложил под нее «мину», которая взорвалась сначала в 2008–2009 гг., второй раз – в 2014–2016 гг. и в третий – в марте 2020 г. из-за резкого снижения мировых цен на нефть. В каждом случае падение мировых цен на нефть приводило к сокращению поступления нефтегазовых доходов в бюджет страны, что являлось затем основной причиной обрушения валютного курса рубля и торможения развития экономики России в последующие годы. Сложившиеся сегодня в стране экономическая ситуация в результате беспрецедентного падения уровня мировых цен на нефть, осложненная пандемией вируса COVID-19, свидетельствует о том, что необходимо навсегда расстаться с иллюзией, что с помощью нефтегазовых доходов можно восстановить в России экономический рост. Вместо нефтегазовых доходов, выступающих основным фактором роста российской экономики в последние 20 лет, предложен новый драйвер – снижение налоговой нагрузки на бизнес, призванный направить экономику на инновационный путь развития, обеспечить повышение темпов экономического роста, в первую очередь в обрабатывающих отраслях промышленности. Показано, за счет каких источников можно восполнить налоговые потери бюджета и уйти от сырьевой зависимости развития российской экономики.

**Ключевые слова:** нефтегазовый комплекс, нефтегазовые доходы, экономический рост, инвестиционная активность, налоговая нагрузка, сырьевая зависимость экономики, дефицит бюджета, ценовая политика на энергоресурсы, ресурсная рента.

**JEL:** G13, G18, G28, H21, L71.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10061.

#### Введение

Целью данной статьи является исследование влияния нефтегазовых доходов на экономику России за последние 20 лет. Анализ событий этого периода показал, что каждый раз после резкого падения мировых цен на нефть происходило снижение темпов роста экономики, инвестиционной активности, валютного курса рубля, покупательной способности

населения. Однако при этом правительство страны, вместо того чтобы активизировать усилия по перестройке структуры экономики в пользу обрабатывающих отраслей, сосредоточивало свое внимание на консервации нефтегазовых доходов в резервных фондах, на повышении внутренних цен на энергоресурсы за счет акцизов, налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и переноса на него потерь от снижения таможенных пошлин, взимаемых при экспорте нефти и нефтепродуктов.

В результате такой политики, направленной на опережающий рост в экономике внутренних цен на энергоресурсы, выигрывает бюджет России, но при этом проигрывают производители, потребляющие энергоресурсы, – их продукция становится более дорогой и менее конкурентоспособной, а уход от сырьевой направленности развития экономики превращается в благую мечту. В перспективе ситуация с наполнением бюджета нефтегазовыми доходами будет только ухудшаться в связи с быстрым ростом издержек добычи нефти, исчерпанием наиболее доступных ее запасов в ранее освоенных районах страны и дальнейшим снижением мировых цен на нее.

# Трансформация влияния нефтегазовых доходов на развитие российской экономики

Влияние нефтегазового комплекса на развитие экономики страны мы будем рассматривать с начала XXI в., когда стали стремительно расти мировые цены на углеводороды, а также увеличились объемы их экспорта из России. При этом данный временной отрезок необходимо разделить на четыре периода, ибо в каждом из них воздействие динамики нефтяных цен на экономику страны имеет свой особый характер. Первый период (2001–2011 гг.) растянулся на 12 лет, второй период (2012–2014 гг.) продлился три года, третий (2015–2019 гг.) – пять лет, а четвертый только начал свой отсчет в марте 2020 г.

лет, а четвертый только начал свой отсчет в марте 2020 г.

В рамках первого периода (2001–2011 гг.) роль нефтегазовых доходов в экономике России начала стремительно расти. Введение с 2002 г. НДПИ, существенное перераспределение нефтегазовых доходов в пользу государства, повышение мировых цен на углеводороды и увеличение объема их экспорта привело к тому, что нефтегазовые доходы в 2000–2011гг. увеличились в 26 раз – с 217 до 5 642 млрд руб., возрастая ежегодно на 35% (см. табл.1).

Растущий приток нефтегазовых доходов привел к сильнейшему разогреву экономики страны и явился важнейшим фактором ускоренного роста инвестиционной активности. Инвестиции в основные фонды возросли в 9,2 раза, ВВП в текущих ценах увеличился в 8,2 раза (с 7,3 до 59,7 трлн руб.), среднедушевые доходы населения – в 9,1 раза, а пенсии – в 10,6 раза. Такие темпы роста экономики в этот период

можно сравнить только с показателями развития Китайской экономики или Советского Союза в годы первых пятилеток.

К сожалению, в этот же период ненефтегазовые доходы увеличились лишь в 6,3 раза (с 914 млрд руб. до 5 724 млрд руб.), то есть вчетверо меньше, чем нефтегазовые доходы. Это свидетельствует о нарастании в этот период сырьевой направленности развития экономики страны. Такое большое увеличение нефтегазовых доходов и их опережающий рост по отношению к ненефтегазовым доходам сделал их основным источником налоговых поступлений в федеральный и консолидированный бюджеты страны – их доля за 2001–2011 гг. в доходах каждого из бюджетов повысилась в 2,6 раза: в федеральном – с 19,2 до 49,6%, в консолидированном – с 10,3 до 27,1% (см. табл. 1).

При этом следует отметить, что ускоренное развитие экономики России в этот период во многом было обязано не повышению ее эффективности, а росту мировых цен на нефть. Среднегодовой темп их прироста в этот период составлял 13,1%, то есть каждый процентный пункт роста мировых цен на углеводороды обеспечивал рост российской экономики на 0,5 процентных пункта, а инвестиций, соответственно, на 0,6 пункта.

Второй период (2012–2014 гг.) характеризуется тем, что, несмотря на высокий уровень мировых цен на нефть (более 100 долл./баррель) и огромный объем поступающих в бюджет нефтегазовых доходов, экономика страны стала резко затормаживать свой рост. Если в 2012 г. она еще двигалась по инерции, показав рост ВВП на 3,5%, то в 2013 г. прирост упал до 1,3%, а в 2014 г. – до 0,7%. В основе этого торможения лежало несколько основных причин.

Первая причина связана  $\hat{c}$  тем, что после 2011 г. темпы прироста нефтегазовых доходов существенно сократились (2012 г. – 13%, в 2013 г. – 1%, в 2014 г. – 3,4%).

Вторая причина – изменение масштаба нефтегазовых доходов бюджета по отношению к ВВП. Их доля в ВВП, определенному по ППС, после 2011г. стала стремительно сокращаться. Если в 2000 г. эта доля составляла всего 0.4%, увеличившись к 2011г. в 13.5 раза до 5.4%, то к 2014 г. она уменьшилась до 4.8%, а в 2016г. – до 2%.

Таким образом, эти доходы перестали быть драйвером роста экономики, а других драйверов не нашлось – ни в виде снижения налоговой нагрузки на бизнес, ни в виде уменьшения высоких процентов по банковским кредитам, ни в виде увеличения притока капитала из-за рубежа.

После прекращения роста нефтегазовых доходов началось снижение темпов прироста как инвестиций, так и экономики в целом. В 2013 г. темп прироста инвестиций в основные фонды снизился до 0,8%, а в 2014 г. он вообще стал отрицательным, сократившись на 1,5%.

Таблица 1

64,0 21,0 64,6 20,2 268 19,3 220 226 128 8,2 109 Нефтегазовые доходы в системе основных макроэкономических показателей экономики России в 2000–2019 гг. 6102 62,7 8'69 17,6 46,3 24,4 258 150 244 273 4,3 104 8,0 144 0′6 2,3 2018 16,0 38,8 58,3 55,6 18,8 92,1 13,4 15,1 257 148 223 193 100 5,8 4,8 5,1 7102 71,4 -0,2 14,7 -0,2 85,9 35,7 17,0 0′29 43,7 254 157 184 154 6′8 4,8 2016 13,9 42,9 21,8 2,09 2,96 -10-3,7 80,8 13,7 186 46,1 242 172 203 6,3 2,9 2015 14,5 38,4 -1,5 13,9 51,3 27,8 0′66 6'44 165 174 5,8 324 195 221 7,4 0,7 ₹01₹ 108,7 31,8 49,5 13,0 13,4 71,0 26,2 235 152 196 349 203 8′0 1,3 4,6 6,4 2013 112,0 31,1 49,7 27,4 12,6 6′99 12,9 240 179 207 8′9 3,5 3,6 138 347 6,4 2012 111,3 29,4 11,0 49,6 10,8 26'2 11,4 242 132 187 342 192 27,1 3,5 2,6 4,3 1107 24,9 31,7 30,4 9'6/ 45,2 23,8 247 133 174 46,1 4,6 254 3,8 6,3 9,2 4,3 8,3 2010 126 61,7 -7,8 38,8 40,7 248 -16124 168 22,1 3,0 8,0 7,4 9′9 181 6007 94 6'96 41,3 47,5 27,5 243 118 195 310 177 4,4 8′6 8,8 5,2 6,3 7,7 8007 25,6 37,2 21,6 33,2 72,4 22,7 258 112 192 219 113 8,5 7,8 2,3 2,9 6,7 **2007** 26,9 6,94 31,8 29,5 28,8 28,3 26,3 27,7 65,2 16,7 248 104 203 191 108 2,9 4,7 8,2 6,3 1,2 9007 54,6 76,4 10,9 21,6 42,2 25,9 253 207 149 3,6 6,4 0,5 2,2 5,1 2002 97 35,9 10,9 17,0 30,2 17,8 38,3 258 200 7,7 100 2,7 3,4 0,1 82 1,1 ₹00₹ 21,2 12,5 24,2 13,7 28,9 73,7 0,63 13,3 223 189 7,3 2,6 2,2 2003 28 15,9 10,8 22,9 13,2 25,0 188 186 56,3 0,51 2,8 1,8 2,2 4,7 75 2002 30,1 11,2 0,34 21,2 11,6 24,5 52,2 10,0 162 181 1,5 5,1 6′8 1,6 1007 2 -28,2 17,4 19,2 10,3 28,7 145 52,8 0,22 0'01 1,1 194 1,2 7,3 2000 63 Доля нефтегазовых доходов в доходах федераль-Доля нефтегазовых доходов в доходах консоли-Гемпы прироста инвестиций в пост. ценах, в % Мировая цена нефти марки Brent, долл./ барр. Нефтегазовые доходы федерального бюджета, Накопления в резервных фондах, трлн руб. трлн руб. Нефтегазовые доходы федерального бюд-Инвестиции в основные фонды, трлн руб. Нефтегазовый экспорт, млрд долл. Федеральный бюджет (доходы), Экспорт нефтепродуктов, млн т Валютный курс рубля к долл. Гемпы прироста ВВП, в % Экспорт газа, в м*ард* м<sup>3</sup> дированного бюджета ВВП России, трлн руб. Экспорт нефти, млн т жета, млрд долл. ного бюджета гран руб

Источник: составлено автором по: Российский статистический ежегодник, 2000–2019 п.; Казначейство Российской Федерации, 2000– Официальные данные, пересчитанные в доллары по официальному валютному курсу рубля. 2019 гг.; Единый портал бюджетной системы РФ, за разные годы; ЦБ РФ, за разные годы

Вслед за падением инвестиций упали и темпы прироста ВВП – в 2013 г. они составили всего 1,3%, а в 2014 г. 0,7%.

С 2015 г. формируется еще один фактор торможения в развитии экономики, связанный с проведением налогового маневра в нефтяной отрасли, в результате которого существенно ускорился рост внутренних цен на нефтепродукты.

Прекращение роста нефтегазовых доходов начиная с 2012 г. и реакция на это экономики страны наглядно показали, что существующая экономическая система в виде налогообложения бизнеса и населения, деятельности банков, стимулирования инвестиционной деятельности не приспособлена для успешного развития экономики и не может обеспечить темпы прироста ВВП хотя бы до 2–3% в год. С учетом того, что в перспективе не стоит ожидать роста мировых цен на углеводороды и объема их экспорта, необходимо искать замену нефтегазовым доходам как драйверу роста экономики. Если этого не сделать, то экономика страны и дальше будет продолжать стагнировать, как это происходит последние пять лет.

Третья причина резкого падения российской экономики в 2009 г. и начавшегося торможения ее развития в 2013 г. связана с тем, что начиная с 2004 г. нефтегазовые доходы стали идти не на развитие экономики, а отправляться в резервные фонды $^1$ .

Уже в первые четыре года формирования резервных фондов на базе нефтегазовых доходов (2005–2008 гг.) в них было отправлено 7,7 трлн руб., что равнялось 33% всех инвестиций страны в эти годы в основные фонды $^2$ .

Ежегодная потеря 30% объема инвестиций, по нашим расчетам, приводит к снижению темпов роста экономики ежегодно на 1,2 п. п.

Кроме того, одним из признаков так называемой «голландской болезни» выступает паника, как во власти, так и в бизнесе, по поводу безопасности капиталов. Если власти России в этих условиях кинулись консервировать валютные средства, то бизнес стал выводить свои накопления за рубеж. Так, если в 2007 г. наблюдался чистый приток капитала в страну в размере 88 млрд долл., то в 2008 г. уже был чистый отток в размере 134 млрд долл., а в 2009 г. этот отток составил 58 млрд долл.[1, с. 52].

Такое изъятие средств из оборота, как со стороны государства, так и бизнеса, не могло не привести к торможению развития экономики.

Четвертой причиной, заметно повлиявшей на резкое снижение темпов роста экономики России, является девальвация рубля в 2009 г.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Резервный фонд и Стабилизационный фонд, переименованный в Фонд национального благосостояния.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Российский статистический ежегодник. М., 2009. С.

и 2014 г., а также в 2016 г., когда курс рубля по отношению к 2013 г. обрушился сразу на 210% — с 31,8 до 67 руб./долл.

От девальвации рубля особенно пострадали российские предприятия, ставившие перед собой задачу повышения производительности труда путем обновления технологий и оборудования за счет импорта. В результате увеличивавшийся до этого в целом по стране коэффициент обновления основных фондов снизился за 2014–2016 гг. с 4,6% до 3,7%<sup>3</sup>.

Для российской обрабатывающей промышленности первоочередной задачей является не наращивание экспорта или замена импорта, а модернизация и создание заново отечественных производств многих видов техники и товаров народного потребления, а для этого требуется импорт передовых технологий и оборудования. Эта задача может быть достигнута не ослаблением рубля, а наоборот его укреплением, которое удешевляет импорт. И только после того, как будет достигнут приемлемый уровень качества и ассортимента готовой отечественной продукции, можно говорить о положительном влиянии девальвации на развитие российской экономики. Пока же от девальвации выигрывают в основном сырьевые отрасли.

По мнению д.э.н. В.Е. Маневича, «ослабление рубля усиливает перераспределение добавленной стоимости в пользу нефтегазового комплекса, ограничивает импорт, в т. ч. инвестиционных и промежуточных товаров, не имеющих аналогов на внутреннем российском рынке, дает новый импульс росту потребительских цен и замедляет выход экономики из состояния стагнации» [2, с. 130].

Третий период начинается с 2015 г., когда в результате падения мировых цен на нефть более чем в два раза (с 99 долл./барр. до 46 долл./барр.) произошло резкое снижение выручки от нефтегазового экспорта (в 2,3 раза – с 349 млрд долл. в 2013 г. до 154 млрд долл. в 2016 г.) (см. табл. 1). Обвальное падение доходов от экспорта углеводородов соответственно привело к сокращению налоговых поступлений от них (с 7,4 трлн руб. в 2014 г. до 5,9 трлн руб. в 2015 г.) с учетом проведенной девальвации.

Девальвация на фоне падения цен на нефть, с одной стороны, помогла сбалансировать бюджет страны и увеличить резервные фонды, а с другой – затормозила развитие экономики. Закупки бизнеса по импорту в долл. сократились в 1,5 раза, а платить за них в рублях пришлось в два раза больше, чем прежде. Резко упали расходы бизнеса на инвестиции в оборудование для обновления основных фондов и существенно возросли расходы населения на приобретение импортных промышленных и продовольственных товаров.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Инвестиции в России. 2017: Стат. сб. М., ФСГС, 2017. С. 12, 24–27.

Девальвация рубля и торможение развития экономики еще раз наглядно продемонстрировали, что успешное развитие нефтегазовых отраслей и поступление доходов от них в бюджет страны зависят не столько от деятельности самой отрасли, сколько от уровня мировых цен на нефть, на которые страна может оказывать минимальное влияние и преимущественно посредством сокращения объема продаж нефти за рубеж, т. е. путем сокращения своих налоговых поступлений.

Четвертый период – с марта 2020 г. по настоящее время. В марте 2020 г. под влиянием выхода России из сделки ОПЕК +, осложненного разразившейся в мире пандемией вируса COVID-19, мировая цена нефти опустилась до 18 долл./барр. и лишь в середине апреля, после того, как большинство нефтедобывающих стран договорились о беспрецедентном сокращении добычи нефти на 850 млн т, цена ее повысилась до 32 долл./барр.

Стартовал очередной кризисный период для отечественной экономики. Отличие этого периода от предыдущих состоит в том, что если раньше мировая цена нефти каждый раз после падения повышалась, что позволяло российской экономике держаться на плаву и даже наращивать средства в резервных фондах, то теперь серьезного компенсирующего роста цены ожидать не стоит.

Если после первого падения мировых цен в 2008 г. имел место их возврат на уровень пиковых значений (110 долл./барр.), который продержался четыре года, после второго падения цен их последующее повышение составило вдвое меньшую величину (65 долл./барр.), то после третьего падения, по нашему мнению, сложившийся новый уровень мировой цены на нефть будет ниже ее пикового значения примерно в 3,8 раза (35—40 долл./барр.).

Учитывая, что издержки производства нефти в России только за последнее десятилетие (2007—2017 гг.) увеличились на 30% – с 20 до 27долл./барр.<sup>4</sup>, то можно ожидать, что к 2030 г. нефтегазовые доходы России окажутся нулевыми и даже возникнет необходимость в субсидировании добычи нефти со стороны государства.

Как и в предыдущие кризисы, рубль начал обесцениваться; его курс по отношению к доллару снизился с 64,6 руб./ долл. в 2019 г. до 78,13 руб./долл. по состоянию на начало октября 2020 г. В результате резко упала инвестиционная активность бизнеса и покупательная способность населения, что неминуемо приведет, по нашим расчетам, к снижению темпов роста экономики на 6-10 п. п. уже в 2020 г.

Вестник Института экономики Российской академии наук  $N_{2}$ 5. 2020. С. 125–137

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Данный показатель рассчитан с учетом налогов. Подробнее см.: [3, с. 35].

#### Меры, необходимые для выхода из кризиса 2020 г.

Выход из сложившейся ситуации в 2020 г. может быть только в ускорении перестройки структуры экономики в пользу обрабатывающих отраслей, которые должны взять на себя основную роль в наполнении российского бюджета вместо нефтегазовых отраслей. Если этого не сделать, то российская экономика будет стагнировать на протяжении длительного периода.

Для того чтобы начать перестройку структуры экономики, необ-ходимо разработать Программу экономических преобразований, которая бы вселила в бизнес уверенность в завтрашнем дне российской экономики, остановила бы вывод средств корпоративного сектора за рубеж и нацелила его на развитие реального производства. Необходимо, чтобы в Программе экономических преобразований власть заявила, что она перестанет повышать налоги на бизнес, а начнет их снижать; перестанет повышать цены на энергоресурсы и продовольствие, а начнет их снижать; перестанет обесценивать рубль, а будет держать его стабильным; повысит налоги на высокие доходы физических лиц до ставок, существующих сегодня в скандинавских странах.

Одним из главных направлений замены основного драйвера роста российской экономики, которым в последние 20 лет были нефтегазовые доходы, должно стать снижение налоговой нагрузки на бизнес, в первую очередь в обрабатывающих отраслях, чтобы прибыльность вложений капитала в обрабатывающие отрасли была выше, чем в сырьевых отраслях. Для этого необходимо:

- 50% полученной прибыли освободить от налога на прибыль, причем не избирательно, как это происходит сегодня, а повсеместно, если она будет расходоваться на инвестиции в основные фонды;
- снизить ставку НДС с 20% до 10%;
- снизить ставку взносов на обязательное социальное страхование до 15%, при этом ввести дифференцированные ставки взносов в зависимости от доли заработной платы в общих издержках производства чем она выше, тем ниже ставка.

В общей сложности предложенные мероприятия по снижению налоговой нагрузки на экономику должны привести к снижению налоговых поступлений в бюджеты страны, по нашим расчетам, в размере 3 трлн руб.

Наряду со снижением налоговых ставок необходим кардинальный пересмотр модели ценообразования на сырьевые товары, отказ от проводимой сегодня в стране политики выравнивания внутренних цен на сырьевые товары по мировым ценам и получения доходов в бюджет за счет «ресурсной ренты». Сегодня в России внутренние цены большинства сырьевых товаров многократно выше издержек их производства,

а по некоторым из них превысили мировые цены и стали выступать угнетающим фактором развития обрабатывающих отраслей российской промышленности. Средняя цена нефти для промышленных потребителей стала превышать издержки ее производства в 4,7 раза, а по природному газу – в 8,3 раза. В результате осуществления такой политики доля расходов на сырье и материалы в обрабатывающих отраслях России в 2018 г. повысилась до 74,6%, в то время как в развитых странах Европы она не превышает 30% [10].

Высокая доля затрат на сырье и материалы в обрабатывающих отраслях и высокие цены на них являются сегодня одной из причин их низкой рентабельности. В 2018 г. в целом по обрабатывающим отраслям рентабельность составляла 12% и была в 2,7 раза ниже, чем при добыче нефти и газа (32,9%) и в 4,7 раза ниже, чем при добыче металлических руд (55,9%)<sup>6</sup>.

Сочетание проводимой в настоящее время политики высоких цен на сырье с резким удешевлением нефти и природного газа на мировых рынках в начале 2020 г. привело к тому, что поставки нефти и природного газа на внутренний рынок стали более выгодными по сравнению с их экспортом (см. табл. 2).

Ситуация, сложившаяся с мировыми ценами на энергоресурсы и внутренними ценами на них в России, показывает, что в основе формирования внутренних цен на сырьевые товары в России должны лежать не мировые цены, а затраты на их производство плюс прибыль, необходимая для успешного воспроизводства ресурса. Введение такого принципа формирования цен на сырьевые товары позволит, исходя из существующей структуры затрат, снизить в 1,5 раза цены на продукцию обрабатывающих отраслей страны и существенно повысить их конкурентоспособность на мировых рынках.

Необходимо ориентироваться не на увеличение доходов от нефтегазовых отраслей, а на удешевление продукции обрабатывающих отраслей и на расширение ее реализации на внутреннем и международных рынках и получение на этой основе налоговых поступлений в бюджет страны.

Все предлагаемые нами меры, и в первую очередь снижение налоговой нагрузки на бизнес, приводят вначале к сокращению налоговых поступлений. Возникает вопрос: где взять средства на то время, которое требуется, чтобы предлагаемые мероприятия начали давать отдачу?

Первым, так называемым «спящим», резервом средств для пополнения бюджета России сегодня является низкая единая ставка налого-

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Российский статистический ежегодник. 2019. М.: ФСГС, 2019. С. 355.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Там же. С. 358.

Таблица 2 гура затрат и маржа при поставках нефти и природного газа

Структура затрат и маржа при поставках нефти и природного газа на внешние рынки и внутренний рынок России (исходя из уровня цен и курса рубля на апрель–май 2020 г.)

	Hee	фть	Природный газ		
Цена и составляю- щие издержек	При поставках на внеш- ние рынки	При поставках на внут- ренний рынок	При поставках на внеш- ние рынки	При поставках на внут- ренний рынок	
	(в долл. за баррель)		(в долл. за 1000 м <sup>3</sup> )		
Цена	33,0ª	$47,0^{6}$	87в	82,6 <sup>r</sup>	
Издержки добычи <sup>д</sup>	10,0	10,0	10,0	10,0	
Транспортные издержки	16,0	8,0	25,0	12,5	
Налоги (НДПИ)		8,2	20,0	-	
Экспортные пошлины	2,0		20,0		
Маржа	+5	+23	+58,33	+52,3	
Доля маржи в цене (в выручке), в %	15,2	49,0	67,0	63,3	

<sup>&</sup>lt;sup>а</sup> Цена нефти Urals;

Составлено автором по: [2, с. 130]; Полная себестоимость добычи (поставки) нефти. База данных ЕМИСС. Росстат РФ. fedstat.ru/indicator/37156; А. Новак рассказал о себестоимости добычи нефти в России // РИА Новости 25.10.2017. RIA. ru.economy/20171003/1506053930.html; Статистическое обозрение // Журнал Федеральной службы государственной статистики. 2020. № 1(104). С. 112. rosstat.gov. ru/compendium/document/13262; Транснефть ответила на просъбу Сечина снизить тарифы на прокачку нефти. rbk.ru.>business/14/05/2020/

обложения доходов физических лиц. За счет введения ставки в размере 40% на высокие доходы физических лиц можно увеличить налоговые поступления примерно на 5 трлн руб. Если мы посмотрим на действующую налоговую систему США, то увидим, что в этой стране 65% от всех налогов приходится на доходы физических лиц и лишь 35% — на юридические лица, в России — наоборот: 65% налогов приходится на доходы юридических лиц и лишь 35% — на доходы физических лиц. В США отсутствует налог на добавленную стоимость, социальные и страховые взносы с заработной платы составляют всего 13,3%, «эффективная» ставка налога на прибыль не превышает 8% [4;5].

б Средняя цена по стране за 2019 г. для промышленных потребителей;

в Биржевая цена на хабах в Германии;

<sup>&</sup>lt;sup>г</sup> Средняя цена за 2019 г. для промышленных потребителей;

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Издержки добычи включают операционные, коммерческие и общехозяйственные расходы, затраты на разведку и истощение запасов, амортизацию.

Вторым внушительным резервом для перестройки структуры экономики страны может стать использование опыта ряда экономически развитых стран по наращиванию внутреннего долга государства за счет «вброса» в экономику дополнительных денежных средствпутем скупки ЦБ ценных бумаг правительства. Сегодня в России по состоянию на 2020 г. государственный внутренний долг составляет 10,4 трлн руб., или всего 9,5% ВВП, в то время как в США, Франции, Италии этот показатель в 2019 г. был в 2 раза больше ВВП, а в Японии – в 2,4 раза. Увеличение госдолга Россиина 10 трлн руб. приведет к тому, что внутренний долг по отношению к ВВП возрастет только до 19%7.

Третьим существенным дополнительным источником развития российской экономики должен стать фондовый рынок. Сегодня он в России находится в зачаточном состоянии. Фондовый рынок необходимо нарастить до такого состояния, когда количество его участников позволит перевести его в новое качество, связанное с тем, что бизнес будет получать из этого источника средства для своего развития наряду с прибылью и кредитами банков, как это происходит сегодня в США [7; 8].

Четвертый резерв связан с амортизационными отчислениями и отсутствием контроля за их использованием на инвестиционные цели. В 2019 г. общая сумма начисленных амортизационных отчислений составила около 8 трлн руб. и лишь 40% из нее тратилось на инвестиции. Если государство введет строгий контроль за использованием начисленной амортизации на инвестиции в основные фонды, то дополнительно сможет увеличить такие инвестиции по стране в целом почти на 5 трлн руб. и, как следствие, нарастить налоговые поступления в бюджет.

Пятым резервом, позволяющим нарастить налоговые поступления бюджетов России, станет само снижение налоговой нагрузки как в обрабатывающих отраслях, так и в целом по всей экономике, и привлечение в нее средств, которые сегодня не находят себе применения в реальном производстве и уходят на фондовый рынок, лежат на депозитах в банках, заняты чисто спекулятивными операциями на финансовых рынках. По мнению академика А. Аганбегяна, в 2019 г. только возможности российских банков для увеличения вложений в реальное производство составляли 96 трлн руб., а корпоративного сектора, хра-

\_

<sup>7</sup> Следует отметить, что в России уже был период интенсивного «вброса» рублевой денежной массы в экономику страны. Происходило это непроизвольно в нулевые годы этого века, когда нефтегазовые доходы ежегодно росли на 30%. После скупки ЦБ валюты за рубли, только за 2001–2013 гг. сумма наличных денег в обращении (М2) возросла на 30,3 трлн руб., увеличив свою долю в ВВП с 18 до 47,5%. При этом никакой катастрофы в эти годы в экономике не произошло, темпы ее роста были небывало высокими, инфляция не разгонялась, курс рубля был стабильным. Подробнее см.: [5; 6].

нящего свои средства в офшорах и на зарубежных счетах, – порядка 60 трлн руб., при общем объеме инвестиций в основные фонды за этот год всего в 19,3 трлн руб. [9, с. 14].

В нефтегазовом комплексе России необходимо отказаться от наращивания добычи нефти и газа для расширения их экспорта и сосредоточить усилия на диверсификации бизнеса и развитии собственного нефтехимического производства. Такая политика должна позволить нефтегазовым компаниям страны нарастить производство продукции с более высокой добавленной стоимостью, компенсировать потери от снижения мировых цен на углеводороды и, конечно, компенсировать снижение налоговых поступлений от этих видов деятельности в бюджет страны.

В заключение следует сказать, что пандемия приходит и уходит, а кризисное состояние экономики страны может остаться надолго. Поэтому дополнительные средства необходимо направить не столько на улучшение сегодняшней неблагоприятной ситуации в экономике страны, сколько на перестройку структуры экономики, выведение ее на инновационный путь развития и на повышение уровня жизни населения.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Xей $\phi$ иц Б.А. Глобальный долговой кризис и риски долговой политики России. М.: Институт экономики РАН, 2012.
- 2. *Маневич В.Е.* Альтернативные стратегии преодоления стагнации и «новая модель роста» российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 8.
- 3. Баринов П.С., Мастепанов А.М. О показателях эффективности экспортных поставок нефти из Российской Федерации // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2018. № 12. С. 24–37.
- 4. *Кудимов А.* Сравниваем сколько я и мои компании платят налогов в США и России. vc.ru/finfnce/91941-skolko-ya-im0ikompanii-platyat-nalogov-v-ssa-i-rossii.
- 5. *Соколов М.М.* О возможностях снижения налоговой нагрузки в экономике России без сокращения налоговых поступлений // Финансы. 2017. № 10. С. 26–31.
- 6. Иноземцев В. Ловушка для резервного фонда. echo.msk.ru>blog/inozemcev/2628374-echo.
- 7. Портной М.А. Финансовый антидот против кризиса // США\*Канада: экономика, политика, культура. 2020. № 5. С. 63–66.
- 8. Андрюшин С.А. Деньги это творение государства или рынка? // Вопросы экономики. 2020. № 6. С. 121–134.
- 9. Аганбегян А. Денежные инъекции три способа спасти сейчас бизнес и население // Аргументы и факты. 2020. № 13.
- 10. *Кондратьев В.Б.* Мировая обрабатывающая промышленность // МЭиМО. 2015. № 7. С. 5–15.

#### ABOUT THE AUTHOR

Sokolov Mikhail Mikhailovich – Doctor of Economic Sciences, Leading Scientific Associate of the Energy Policy Sector of the Center for Innovative Economics and Industrial Policy of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS). Moscow, Russia mistra-36@mail.ru

# OIL AND GAS BUDGET REVENUES AND THEIR IMPACT ON THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY

The influence of oil and gas revenues of Russia's budget on the development of its economy over the past 20 years is considered. It was shown that the rapid rise in world oil prices in the first decade of this century, had allowed the Russian economy not only to develop rapidly, but also had laid "a mine "under it, which had exploded first in 2008-2009, and for the second time in 2014–2016. and for the third time – in March of 2020, due to a sharp decline in world oil prices. In each case, the fall in world oil prices led to a reduction in the flow of oil and gas revenues to the country's budget, which was then the main reason for the collapse of the ruble exchange rate and for the slowdown in the development of Russia's economy in subsequent years. The prevailing current economic situation in the country, established as a result of an unprecedented drop in the level of world oil prices, complicated by the COVID-19 virus pandemic, indicates that it is necessary to forever part with the illusion that economic growth in Russia can be restored with the help of oil and gas revenues. Instead of oil and gas revenues, which have been the main factor in the growth of the Russian economy in the past 20 years, a new driver has been proposed - and that is a reduction in the tax burden on business, designed to direct the economy towards an innovative development path, to ensure an increase in economic growth, primarily in the manufacturing industries. It was shown through what sources it is possible to compensate for tax losses of the budget and to get away from the dependence on raw materials of the development of the Russian economy.

**Key words**: oil and gas complex, oil and gas revenues, economic growth, investment activity, tax burden, raw material dependence of the economy, budget deficit, pricing policy for energy resources, resource rent.

JEL: G13, G18, G28, H21, L71.

### МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

#### А.Н. МИХАЙЛЕНКО

доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой международной безопасности и внешнеполитической деятельности России Факультета национальной безопасности Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

#### М.Ю. ИЛЬИНА

кандидат экономических наук, советник Департамента функционирования внутренних рынков Евразийской экономической комиссии

#### АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

В статье рассматриваются современные проблемы развития ЕАЭС и предлагаются направления его дальнейшей эволюции, вектор которой диктует внутренняя логика развития евразийской интеграции. Одновременно и внешние обстоятельства, связанные с формированием нового мирового порядка, требуют соответствующих изменений в стратегии развития Союза. Сегодня, говоря о полноценном Союзе, который основан на общих национальных интересах и ценностях стран-участниц, следует стремиться к вовлечению в интеграционную орбиту вопросов безопасности, идентичности, более высокого качества экономической и информационной политики. Данный этап может состоять в расширении и углублении евразийского интеграционного спектра, и он может быть связан с соответствующими институциональными изменениями.

**Ключевые слова:** новый мировой порядок, Евразийский экономический союз, ЕАЭС, Организация Договора о коллективной безопасности, ОДКБ, Европейский союз, безопасность, идентичность, информационная политика.

JEL: F02, F15, F42.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10062.

#### Введение

В документах стратегического планирования социально-экономического развития государств – членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) вопросам евразийской интеграции придается существенное значение. За первые пять лет функционирования ЕАЭС были достигнуты значительные результаты в создании единого рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Прорывным направлением дальнейшего развития ЕАЭС, которое не предусмотрено сегодня в союзном Договоре, стала инициированная в 2016 г. цифровая трансформация экономики Союза.

Цель данной статьи – определить имеющиеся на сегодняшний день проблемы в евразийской интеграции и предложить варианты их разрешения.

Следует отметить, что существует целый ряд внешних источников этих проблем, что характерно и для интеграционных процессов в других регионах мира. Так, в связи с пандемией коронавируса сегодня трудности испытывают и другие интеграционные структуры. Кроме того, Европейский союз охвачен кризисом из-за проблем внутри еврозоны, обусловленных миграционными потоками, брекситом и другими событиями. Председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен в своем выступлении на заседании Европейского парламента в марте 2020 г. поставила вопрос о том, что не является ли Европейский союз только лишь «Союзом хорошей погоды», подразумевая, видимо, недостаточно высокую эффективность ЕС в период кризиса [1]. АСЕАН так и не достиг цели – формирования полноценного экономического сообщества, хотя планировал сделать это еще в 2015 г. Политически страны объединения разрываются между США и Китаем. Очень масштабны трансформации в USMCA (бывшей НАФТА), где США принуждают своих североамериканских партнеров идти на все более невыгодные для них условия.

Сложные процессы имеют место и в военно-политических региональных союзах. Чего стоит заявление Президента Франции Э. Макрона о «смерти мозга» НАТО из-за разногласий по стратегическим вопросам между США и европейскими странами [2]. По его мнению, сейчас Европа находится «на краю пропасти». Перечень таких высказываний по поводу существующих серьезных проблем в региональных объединениях, в том числе и в ЕАЭС, можно продолжить. Каковы же их причины?

Такое проблемное, если не сказать кризисное, положение региональных интеграционных структур, возникшее одновременно, позволяет предположить, что существуют причины, которые имеют не региональный характер, а глобальны по своему воздействию. Мы

полагаем, что основной общей причиной нынешних проблем в интеграционных структурах и международных организациях является процесс формирования нового мирового порядка. Старый биполярный и однополярный мир отжили свой век – им на смену приходит новое мироустройство. Ныне имеет место самый болезненный этап данного процесса, а именно его начальный период – становление. Каким же должен быть вектор развития ЕАЭС в этих непростых условиях?

Ответ на этот вопрос, по мнению авторов, заключается, во-первых, в потребности пересмотреть приоритеты развития евразийской инте-

грации. Согласно нашей гипотезе, такими приоритетами могли бы быть, наряду с углублением экономической интеграции, развитие сотрудничества в сфере безопасности, в частности, экономической, информационной, идеологической и гуманитарной. Во-вторых, сегодня существует потребность в более четкой самоидентификации участников Союза. Общей во всех странах – членах ЕАЭС является их «евразийскость», и ее нужно должным образом развивать. В-третьих, следует предпринять шаги в направлении дальнейшего развития евразийской экономической интеграции. Наконец, в-четвертых, в соответствии с требованиями времени, информационную работу в ЕАЭС следует организовать на новом, более высоком уровне. Остановимся более подробно на этих аспектах интеграционной деятельности в Союзе.

Приоритеты евразийской интеграции
Дальнейшее развитие ЕАЭС видится в расширении сфер сотрудничества стран-членов. В этой связи обратим внимание на принятую в конце 2018 г. Декларацию о дальнейшем развитии евразийской экономической интеграции<sup>1</sup>. В соответствии с ней в настоящее время Евразийской экономической комиссией совместно со странами – чления Самара по принятия нами Союза подготовлен документ, который определит стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. Он будет предусматривать расширение сфер евразийского интеграционного взаимодействия, о которых в союзном Договоре ничего не говорится, – это образование, спорт, туризм, здравоохранение. Мы убеждены, что вектор на расширение спектра евразийской интеграции выбран верно. Однако эти сферы могли бы быть еще более расширены, исходя из необходимости обеспечения коллективной безопасности, в частности, путем разработки коллективных мер защиты экономических интересов в целях дальнейшего устойчивого развития Союза.

Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. www.mid.ru/evraziyskaya\_economicheskaya\_ integraciya/-/asset\_publisher/cb4udKPo5lBa/content/id/3451631.

Потребность развития этого направления обусловлена становлением нового мирового порядка. Исторический опыт свидетельствует о том, что процесс смены мироустройства очень болезненный. Все четыре существовавшие ранее мировые порядка устанавливались в результате кризисов и войн. И это вполне объяснимо: никакое государство не хочет отдавать без противостояния сферу своего влияния. Сегодня едва ли не ежеминутно можно услышать о торговых, информационных, цифровых и других войнах. Характерными чертами современной мировой политики являются неопределенность, конфликтность, нестабильность, турбулентность и др. [3], что накладывает свой отпечаток на развитие евразийской интеграции.

Наряду с проблемами в сфере экономики перед странами возникают новые, стратегические проблемы, связанные в первую очередь с безопасностью, национальным суверенитетом, технологическим лидерством. Грань между экономикой и политикой, геоэкономикой и геостратегией становится все более трудноразличимой. Несомненно, ЕАЭС должен показывать высокие результаты в области экономического развития – основной цели создания Союза. Однако страны Союза не могут не отвечать на научно-технологические, геополитические, информационные и иные вызовы современного мира. Сегодня становится актуальной другая проблематика ЕАЭС, а именно: следует ли Союзу развиваться в существующей парадигме, заложенной Договором о ЕАЭС до 2025 г., либо необходимо внести в стратегию развития евразийской интеграции коррективы в соответствии с глобальными переменами?

Очевидным проявлением этапа становления нового миропорядка является обострение обстановки в мире. Вспомним в этой связи К. Клаузевица, писавшего о том, что «война – область недостоверного; три четверти того, на чем строится действие на войне, лежит в тумане неизвестности» [4, с. 78–79]. Война – эта крайняя форма международного соперничества. Взаимодействие стран мира включает в себя сотрудничество и соперничество. Чем больше в нем соперничества, тем больше неопределенности и конфликтности, так характерных для современной мировой экономики и политики. К деятельности в условиях неопределенности и конфликтности гораздо лучше приспособлены подсистемы соперничества, чем подсистемы сотрудничества. Поэтому в новых условиях необходимо, усиливая экономическое сотрудничество евразийских стран, одновременно серьезно задуматься о более тесной стыковке экономики с политикой, включая сферу безопасности.

При сегодняшних реалиях в региональных объединениях деление на экономику, политику, безопасность становится очень условным – границы между ними все больше размываются. Сегодня на экономику гораздо сильнее действуют политические факторы, а на политику –

вопросы безопасности. Многие международные экономические меры, такие как, например, антироссийские санкции, имеют под собой внеэкономические причины. Иллюстрацией данного тезиса может служить американский законопроект, который предусматривает санкции в отношении компаний, участвующих в прокладке трубопровода
«Северный поток-2»². В нем говорится о том, что благодаря этим санкциям западные страны смогут «избежать политического принуждения
и манипуляций» со стороны России, лишить ее «геополитического оружия». Соответственно, и противосанкционные действия России, наряду
с импортозамещением, должны иметь стратегический характер.

Уже сейчас ряд исследователей подчеркивают важность фактора безопасности и силовой составляющей в развитии процессов регионализации. Так, Д. Евстафьев и А. Ильницкий, говоря о новой пространствен-

опасности и силовой составляющей в развитии процессов регионализации. Так, Д. Евстафьев и А. Ильницкий, говоря о новой пространственной и политической конфигурации мира, подчеркивают, что современная трансформация мирового порядка «закономерно повышает значимость вооруженных сил и иных политико-силовых возможностей государства как инструментов эффективного и благоприятного встраивания России в глобально значимые геоэкономические процессы» [5]. США и подавляющее большинство стран – членов НАТО увеличивают свои военные бюджеты. Европейский союз в связи с указанными выше обстоятельствами и «фактором Трампа» все серьезнее рассматривает необходимость гораздо более тесного военного сотрудничества.

Данное положение имеет непосредственное отношение к евразийской интеграции. Исследователи все чаще ставят вопрос об объединении ЕАЭС и Организации Договора о коллективной безопасности. Е.Г. Гарбузарова, например, считает, что «в перспективе объединение существующих евразийских структур, например ЕАЭС и ОДКБ, в одно целое могло бы привести к созданию мощного союза...» [6, с.

в одно целое могло бы привести к созданию мощного союза...» [6, с. в одно целое могло бы привести к созданию мощного союза...» [6, с. 202]. Такого же мнения придерживается в своем диссертационном исследовании и У.С. Алиев [7]. При этом он считает, что соединение экономической и военной функций евразийской региональной структуры не должно означать механическое слияние секретариатов двух организаций. Это лишь приведет к умножению имеющихся в ЕАЭС и ОДКБ проблем. Наоборот, данное слияние должно способствовать разрешению имеющихся у обеих организаций проблем в контексте формирования нового мироустройства.

Таким образом, вопросы обеспечения региональной экономической, информационной безопасности, идеологии должны быть на повестке дня крупных региональных интеграционных структур. Авторы считают, что такой постепенный переход от чисто экономиче-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> ESCAPE Act – Senator John Barrasso // www.barrasso.senate.gov/.../escape-act-2018. pdf.

ского союза к политическому на постсоветском пространстве является необходимостью, хотя имеются и другие мнения на этот счет. Политические и экономические элиты евразийских стран должны осознавать важность данного вектора развития региональной интеграции. При этом должны в полной мере учитываться и факторы внешней среды, и национальные интересы участвующих в евразийской интеграции стран. Данный переход мог бы восприниматься как перспектива развития евразийской интеграции, а не прикладная задача на завтрашний день.

#### Общие разделяемые ценности евразийской интеграции

Крайне важным для региональных объединений в переломные исторические эпохи является наличие общих целей развития, основанных на общих национальных интересах и ценностях народов, входящих в эти объединения. О важности идеологического начала говорит и Китай, когда заявляет, что будет развиваться по своему пути<sup>3</sup>. В Китае различают «высокую политику» и «низкую политику» [8, с. 15]. Под высокой политикой понимается стратегия и безопасность, а под низкой – экономика и благосостояние. Данный подход соответствует нашему пониманию смены приоритетов в развитии евразийской интеграции в настоящее время. В свою очередь, идеологические основы развития стран и региональных объединений находятся на острие информационного противоборства. Так, в ответ на американские публичные высказывания по поводу китайского общественного строя официальный представитель МИД КНР Хуа Чуньин заявила, что история и практика доказывают абсолютную правильность пути социализма с китайской спецификой<sup>4</sup>.

Политические элиты постсоветских стран, так же как и широкие массы населения, должны понимать, что их будущее – не в автономном развитии, а в умении создавать и поддерживать связи с другими народами. Объединять их должны не только голые экономические расчеты, хотя важность их эффективного экономического взаимодействия трудно оспорить. История мировой геополитики и геоэкономики показывает, что наиболее жизнеспособными являются региональные группировки, основанные на историческом и социокультурном наследии. Наиболее перспективным объединением для стран постсоветского пространства, с этой точки зрения, является Евразий-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Жэньминь Жибао (Китай): Китай не собирается плясать под чужую дудку и будет следовать своей дорогой в своем направлении. 22.10.2019. inosmi.ru/politic/20191022/246081987.html.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Там же.

ский экономический союз. Ценность ЕАЭС существенно повышается для его участников на фоне обострения торговых конфликтов в мире, продолжающейся неустойчивости в международной торговле, геополитической напряженности, турбулентности.

Исходя из этого, в строительстве региональных интеграционных объединений необходимо укреплять общий исторический и цивилиза-ционный код, который является важным фактором новых интеграци-онных возможностей и идей, развития групповой идентичности. Прионных возможностей и идей, развития групповой идентичности. Примером целенаправленной деятельности в этом плане может служить Европейский союз, который постоянно работает над укреплением сплоченности стран-участниц, усилением их «европейскости». При том что в Евросоюзе имеется прочная материальная основа для такой сплоченности (внутрирегиональная торговля объединения составляет почти 2/3 к совокупному внешнеторговому обороту), в Брюсселе много делается для ее усиления. В частности, ведется постоянный мониторинг сплоченности ЕС с помощью инструмента EU Cohesion Monitor<sup>5</sup>. Определены факторы сплоченности: их на данный момент 42, они разбиты на 5 групп. При мониторинге исследуются такие вопросы, как количена 5 групп. При мониторинге исследуются такие вопросы, как количество граждан ЕС, которые ездят в разные страны – члены ЕС каждый день и имеют непосредственный ежедневный опыт общения с другими европейцами; количество рабочих мест, напрямую связанных с непосредственным участием на едином рынке ЕС, и другие. Обращает на себя внимание и то, что в обновленном составе Европейской комиссии была предусмотрена должность комиссара по сплоченности и реформам. В развитии евразийской интеграции целесообразно использовать

мам. В развитии евразийской интеграции целесообразно использовать этот европейский опыт, имея при этом в виду, что следует соблюдать баланс между общими ценностями евразийцев и ценностями составляющих ЕАЭС народов, их национальной идентичностью.

Споры о ценностях, особенно для ведущих стран, в современном мире очень актуальны [9]. У теории и практики евразийства имеется своя история [10]. Однако жизнь не стоит на месте – евразийство нуждается в дальнейшем развитии. Уровень союзнических отношений (а ЕАЭС – это и есть союз стран – участниц) требует, чтобы понятие евразийства становилось символом высокого качества, надежности, доверия, предсказуемости. Например, в экономике оно могло бы проявляться в появсказуемости. Например, в экономике оно могло бы проявляться в появлении евразийских брендов, которым должны соответствовать про-изведенные в странах – членах ЕАЭС товары [11]. Следует стремиться запустить свои собственные масштабные евразийские проекты, которые позволили бы позиционировать ЕАЭС в мировом масштабе. Идеология евразийства будет способствовать преодолению части существующих сегодня споров экономического характера между пост-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> EU Cohesion Monitor // www.ecfr.eu/eucohesionmonitor.

советскими странами. Объединяющим фактором евразийской интеграции должно стать формирование евразийских ценностей, разделяемых всеми странами – членами Союза, в основе которых лежат евразийские традиции и культура. В октябре 2019 г. на заседании Совета глав государств СНГ Президент России В.В. Путин обратил внимание на то, что «...у нас есть свои традиции, свои веками устоявшиеся культурные формы взаимодействия. И почему мы не должны этим дорожить и почему не должны развивать и поддерживать это? Нет никаких оснований» 1 на наш взгляд, прочная идеологическая сцепка позволит значительно укрепить евразийский интеграционный проект. Это позволит гражданам стран Союза понимать и разделять его цели, увязывать свои перспективы и будущее с Союзом, активно подключаться к решению стоящих перед интеграционным объединением задач.

Для их реализации можно было бы создать при Почетном Председателе Высшего Евразийского экономического совета Н.А. Назарбаеве структуру с фактическим наделением ее соответствующими аналитическими и прогнозными функциями. Такая структура могла бы на основе данных о состоянии общественного мнения в странах ЕАЭС, теоретических разработок ученых стран Союза, а также других источников проводить исследования и разрабатывать рекомендации по развитию общих, разделяемых всеми странами – членами евразийских ценностей. Деятельность данной структуры, в случае ее создания, должна быть тесно связана с академическими и другими подсистемами государств – членов Союза, которые занимаются идеологическим обеспечением процесса евразийской интеграции.

#### Экономическая интеграция

Усиление стратегического вектора в развитии евразийской интеграции не означает снижения темпов развития сотрудничества в экономической сфере. Перспективными направлениями развития ЕАЭС являются: формирование полноценного экономического союза без барьеров, с минимальным количеством изъятий и ограничений; превращение Союза в территорию научно-технического развития и инноваций; повышение авторитета ЕАЭС на мировой арене; укрепление его международной правосубъектности и ряд других направлений евразийской интеграции. Все эти меры направлены на усиление внутренних факторов развития ЕАЭС. Каждая из этих мер предусматривает множество конкретных действий, направленных на повышение эффективности интеграционного взаимодействия стран – участниц Союза.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Заседание Совета глав государств СНГ. kremlin.ru/events/president/news/61782.

Что же касается внешних факторов, то за последние четыре года ЕАЭС существенно расширил географию своего международного присутствия, несмотря на неустойчивость в международной торговле и обострение торговых конфликтов. Углубляется сотрудничество стран – членов Союза с другими интеграционными объединениями, такими как АСЕАН, МЕРКОСУР, Африканский союз. ЕАЭС нацелен на расширение сотрудничества с первой по размерам экономикой мира – с Китаем. Вступившее в 2019 г. в силу непреференциальное Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между ЕАЭС и Китаем будет способствовать формированию Большого евразийского партнерства, сопряжению ЕАЭС и китайской Инициативы пояса и пути пояса и пути.

Союз активно расширяет практику заключения соглашений о зоне свободной торговли ЕАЭС с третьими странами. Такие соглашения уже действуют между Союзом и Вьетнамом, а также Ираном (временное соглашение). В конце 2019 г. были подписаны соглашения о ЗСТ

уже действуют между Союзом и Вьетнамом, а также Ираном (временное соглашение). В конце 2019 г. были подписаны соглашения о 3СТ с Сингапуром и Сербией, продолжаются переговоры по этому вопросу с Израилем, Индией, Египтом. Страны-участницы вплотную подошли к обсуждению списка стран нового переговорного трека. Однако это далеко не предел. Например, у Европейского союза на начало 2020 г. было заключено 35 преференциальных торговых соглашений с различными странами. Развитие международного сотрудничества ЕАЭС, безусловно, усиливает влияние Союза на мировые экономические и политические процессы. Одновременно оно позволяет более полно реализовать национальные интересы стран-членов.

Однако в экономической сфере сотрудничества стран – членов ЕАЭС имеются некоторые сдерживающие реализацию потенциала международного трека геополитические факторы. Например, торгово-экономическое противостояние России с западными странами обычно рассматривается партнерами по ЕАЭС как фактор, негативно влияющий на процессы евразийской интеграции. Хотя ограничительные меры третьих стран применяются в отношении Москвы, а не Союза в целом, косвенно замедление экономического развития России затрагивает все страны – члены ЕАЭС, что свидетельствует о необходимости вовлечения в орбиту интеграции вопросов экономической безопасности. Однако на этом пути имеются экономической безопасности. Однако на этом пути имеются экономической обзопасности. Однако на этом пути имеются экономической обзопасности. Однако на этом пути имеются экономические и правовые препятствия. Во-первых, из-за возможности применения ограничительных мер третьих стран в отношении не только России, но и друтих членов Союза в случае коллективных ответных мер, их обсуждение может не иметь поддержки. Во-вторых, к настоящему моменту в ЕАЭС нет полноценной правовой основы для совместных мер защиты экономических интересов общего экономического пространства. По нашему мнению, участ-

ники Союза все еще не используют в полной мере интеграционные возможности для продвижения своих национальных интересов в системе международных отношений. Переход к применению ответных мер, основанных на принципе общности экономических интересов ЕАЭС, придал бы евразийской интеграции определенную дополнительную ценность.

#### Единое информационное пространство

Анализ современной информационной работы в ЕАЭС показывает, что она не соответствует требованиям нынешнего этапа мирового развития, который иногда называют информационным. Сегодня повестка ЕАЭС не находится в поле зрения ведущих СМИ. Обычно о ней пишут только тогда, когда возникают какие-то противоречия и споры между странами. В этих условиях принципиально важно обеспечить эффективную работу по информационному продвижению евразийской интеграционной повестки, чтобы в объединительные процессы было максимально полно включено население стран Евразийского экономического союза, а не только политическая и экономическая элита.

В эпоху глобализации продвижение национальных интересов трудно представить без активного участия масс-медиа. Сегодня СМИ выполняют не только информирующую функцию, но и непосредственно влияют на всех участников современных глобальных процессов. Данное положение тем более актуально в связи со становлением нового миропорядка, для которого информационное противоборство весьма характерно. Выступая на круглом столе в Государственной Думе Федерального Собрания РФ по вопросу о развитии информационнокоммуникационного сотрудничества на пространстве ОДКБ (а ОДКБ – это ЕАЭС плюс Таджикистан), заместитель Министра обороны России А.В. Картаполов заявил о том, что США и их союзники развязали против Москвы самую настоящую полномасштабную информационную войну. Основной упор они делают на конфронтацию систем ценностей России и Запада. Усилия западных специалистов по информационным войнам в отношении России направлены на «позиционирование ее как авторитарной страны с диким, невежественным населением, власти которой не считаются с основами международного права»<sup>7</sup>. Разумеется, такой имидж России и ее союзникам по евразийской интеграции не подходит.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> США развязали против России информационную войну, заявили в Минобороны. 20.06.2019. ria.ru/20190620/1555752910.html.

Этой массированной атаке на евразийскую интеграцию необходимо противопоставить информационную стратегию, то есть полновесное отражение интеграционных результатов ЕАЭС в информационном пространстве. Сегодня осведомленность населения стран Союза о результатах его деятельности и выгодах остается очень невысокой. Около 90% граждан стран ЕАЭС относятся к интеграции нейтральноони, как правило, мало знают о ней и не понимают ее. А ведь незнание направлений сотрудничества и тематики ЕАЭС является одним из препятствий для активного участия граждан евразийских стран в интеграционном строительстве.

Очевидно, что евразийская интеграция в таких условиях оказывается уязвимой для необоснованной публичной критики и провокаций. Все это усугубляется возникающими экономическими спорами и противоречиями внутри Союза. Заметен пробел в последовательной и целенаправленной работе по информированию граждан ЕАЭС о выгодах и возможностях евразийской интеграции. Дальнейшее развитие интеграционного проекта без общественной поддержки не сможет успешно развиваться, а эта поддержка во многом зависит от эффективной работы СМИ. Вопросы информационного обеспечения евразийской интеграции должны обсуждаться на новом, качественно более высоком уровне.

В Обращении к главам государств – членов Евразийского экономического союза Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко предложил принять дополнительные меры по мировому и региональному позиционированию ЕАЭС с выходом на разработку и реализацию общей (единой) информационной политики [12]. Он отметил, что требуется разработка Концепции общей информационной политики, Стратегии ее реализации и планов действий по их выполнению. Безусловно, ключевую роль в строительстве информационного пространства и популяризации идеи евразийской интеграции должны играть российские СМИ, которые охватывают подавляющую часть аудитории евразийского пространства.

В организационном плане для реализации этих задач было бы целесообразно создать в рамках Евразийской экономической комиссии Департамент информационной политики. Его деятельность должна быть связана с вопросами стратегии евразийской информационной политики, с осуществлением аналитических и прогнозных функций, с исследованием позиций СМИ, общественного мнения по вопросам евразийской интеграции. Эффективная работа Департамента позволила бы вывести информационное направление евразийской интеграции на уровень, соответствующий современным требованиям к информационному обеспечению региональных интеграционных процессов.

#### Заключение

Предложенные в статье направления дальнейшего развития ЕАЭС могли бы рассматриваться как очередной этап в его эволюции. Интеграционная теория говорит о том, что за этапом экономической интеграции следует интеграция политическая. Вопрос в том, чтобы переход от одного этапа к другому был обоснованным и своевременным. Сегодня ЕАЭС находится на пороге нового этапа, требующего адекватных ответов на вызовы нового времени и усиления интеграционных скрепов на постсоветском пространстве. Такую эволюцию диктует внутренняя логика развития евразийской интеграции, потребность расширения ее спектра. Одновременно и внешние обстоятельства, связанные с формированием нового мирового порядка, требуют соответствующих изменений в стратегии развития Союза. Поэтому сегодня, говоря о ЕАЭС в его новом качестве, о Союзе, основанном на общих национальных интересах и ценностях стран-участниц, следует стремиться к вовлечению в интеграционную орбиту вопросов евразийской стратегии, безопасности, идентичности, экономической и информационной политики на новом, более высоком уровне.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the European coordinated response to the COVID-19 outbreak 26 March 2020. ec.europa. eu/commission/presscorner/detail/en/speech\_20\_532.
- Emmanuel Macron warns Europe: NATO is brain-dead // The Economist, Nov. 7th, 2019.
- 3. *Михайленко А.Н.* Контуры нового мирового порядка // Этносоциум и межнациональная культура. 2019. № 8 (134). С. 148–165.
- 4. Клаузевиц К. О войне. Пер. с нем. Изд. 3-е. М.: Госвоениздат, 1937. Т. І.
- 5. *Евстафыев Д., Ильницкий А.* Глобальный кризис как «запал» геоэкономических трансформаций: вызовы для России // Международная жизнь. 2019. № 12. interaffairs.ru/jauthor/material/2289.
- 6. *Гарбузарова Е.Г.* Экономика Евразийского экономического союза // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2019. № 3 (21).
- 7. Алиев У.С. Эволюция военно-политических процессов на евразийском пространстве в условиях формирования полицентричного мира. Дисс... канд. полит. н. М.: РАНХиГС, 2020.
- 8. *Сунь Сювэнь*. Проблемы и перспективы российско-китайского сотрудничества в освоении Арктики. Дисс... канд. полит. н. М.: МГУ, 2019.
- 9. Jonathan D.T. Ward. China's Vision of Victory. Atlas Publishing. 316 p.
- 10. Евразийство: истоки, концепция, реальность. М.: Паблис, 2014.
- 11. Председатель Евразийской экономической комиссии Т. Саркисян: Глава ЕЭК: Евразийскому союзы нужны проекты на уровне Airbus в Европе. eadaily.com/ru/

- news/2019/11/29/glava-eek-evraziyskomu-soyuzy-nuzhny-proekty-na-urovne-airbusv-evrope.
- 12. Обращение Президента Республики Беларусь, Председателя ВЕЭС Александра Лукашенко к главам государств членов Евразийского экономического союза. www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/09-01-2020-1.aspx.

#### ABOUT THE AUTHORS

Mikhaylenko Alexander Nikolaevich – Doctor of Political Sciences, Professor, Chairman of International Security and Russian Foreign Policy Chair at the Department of National Security of the Institute of Law and National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia anmikh@mail.ru

Ilyina Maria Yurevna – Candidate of Economic Sciences, Advisor of Department of Internal Markets of the Eurasian Economic Commission. Moscow, Russia maria\_ilyina@hotmail.com

TOPICAL ISSUES OF THE DEVELOPMENT OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION The article examines the current problems of the EAEU's development and proposes directions for its further evolution, the vector of which is dictated by the internal logic of the development of Eurasian integration. Simultaneously, external circumstances as well, associated with the formation of a new world order, require appropriate changes in the development strategy of the Union. Today, speaking of a full-fledged Union, which is based on the common national interests and on the values of the participating countries, one should strive to involve issues of security, identity, and a higher quality of economic and information policy in the integration orbit. The given stage may consist in expanding and in deepening of the Eurasian integration spectrum, and it may be associated with appropriate institutional changes.

**Key words**: new world order, Eurasian Economic Union, EAEU, Collective Security Treaty Organization, CSTO, European Union, security, identity, information policy. **JEL**: F02, F15, F42.

#### Вестник Института экономики Российской академии наук 5/2020

#### т.в. тищенко

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ ДЕПРЕССИВНЫХ ТЕРРИТОРИЙ<sup>1</sup>

Проблемы экономической отсталости территорий существуют практически во всех странах, и решаются они за счет мер бюджетной политики, включающих финансирование специальных проектов по их развитию, по совершенствованию инфраструктуры, а также налоговые меры стимулирования инвестиций, реализуемые как на национальном, так и на региональном и местном уровнях. В настоящей статье анализируются различные меры государственной поддержки социальноэкономического развития депрессивных районов и применяемые подходы к разрешению данной проблемы. Основной вопрос, поставленный в качестве цели исследования, состоял в выявлении условий и факторов, обеспечивающих результативность государственной политики поддержки регионов. Результаты исследования показали, что налогово-бюджетные меры должны разрабатываться с учетом причин отсталости территорий, таких как географическое положение, экономика домохозяйств, рыночные механизмы, отраслевая специализация, урбанизация и расселение, технологические изменения. Сложность в трансформации международного опыта поддержки депрессивных регионов для использования в других странах, и, в частности, в России, связана с различиями в продолжительности воздействия внешних факторов территориальной и глубине Результативность государственной поддержки обеспечивается за счет качества государственного управления, в частности, комплексности и превентивного характера налогово-бюджетных инструментов, наличия стратегий управления территориями, использования преимуществ районов, таких как качество трудовых ресурсов и социокультурный потенциал.

**Ключевые слова**: депрессивные территории, экономика регионов, бюджетно-налоговые инструменты, государственная поддержка.

JEL: R58.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10063.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

#### Введение

Депрессивное состояние территорий ведет к отторжению значительных групп населения, проживающих в отсталых регионах, от процессов социально-экономического развития общества, к нарастанию неравенства в уровне доходов граждан и доступности для них качественных услуг [1, с. 50] . Поэтому правительства разных стран не могут игнорировать проблем экономической отсталости и социального неравенства и применяют различные меры налогово-бюджетной политики для их разрешения. Актуальность данного исследования обусловлена, с одной стороны, принятым Правительством РФ решением о финансировании индивидуальных программ развития регионов с низким уровнем социально-экономического развития<sup>2</sup>, а, с другой – стремлением оценить возможность использования международного опыта для повышения результативности государственных программ. В течение последнего десятилетия вопросы международного опыта развития депрессивных территорий неоднократно освещались в научных изданиях. Среди последних работ следует отметить статью [2], в которой приведены примеры дифференциации слаборазвитых, депрессивных и кризисных территорий и методы моделирования стратегий их социально-экономического развития. Описание основных международных подходов к реализации мер государственной поддержки депрессивных регионов и показателей их эффективности рассматриваются в работе [3]. Однако ее автором не проанализированы причины отсталости территорий, которые должны учитываться при разработке программ, а также факторы, обеспечивающие результативность мер поддержки. В настоящей статье представлены ранее не рассматриваемые вопросы международной практики бюджетной и налоговой поддержки депрессивных территорий, и факторы, определяющие успешность различных программ. Под депрессивными территориями подразумеваются регионы, районы, городские агломерации, как это понимается в государственных программах поддержки. Основными источниками данных являются официальные сайты органов исполнительной власти развитых и развивающихся стран, таких как США, Германия, Канада, Италия, Россия и Республика Казахстан, а также аналитические материалы.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Министерство экономического развития Российской Федерации. Правительство утвердило финансирование для реализации индивидуальных программ развития регионов с низким уровнем социально-экономического развития.

#### Причины территориальной депрессивности

Основными критериями отнесения районов к депрессивным и нуждающимся в государственной поддержке являются показатели динамики экономического роста, безработицы, доходов домохозяйств, как в абсолютных значениях, так и в сравнении со средним уровнем по стране. При принятии решений о финансировании программ поддержки из общего фонда Евросоюза используется единый показатель – ВВП на душу населения не выше порогового значения 75% от среднего по ЕС. Однако каждая из стран ЕС формирует собственные критерии для определения территорий, нуждающихся в государственной поддержке. Например, в Германии используется интегрированный индикатор, который включает следующие критерии: среднегодовой уровень безработицы, годовая заработная плата одного работника, прогноз занятости и индикатор развития инфраструктуры. В Казахстане используется целевой показатель – отношение ВРП на душу населения по лидирующим 8 регионам к ВРП на душу населения отстающих 8 регионов<sup>3</sup>. Интегральная бальная оценка<sup>4</sup> развития районов по восьми финансовым показателям используется в Индии [4]. Как правило, территории, нуждающиеся в государственной поддержке, определяются в программах как «бедные», «депрессивные», «отсталые». Есть примеры территорий, в которых, несмотря на государственную поддержку, депрессивное состояние сохраняется в течение длительного периода времени. Для таких районов в работе [5] использовался термин «концентрированная бедность». Выявлены следующие причины депрессивности территорий, которые отражаются в критериях нуждаемости, и учитываются при выборе целей, задач и мер налогово-бюджетной поддержки.

Географическое положение. Как указывается в исследовании [6], геоэкономическое положение определяет развитие городов на долгосрочный период: наиболее экономически развитые в настоящее время города мира и были такими на протяжении длительного периода времени, исчисляемого столетиями. Такие города увеличивают свои преимущества от месторасположения и агломерационной экономической структуры (размер и разнообразие секторов), иногда за счет менее развитых регионов и территорий, из которых происходит не только отток капитала, но и миграция высококвалифицированных трудовых ресурсов. Кроме того, бедность отдаленных или изолированных районов усугубляется высокими ценами на продукты питания,

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 ноября 2018 г. № 767. «Об утверждении Государственной программы развития регионов до 2020 года».

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Градационные баллы.

низким качеством социальных услуг, снижением доходов населения. Так, в американских «географически» отсталых районах отмечается низкий уровень доходов на душу населения у более чем 25% домохозяйств и высокими (в сравнении с общими по стране) показателями уровня безработицы, а также низкий уровень качества жизни, связанный с сокращением бюджетных расходов на образование.

Однако имеются и страновые особенности. Южные регионы Ита-

Однако имеются и страновые особенности. Южные регионы Италии, которые также были отнесены к отсталым, по показателю ВВП на душу населения в текущих ценах относятся к более обеспеченным, с уровнем выше 20 тыс. долл. США в 2011 г., а по основным показателям качества жизни, таким как ожидаемая продолжительность жизни, коэффициент младенческой смертности, «отсталые» регионы находятся на достаточно высоком уровне не только относительно остальных районов Италии, но и некоторых стран [7]. В 2003 г. понятие «депрессивные районы», к которым относятся южные регионы страны, было заменено на «недоиспользуемые», как территории, нуждающиеся в развитии. На взгляд автора, отнесение данных регионов к категории «недоиспользуемые», с точки зрения экономического потенциала, более адекватно, чем к категории «депрессивные районы».

Отдаленность районов от экономически развитых центров не всегда является единственной и основной причиной отсталости, однако данный фактор носит долгосрочный характер, и, как следствие, государственная поддержка таких районов должна осуществляться на постоянной основе.

Традиционность экономики домохозяйств. Данный фактор связан, как правило, с географическим расположением, но выделен автором отдельно, как требующий специфических мер поддержки. Так, в программах Канады указано, что экономика домохозяйств первых народов ориентирована на рыболовство, охоту, собирательство; избыток данных природных ресурсов обеспечивал в прошлом определенный уровень жизни общин. В настоящее время возможность увеличивать доходы от традиционных видов деятельности ограничена, что связано с сокращением/вымиранием животных или их миграцией в другие территории, как ответ на вмешательство человека/бизнеса (например, добыча природных ресурсов). Кроме того, отмечается рост зависимости от внешних, для этих территорий, рынков (экономический спад снижает спрос на товары и услуги общин). Классическим примером района традиционного проживания и сферы деятельности населения является также район Аппалачи в США, депрессивное состояние экономики и снижение занятости которого было связано с развитием добычи угля и древесины, что привело к снижению стоимости истощенной земли и невозможности ее использования в сельском хозяйстве. Экономика домохозяйств некоторых регионов Италии, относящихся к «недоиспользуемым», также специфична относительно других, например, северных регионов, поскольку характеризуется высокой долей сельского хозяйства, размерами компаний (небольшие компании) и низкой производительностью труда.

При формировании программ поддержки таких территорий учитываются специфические особенности деятельности и уровень вовлеченности домохозяйств в рыночные отношения (рынок труда и товаров/работ/услуг) [8].

Рыночные механизмы. Мировая экономика становится наднациональной: компании могут перемещаться не только в рамках одного региона, но и за пределы установленной юрисдикции, в соответствии с собственными стратегиями. Закрытие или перемещение предприятий, которые проводят к сокращению рабочих мест, доходов домохозяйств и муниципальных бюджетов, – естественный процесс в рыночной экономике. Можно признать, что в настоящее время рыночные механизмы являются основной причиной социально-экономической отсталости городов и целых территорий в большинстве развитых и развивающихся стран мира, но с разной степенью воздействия. В Канаде и Италии проблема депрессивности районов, связанная с закрытием производств, не стоит так остро, как в США, в моногородах Казахстана и России. Для США это стало проблемой еще в начале 1980-х годов из-за перемещения производств в Азию и Южную Америку. Примером является г. Питтсбург, в котором закрытие и перемещение сталелитейных заводов за пределы страны привело к сокращению более 200 тыс. рабочих мест. В Казахстане, как и в России, закрытие градообразующих предприятий стало основной причиной депрессивности подавляющего большинства моногородов в течение последних двух десятилетий.

Правительства (как правило, регионального уровня) должны быть готовы к такому перемещению и строить политику во взаимодействии с компаниями, чтобы сформировать превентивные меры для снижения последствий таких изменений. Подобное взаимодействие уже происходит в регионах США, когда предприятия заранее сообщают о возможном закрытии производств, и местные органы разрабатывают программы/проекты поддержки экономики. Тем не менее переходный период от закрытия/перемещения производств до реальных изменений в экономике может быть достаточно продолжительным, но всегда болезненным для населения и для других субъектов экономической деятельности. Реально действующих механизмов предотвратить депрессивность районов из-за закрытия предприятий исключительно за счет государственных мер поддержки не существует, но возможность снизить последствия имеется.

Отраслевая специализация. Отраслевая специализация или кластеризация территорий приводит к экономической зависимости рай-

онов от деятельности предприятий, объединенных в процессе создания конечной продукции. Так, закрытие угольных предприятий в штате Вайоминг (компании штата производили около 40% от всего объема угля в стране) привело к росту безработицы и к сокращению бюджетных доходов, что не позволяет региону увеличить расходы на социальную сферу. Когда одна отрасль доминирует в экономике территорий, долгосрочные последствия могут иметь разрушительные последствия. Очевидным примером являются крупные промышленные горологии задомерации и районы типа Мариленда в Великориторий, долгосрочные последствия могут иметь разрушительные последствия. Очевидным примером являются крупные промышленные городские агломерации и районы типа Мэриленда в Великобритании и Рура в Германии. Доминирование одной отрасли в экономике региона/города имеет, как показывает опыт моногородов Казахстана и России, более глубокие последствия, чем прекращение деятельности одного, даже крупного предприятия, но не связанного в процессах производства добавленной стоимости с другими компаниями региона. Существует мнение, что проблемы депрессивности территорий, вызванные отраслевой специализацией, должны решаться за счет диверсификации экономики. Идея диверсификации экономики территорий сформировалась на основе стратегий частных инвесторов, которые распределяют средства по различным финансовым инструментам, отраслям и срокам вложения, тем самым снижая финансовые риски. Предполагается, что аналогичная политика может быть использована и для развития отдельных территорий, поскольку высокий уровень отраслевой диверсификации экономики увеличивает благосостояние страны или региона. Это подтверждается и фактом, что более благополучные города имеют более высокий уровень диверсификации, чем бедные районы, экономика которых связана с отраслевым производством [9]. Однако финансовые инструменты инвестора размещены на открытых рынках капитала, в то время как экономика городов ограничена географическим положением. Кроме того, государственная политика не строится исключительно на финансовых инструментах. Цели частного инвестора и государства существенно различаются; в противном случае они были бы конкурентами. Как указано в исследовании группы ВТО [10], экономическая мивнобоммация. Изменения в догистике, средствах условие регионального развития. условие регионального развития.

Технологическая трансформация. Изменения в логистике, средствах и технологиях перевозок, связи и коммуникациях, использование новых источников энергии оказывают влияние на структуру экономики города и отдельных территорий, как в сторону улучшения, так и ухудшения, создавая новые преимущества или проблемы. В работе [11] отмечается, что волна технологических изменений, сопровождавшаяся расширением мировой торговли, снизила занятость в ранее доминирующих отраслях обрабатывающей промышленности и в сек-

торе B2B. Фактор технологической трансформации приводит к изменению отраслевой специализации и может проявляться как отдельно в виде ограничений в ресурсах для развития производства и инвестиций, так и в рамках рыночных механизмов в виде закрытия неконкурентных производств и трудовой миграции.

Урбанизация и расселение. Процесс миграции населения является естественным и трудно поддается регулированию исключительно налогово-бюджетными мерами, если не брать во внимание плановую экономику. Как отмечается в работе [12], существует критическая связь между урбанизацией и богатством. Исследования выявили, что города с высокой плотностью населения привлекательны для активных и талантливых людей, которые способствуют экономическому росту, увеличивая бюджетные доходы и уровень жизни. Обратной стороной миграции и урбанизации является появление городов-призраков. Даже в США, в стране с одной из наиболее мобильных систем расселения, насчитываются десятки таких населенных пунктов, которые были полностью или почти полностью покинуты своими жителями после того, как факторы развития этих городов переставали действовать. Другая сторона урбанизации, следствием которой является рост численности населения городов, проявляется в увеличении доли бедного населения. Такие изменения, в том числе характерные и для России, следует учитывать при формировании мер государственной поддержки российских моногородов; ускоренное развитие какого-то одного города может вызвать приток трудовых ресурсов из более бедных регионов, которые не всегда адаптированы для работы в секторах с высокой добавленной стоимостью.

Рассмотренные выше причины могут действовать одновременно, а их негативное воздействие усиливает уровень депрессивности районов. Так, по мнению экспертов, существуют как минимум две основные причины снижения уровня социально-экономического развития г. Детройт (США). Одни указывают на внутреннюю миграцию, при которой большинство более обеспеченных жителей переехали за пределы города, что снизило налоговые доходы города. Другие считают более значимым фактором неспособность привлекать капитал (высокие налоги при низком качестве инфраструктуры и общественных услуг, таких как безопасность, образование, медицина, а также коррупция).

#### Бюджетные меры поддержки депрессивных территорий

Целями государственной поддержки развития депрессивных районов является повышение благосостояния граждан. Такое понимание согласуется с позицией Международного совета экономического раз-

вития (IEDC)<sup>5</sup>, который определяет экономическое развитие как улучшение благосостояния сообщества и качества жизни посредством создания и сохранения рабочих мест. Несмотря на определенное единство целей государственных программ поддержки, существуют и некоторые межстрановые различия в задачах и используемых налогово-бюджетных инструментах. Правительство Канады ориентируется на задачи сокращения бедности, без учета проживания в депрессивных районах или в успешных городах, считая, что изменение структуры бедности приведет к экономической трансформации. В Казахстане государственная поддержка депрессивных городов осуществляется в рамках задач повышения мобильности трудовых ресурсов путем стимулирования добровольного переезда в населенные пункты с высоким потенциалом социально-экономического развития и в центры экономического роста.

Во всех рассмотренных странах реализуются различные программы бюджетной поддержки депрессивных районов. К обязательному минимуму можно отнести:

- развитие транспортной, производственной и инженерной инфраструктуры;
- поддержка создания высококвалифицированных рабочих мест;
- стимулирование инвестиций и инноваций;
- программы по реконструкции и строительству жилищного фонда и благоустройству населенных пунктов.

Кроме этого, реализуются программы поддержки МСП и поддержки населения, которые также распространяются на депрессивные регионы.

Как указывается в исследовании [6], возможности проведения собственной экономической политики в городах ограничены, и, как правило, основные меры налогово-бюджетной политики вырабатывается на региональном или на национальном уровне. В США программы региональной поддержки реализовывались Администрацией экономического развития (EDA)<sup>6</sup>. В 2018 финансовом году данное федеральное ведомство профинансировало 662 проекта в объеме 383,1 млн долл. США; из местных бюджетов было выделено 173,1 млн долл. США. Предполагается, что в результате реализации проектов будет создано 31 тыс. рабочих мест и привлечено частных инвестиций в объеме около 3,5 млрд долл. США. Примерами бюджетной поддержки депрессивных районов по программе EDA<sup>7</sup> являются:

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> The International Economic Development Council's. Economic Development Reference Guide. C. 68. URL: www.iedconline.org/clientuploads/Downloads/IEDC\_ED\_Reference\_Guide.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> До 2019 г.

The annual report on the activities of the U.S. Economic Development Administration (EDA), U.S. Department of Commerce, for Fiscal Year (FY) 2018.

- создание туристического объекта Vendors Village, который будет предоставлять комплекс услуг для посетителей национального парка Каньон де Шелли, расположенного в одном из районов индейской резервации Навахо, северо-восточной части Аризоны. В районе отмечается низкий уровень доходов домохозяйств и высокий уровень безработицы. Программа направлена на сокращение потенциальной безработицы, поскольку в декабре 2019 г. планировалось закрыть расположенные в этом районе угольные шахты, что приведет к обострению ситуации с трудоустройством;
- строительство производственного здания, которое впоследствии будет сдаваться муниципалитетом в аренду компании для расширения производства и удовлетворения растущего спроса;
- выделение средств на строительство нового здания больницы в одном из туристических центров Северной Каролины. Проблема развития экономики города связана со сферой здравоохранения, а также и с увеличением доли пожилого населения. Функционирование нового учреждения позволит увеличить объем и качество медицинских услуг для туристов и местного населения и обеспечить рабочими местами студентов, обучающихся в местном медицинском колледже;
- инвестирование в инфраструктуру водоснабжения сельского района Южной Дакоты, экономика которого зависит от компании производителя сыра, потребляющей 85% городской воды. Для расширения производства город получил средства от федерального министерства в размере 969 тыс. долл. США для реконструкции системы водоснабжения и строительства новых сооружений. В свою очередь производитель, который поставляет продукцию во все регионы страны, взял на себя обязательство инвестировать 250 млн долл. США и создать 125 новых рабочих мест;
- поддержка строительства нового здания для профессионального образования в штате Вирджиния. Исследование компании Делойт (Deloitte Consulting) выявило, что к 2015 г. предприятия региона будут ощущать дефицит кадров по трем специальностям (машинисты, сварщики и механики); новый центр профессионального обучения сможет восполнить этот дефицит.

Примером изменения структуры экономики домохозяйств является программа прямой поддержки общин, в которых проживают народы первых наций Канады, которая включает следующие направления:

поддержка доходов для отдельных лиц и семей, живущих в резервациях, для обеспечения основных жизненных потребностей и трудоустройства. Предполагается, что треть коренного населе-

ния нуждается в такой поддержке. Получателями финансовой поддержки являются национальные, провинциальные и территориальные организации коренных народов, такие как Конгресс коренных народов и Национальный совет метисов;

- поддержка обучения в школах-интернатах для коренных народов;
- поддержка предпринимательства;
- развитие общин и инфраструктуры.

В целях обеспечения занятости и деловой активизации коренных жителей в 1989 г. была разработана Канадская стратегия экономического развития аборигенов (CAEDS), а в 2009 г. для расширения участия первых наций в экономике страны, развития человеческого капитала, повышения ценности активов коренных общин утвержден документ «Федеральные рамки для экономического развития коренных народов» с объемом инвестиций 200 млн долл. в течение четырех лет. В результате реализации программ отмечается рост предприятий, созданных коренными народами. Только за 5 лет (2001–2006 гг.) рост самозанятых данной категории населения составил 38%, а в период 2006–2010 гг. – на 11%. Предприятия работают в таких отраслях, как строительство, сельское и лесное хозяйство, рыболовство и охота, добыча полезных ископаемых, включая нефть и газ, образование, здравоохранение, научные исследования. К 2015 г. таких предприятий было более 1800 ед.

Среди других инструментов бюджетной поддержки интерес представляет договор об институциональном развитии, используемый в Италии для ускоренной реализации стратегических проектов, функционально связанных между собой. В настоящее время реализуются соглашения по 4-м территориям: Матера, Таранто, Фоджа и Молизе. Пример проектов для Матеры<sup>8</sup>:

- «Парк Истории Человека Предыстория»;
- рекультивация полигона в Ла Мартелла;
- реконструкция дорожной системы Serra Rifusa;
- редевелопмент Виа Гравина Виа Данте;
- перепланировка южной трассы Матера Памятник погибшим 21 сентября;
- кольцевая дорога и др.

Практически все меры бюджетной поддержки депрессивных территорий реализуются в комплексе и включают не только стимулирование создания рабочих мест и инвестиций, но и поддержку инфраструктуры и социальной сферы. Иногда они распространяются на несколько районов или общин. Во Франции в течение 2016–2018 гг.

0

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Официальный сайт Areнтства Invitalia. translate.google.com/translate?hl=ru&sl=it&u= www.invitalia.it/&prev=search.

было подписано 485 соглашений между федеральными органами власти и регионами для финансирования развития 124-х промышленных территорий (сельских районов, малых и средних городов) для стимулирования изменений в секторах здравоохранения, экологии, развития цифровых технологий [13].

#### Налоговые меры поддержки депрессивных территорий

Налоговые меры поддержки экономически неблагополучных районов используются во многих странах. В США такие меры предусмотрены в рамках программы «Зона возможностей» реализуемой национальным правительством с 2017 г. Программа, целью которой является стимулирование инвестиций в малых бизнес, недвижимость, проекты местной инфраструктуры и другие виды деятельности, администрируется налоговой службой и казначейством. Льготный режим налогообложения предоставляется на инвестиции в районах, где:

- более 50% домохозяйств получают доходы менее 60% от среднего совокупного дохода в регионе;
- уровень бедности составляет более 25%.

Инвестор может получить прибыль от прироста капитала и инвестировать средства в «Фонд зоны квалифицированных возможностей» <sup>10</sup>, который, в свою очередь, вкладывает средства в имущество, расположенное в зонах (за исключением таких видов деятельности, как казино, винные магазины). Инвесторы, вложившие средства в Фонд, получают отсрочку налогообложения на прирост капитала: чем дольше инвестор сохраняет свои средства в Фонде, тем больше ставки налоговых льгот, которые включают отсрочку по налогу на прирост капитала:

- 10% от налога при вложении в течение 5 лет;
- 15% от налога при вложении в течение 7 лет;
- полное освобождение от налога при вложениях в течение 10 лет.

Общая численность таких зон, созданных с согласия федерального казначейства, составляет около 9 тыс. ед. Программа была разработана в 2017 г., и ее эффект на повышение доходов населения и инвестиций в экономику депрессивных районов пока не определен. Более того, ее целесообразность подвергается критике. Выявлено, что районы с низкими доходами получают меньше налоговых привилегий, чем территории, которые не нуждаются в помощи. Предполагается, что зоны используются инвесторами, которые готовы были финансировать проекты без налоговых льгот, а бенефициарами являются

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> The Opportunity Zone tax program.

 $<sup>^{10}\,</sup>$  Qualified Opportunity Zone Fund.

состоятельные инвесторы и застройщики, имеющие высокую доходность от сделок с минимальным уровнем риска. Такое же положение отмечается и в некоторых российских территориях опережающего социально-экономического развития, куда инвесторы перемещают высокорентабельные производства и получают налоговые льготы. Несмотря на критику налоговых льгот, предоставляемых в зонах возможностей, несколько штатов/районов с низким уровнем доходов, такие как Бирмингем, Алабама, Пенсильвания, привлекли инвесторов [14].

Налоговые кредиты являются основным инструментом стимулирования создания/сохранения рабочих мест и инвестиций на региональном уровне и используются практически во всех американских штатах, но базы для расчета налогового кредита различаются [15]. Так, налоговый кредит за создание новых квалифицированных рабочих мест штата Делавэр составляет 500 долл. США за место, а в штате Миссисипи – 2,5% от прироста заработной платы новых сотрудников. Инвестиционные налоговые кредиты предоставляются, как правило, для расширения производства и/или приобретения нового оборудования, или для отдельных отраслей. Такие стимулирующие меры носят превентивный характер, чтобы предотвратить перемещение производства, и распространяются, как правило, на следующие отрасли:

- сельское хозяйство. Пример: налоговый кредит для арендодателей земли, которые сдают ее в аренду начинающим фермерам в Небраске;
- высокотехнологичные производства. Пример: освобождение налога с продаж электронной торговли в Западной Вирджинии и различные налоговые льготы компаниям, работающим в Вашингтоне;
- производства с высоким мультипликативным эффектом, например, автомобильная промышленность. Пример: небольшие производители поставщики крупных предприятий располагаются вблизи своего потребителя. Для их поддержки регионы предоставляют льготы по налогам на имущество.

В дополнение к региональным налоговым мерам по стимулированию создания новых рабочих мест и инвестиций штаты создают или санкционируют создание «корпоративных зон» для проблемных территорий/ сообществ, которые позволят снизить уровень депрессивности. Наиболее распространены так называемые «зоны расширения прав и возможностей», поддерживаемые правительством американских штатов и предусматривающие специальные налоговые режимы, скоординированные на региональном и местном уровнях.

# Результативность государственной поддержки депрессивных территорий

Выделены 3 фактора, повышающие результативность налоговобюджетной поддержки депрессивных регионов. К наиболее значимым следует отнести качество государственного управления, или способность органов власти реализовывать преимущества города и создавать лучшие условия для инвесторов и жителей. Как отмечено в Плане устойчивого развития города Нью-Йорк на 2011 г., мобильность людей и капитала создала жесткую конкуренцию между городами за лучшие идеи и наиболее способную рабочую силу, которым необходимо создать все условия для жизни и работы [16]. Примером таких возможностей является город Толедо (штат Огайо), который занимал 182 место в рейтинге Forbes лучших мест для бизнеса и карьеры в 2012 г. Но в 2013 г. администрация сумела привлечь китайских инвесторов [17], которые рассказали о практической стороне их взаимодействия с местными органами власти в США. В первом городе делегацию – представителей бизнеса принял мэр, который сразу же предоставил всю информацию о действующих налоговых режимах, о наличии свободных производственных площадок и по инфраструктуре. В другом городе, который сначала считался более привлекательным для инвестиций, делегация затратила несколько дней на получение аналогичной информации и выбор был сделан в пользу первого города.

Результативность программ государственной поддержки обеспечивается также за счет разработки стратегий развития и вовлечения в программу различных групп населения. Разработка таких стратегий в США рассматривается как разовые инвестиции в создание и сохранение высококачественных рабочих мест. Любая организация, входящая в список возможных получателей средств, может подать заявку в Администрацию экономического развития для получения грантов на разработку и последующее внедрение стратегий, что, естественно, расширило участие различных групп, заинтересованных в развитии депрессивного района.

Человеческий капитал следует признать определяющим для социально-экономического развития отсталых территорий. Депрессивные небольшие города, которые находятся в пределах транспортной досягаемости к районам с высоким уровнем экономического развития, сталкиваются с проблемой дефицита высококвалифицированных кадров, что, в свою очередь, может ограничить приток инвестиций. Однако даже при наличии в городах и районах высококвалифицированных кадров, их потенциал должен быть востребован работодателями, которые, в свою очередь, должны иметь стимулы для создания и/или расширения производств и новых рабочих мест. Таким обра-

зом, качество государственного управления можно считать более значимым фактором.

Социокультурный профиль, или брэндинг, который зависит от таких особенностей территорий и городов, как уровень культуры, криминогенность, наличие креативного класса. Примером такой трансформации является город Бильбао в Испании, рост которого в прошлом веке был связан с развитием черной металлургии и транспортными морскими перевозками. Необходимость разработки нового плана развития города была обусловлена кризисом в 70-х годах. Однако существенные преобразования начались после создания в 1992 г. компании Бильбао Риа 200011, ответственной за восстановление старых промышленных территорий. В настоящее время город является международным центром делового туризма и культуры, с многочисленными выставочными и концертными залами и музеями. Социокультурная трансформация города была отмечена несколькими призами, включая премию Ли Куан Ю в 2010 г., известную как аналог Нобелевской премии для инновационных городов. В стратегии развития города Питтсбурга, экономика которого была в упадке после закрытия производств, указано, что культурные и исторические ресурсы являются ценными и незаменимыми активами, которые становятся определяющим фактором в принятии решений людей о месте работы и жительства.

Сложность в трансформации международного опыта поддержки депрессивных регионов для использования в других странах, и, в частности, в России, связана с различиями в причинах, в продолжительности и глубине существующей территориальной отсталости. Необходимо сформировать статистические и динамические критерии/ показатели депрессивности территорий. Бюджетная поддержка, как показывает международная практика, должна осуществляться на национальном уровне, в том числе на основе договоров об институциональном развитии, используемых в Италии. Налоговая поддержка депрессивных территорий должна оказываться на региональном уровне. Инициаторами и непосредственными провайдерами программ поддержки должны быть исполнительные органы власти муниципальных образований, привлекая для этого креативный класс граждан. Поддержка депрессивных территорий должна осуществляются на постоянной основе. Однако ее результаты не могут быть адекватно оценены в ближайшей перспективе.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Bilbao Ria 2000.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Молодцов А.В., Лепский В.Е., Резникова Е.В., Турков А.В., Шеряй К.И. Развитие моногородов России. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ. 2013.
- 2. *Лапин А.В., Кутергина Г.В.* Идентификация и моделирование развития депрессивных территорий: отечественный и мировой опыт // Вестник Пермского университета. Экономика. 2016. Вып. 1(28). С. 98–109.
- 3. *Мазоль О.* Опыт зарубежных стран в сфере развития депрессивных регионов // BEROC. PolicyPaper Series. 2018. No. 61. P. 1–56.
- 4. Rana Hasan, Yi Jiang, Radine Michelle Rafols. Place-Based Preferential Tax Policy and Its Spatial Effects: Evidence from India's Program on Industrially Backward Districts // ADB Economics Working Paper Series. 2017, November. No. 524.
- 5. *Alan Okagaki*. Community Development and Federal Subsidies. Smart Subsidy for Community Development. P. 36–51.
- 6. *Mario Polèse*. Five Principles of Urban Economics. Things we know and things we don't// Economy, finance, and budgets Cities, 2013.
- 7. Le politiche per il Mezzogiorno di Paola Casavola L'Italia e le sue Regioni. 2015. P. 1–5.
- 8. Frank Trovato, Anne-Marie Pedersen, John A. Price, Cody Lang, Laura Aylsworth. Economic Conditions of Indigenous Peoples in Canada. October 31, 2011 (Last Edited July 24, 2015). P. 1–5.
- 9. *Joe Cortright*. Why economic diversification is a poor guide to local strategy // City Observatory. 24.09.2019.
- 10. Aid for trade at a glance 2019: economic diversification and empowerment. OECD, WTO.
- 11. *Simona Iammarino, Andrés Rodríguez-Pose, Michael Storper*. Why Regional Development matters for Europe's Economic Future// Working Papers. WP 07/2017. P. 1–46.
- 12. *Richard Florida*. When Urbanization Doesn't Help. While some nations have seen rapid urbanization lead to economic progress, others have fallen behind. Bloomberg City Lab. June 22, 2016.
- 13. OECD Regions and Cities at a Glance 2018, OECD Publishing. Paris. P. 1–164.
- 14. *Howard Gleckman*. Opportunity Zones May Someday Help Poor Communities. They Already Are A Tax Shelter For High-Income Investors. Forbes. September 5, 2019. P. 1–15.
- 15. *Norton Francis*. State Tax Incentives for Economic Development. February 29, 2016. P. 1–8.
- 16. Shannon Bouton, David Cis, Lenny Mendonca, Herbert Pohl, Jaana Remes, Henry Ritchie, Jonathan Woetzel. How to make a city great. McKinsey& Company. 2013. P. 1–10.
- 17. *Timothy Williams*. In Blue-Collar Toledo, Ohio, a Windfall of Chinese Investments // The New York Times. December, 2013. P. 1.

#### ABOUT THE AUTHOR

**Tishchenko Tatyana Vladimirovna** – Candidate of Economic Sciences, Senior Scientific Associate of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia tatyana-kat@yandex.ru

#### INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FISCAL SUPPORT FOR DEPRESSED AREAS

The problems of economic underdevelopment of territories exist in almost all countries, and are solved through budgetary measures, including financing of projects and infrastructure, and tax incentives for investment, implemented both at the national and regional and local levels. This article analyzes the approaches to state support for the socio-economic development of depressed areas. The main question, set as the goal of the study, was to identify the conditions and factors that ensure the effectiveness of the state policy of supporting the regions. According to the results of the study, it was revealed that fiscal measures should be developed, taking into consideration the reasons for the backwardness of territories, such as geographical location, household economics, market mechanisms, sectoral specialization, urbanization and resettlement, technological changes. The difficulty in transforming the international experience of supporting depressed regions for use in other countries, in particular in Russia, is associated with differences in the duration and depth of the impact of external factors of territorial backwardness. The effectiveness of state support is ensured, due to the quality of public administration, in particular, the complexity and preventive nature of fiscal instruments, the availability of territorial management strategies, the use of the advantages of regions, such as the quality of labor resources and socio-cultural potential.

**Key words**: depressed territories, regional economics, fiscal instruments, state support. **JEL**: R58.

## ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

#### М.А. ЛАВРЕНТЬЕВА

начальник социально-экономического управления Липецкого областного Совета депутатов, аспирант Воронежского филиала ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»

### ОСОБЕННОСТИ ОСНОВНОГО ЗАКОНА РФ С ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

В статье рассматривается степень влияния конституционных принципов на систему государственного регулирования процесса социально-экономического развития страны. Показана эволюция категории конституционной экономики. Указывается разница между западным и российским подходами к этому новому научному направлению. Приведены основные принципы организации и функционирования государственной, социальной и экономической систем в России.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, конституционная экономика, экономический анализ, конституционные принципы, экономический федерализм.

JEL: A12, B30, D78, K10, K20, K39. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10064.

Влияние конституционных принципов на систему государственного регулирования процесса экономического развития страны экономисты, юристы и политологи рассматривают с разных точек зрения. Экономисты вышли за рамки «обычного» экономического анализа конституций и создали новую дисциплину — «конституционную экономику» (термин, родившийся в начале 1980-х годов в Соединенных Штатах Америки). Можно утверждать, что «конституционная экономика» более тесно связана с работами А. Смита и экономистов-классиков, чем ее современный «неконституционный» аналог. Обе области исследования предполагают позитивный анализ, который в конечном итоге способствует более глубокому рассмотрению вопросов политики.

Как известно, одним из основоположников конституционной экономики был американский экономист, лауреат Нобелевской премии (1986 г.) Д.М. Бъюкенен (1919–2013 гг.). Вместе со своим кол-

легой Г. Таллоком (1922–2014 гг.) и другими членами Школы экономики штата Вирджиния он внес исключительный вклад в развитие легой Г. Таллоком (1922–2014 гг.) и другими членами Школы экономики штата Вирджиния он внес исключительный вклад в развитие теории общественного выбора, дополнив исследования экономических проблем развития вопросами, традиционно связанными с политической сферой. Конституционная экономика, в определении Д.М. Бъюкенена, представленная им впервые в выпуске журнала «Конституционная политическая экономия», направлена на изучение рабочих свойств, правил и институтов, в рамках которых взаимодействуют люди, а также процессов, посредством которых эти правила и институты выбираются или возникают. Конституционная экономика является частью более широкого набора теоретических подходов в современной экономике, включающего общественный выбор, новую институциональную экономику, экономику прав собственности, правовую экономику. Все они нацелены на устранение институционального дефицита ортодоксальной неоклассической теории, акцентируя внимание на том, как социально-экономические и политические процессы формируются правилами и институтами, в рамках которых они разворачиваются.

На наш взгляд, под конституционной экономикой следует понимать исследование, проводимое в рамках рационального выбора, некоторых ограничений, с которыми сталкиваются люди в решении их проблем. Такое определение обосновывается тем, что стандартная форма микроэкономической теории фокусирует внимание на выборе людей при заданном наборе технологических и бюджетных ограничений. Хотя конституционный подход сохраняет модель экономических агентов, которая преобладает в экономической теории (homo есопотись) вместе с соответствующей предпосылкой методологического индивидуализма, она отличается от стандартной экономической теории. Здесь можно выделить три различия.

1. Вместо того чтобы рассматривать выбор в рамках правил, конституционный экономист смотрит на выбор между правилами. Он

- 1. Вместо того чтобы рассматривать выбор в рамках правил, конституционный экономист смотрит на выбор между правилами. Он делает это, исходя из предпосылки, что человек может выбирать рационально, индивидуально и коллективно.
- 2. Как и в подходе рационального выбора к человеческому поведению в целом, конституционная экономика делает ставку на методологическую последовательность в распространении упомянутой модели человека на все (включая неэкономические) сферы жизни, такие как политика, закон и религия.
- 3. Что касается роли конституционного экономиста, согласно подходу Бьюкенена, то она несколько отличается от роли неоклассического экономиста, который действует как советник для лиц, принимающих решения. Речь, скорее, идет о роли по руководству теми, кто непосредственно участвует в обсуждении конституционных изменений.

В современной России идеи конституционной экономики вошли в научный дискурс в середине 1990-х годов. Западное интеллектуальное наследие не было близко к мировоззрению значительной части российских ученых, сформировавшихся в советской социокультурной и политической реальности. Помимо вопросов экономической философии, российские ученые-правоведы и экономисты сосредоточили внимание на прикладных проблемах, связанных с анализом влияния конституционных принципов на экономику переходного периода. Среди прочего эксперты, поддержавшие российских реформаторов, высоко оценили идею о том, что установление экономических правил и ограничений в Конституции (Основном законе) может помочь установить верховенство закона в России, способствовать переходу к рыночной экономике и экономическому развитию. В результате в России стала постепенно развиваться новая дисциплина, основанная на подходах и методах институциональной экономики и конституционного права, то есть конституционной экономики, которая определяет основы формирования системы государственного регулирования экономики в субъектах Российской Федерации.

Чтобы подчеркнуть разницу между западным и отечественным подходами, в российской литературе часто используются термины «конституционная экономическая теория» или «конституционная политическая экономия» для обозначения интеллектуального наследия Бьюкенена и его последователей, а также термин «конституционная экономика» для обозначения традиций российских исследований.

Наиболее серьезные работы в области конституционной экономики принадлежат известным российским ученым П. Баренбойму, Г. Гаджиеву, В. Лафитскому, В. Мау, В. Яковлеву и др. [1, с. 42]. Сегодня об этом мало кто помнит, но российские эксперты и эксперты из Совета Европы обсуждали вопрос об «уровне» правового акта, направленного на создание новой модели российской экономики. Доказательством этому являются материалы московского семинара (январь 1993 г.) с участием представителей Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право). Российские эксперты отстаивали позицию о том, что Основной закон имеет только необходимый уровень юридической ценности для обеспечения основы нового экономического порядка и содействия экономическому переходу.

Главный вопрос здесь заключается в том, следует ли регулировать экономику в строгих рамках Конституции и, если да, то в какой степени лучше оставить ее на усмотрение обычного права. Все нормы и диспозиции российской Конституции практически в органическом единстве формируют социальную и экономическую основу страны, ее принципы и логику построения институтов. Вместе с тем отсутствует отдельная глава исключительно с экономической повесткой. В Кон-

ституции содержатся только основы экономической системы, права экономических субъектов, полномочия государственных органов и отдельных институтов, которые непосредственно участвуют в осуществлении хозяйственной деятельности [2, с. 29].

Важнейшей концептуальной чертой действующей российской Конституции является политический и экономический либерализм. Она содержит весь комплекс идей и принципов, выработанных демократической традицией последних двух веков. Венецианская комиссия отметила, что положительным фактом является то, что Конституция России устранила разницу между «классическими» правами, что является социальным достижением трудящихся. В Основном законе отражены традиции предыдущего конституционного развития России, что также является позитивным фактом.

Однако на сетоднятний день нет общественного консенсуса относительно допустимой «гдубины погружения» государства в экономическом сительно допустимой «гдубины погружения» государства в экономическое регулирование. Согласно идеям конституционализма, Основной закон должен устанавливать границы вмешательства государства в экономическую жизян, прежде всего в частный сектор экономики. Тем не менее из-за исторических особенностей российской Конституции 1993 г. эти границы не были определены строго и однозначно. Как известно, российская Конституция возникла в условиях противостояния политического порядка, о целях общественного развития и путях их достижения. Современная российская Конституция значительно отличается от ее прямого предилественника – Брежневской Конституции 1977 г. В ней исчезли ссылки на верховенство Коммунистической партии и требование соблюдения гражданами стандартов социальстического поведения. Вместо этого Конституция одержит конкретные разделы, посвященные гражданским правам, разделенно властей, правам собственного в ботостической конфотической конфотической конфотической конфотической порядель, посвященные гражданским правам, разделенного в Конституции России. Вот почему в Конституции закреплень только самые общье принципы и декларания, прин

В качестве инструмента «применения консенсуса» Конституция 1993 г. предусматривает правила и инструменты создания новой системы государственной власти, основанной на принципах разделения властей и их взаимного сдерживания. Кроме того, Основной закон предоставляет набор эффективных механизмов и алгоритмов для поддержания надлежащего баланса сил, поддержания социальной гармонии, а также для предотвращения и разрешения потенциальных конфликтов на различных уровнях. Следует отметить, что упомянутые механизмы и алгоритмы не имеют политического контекста. Однако, даже если власти и политические элиты соглашаются следовать установленным конституционным процедурам, это не гарантирует стопроцентно успешного осуществления конституционных принципов.

Когда в России появилась первая Государственная Дума, П. Столыпин писал, что крайне важно, чтобы ветви власти нашли общий язык. Он считал, что такой «общий язык» должен быть найден в понимании национальных и государственных целей. Фактически Конституция, принятая всеми ветвями власти и политическими силами, была создана именно для того, чтобы обеспечить «общее понимание национальных и государственных целей». Это понимание было особенно важно в эпоху масштабных социальных преобразований, когда страна выбирала новый путь развития.

Защита прав экономических субъектов означает, что конституционные принципы ограничивают вмешательство государства в сферу частного бизнеса, хотя реалии таковы, что сфера государственного присутствия постоянно расширяется, а объем экономических свобод уменьшается.

Следует отметить, что сегодня широко распространено принятие решений судов по согласованию с государством и крупными корпорациями. Фактически российские суды с некоторой задержкой следуют по тому же эволюционному пути, что и принцип экономической справедливости США. Американская правовая история знает период, называемый «эра Лохнера» (1897–1937 гг.), когда Верховный суд США считал необходимым и полезным отменить экономические нормы, принятые государством, если эти законы нарушают экономическую свободу или права частного контракта. Однако уже с конца эры Лохнера в США преобладала концепция, согласно которой Конституция в целом должна оставлять решения в области экономической политики в компетенции законодательной и исполнительной ветвей власти. По словам К. Крокера и И. Скотта, этот подход привел к постепенному исчезновению американской мечты, поскольку принципы свободы и равных экономических возможностей больше не были защищены Конституцией и судами, в том числе Верховным судом США. Он не только отказался от конституционной защиты тех,

у кого скромные ресурсы, но он также все чаще использовал (хотя и не всегда) Конституцию, чтобы ограничить свободу действий политических ветвей в целях содействия равенству [3, с. 31].

Важным ключевым принципом организации и функционирования государственной, социальной и экономической систем в России является федерализм, что отражено во многих положениях Конституции. Одним из основополагающих принципов федерализма является единство экономического пространства (ст. 8 (1)). Оно подкреплено положениями ст. 74 (1), в которой говорится, что таможенные границы, тарифы, сборы не допускаются на территории Российской Федерации Федерации.

Другие конституционные положения о федерализме включают нормы о равных правах субъектов Российской Федерации (ст. 5 (1 и 4)), о единой денежной системе (ст. 75 (1)) и о единстве систем исполнительной власти в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях. Определены рамки исключительной юрисдикции Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по вопросам, связанным с совместной компетенцией Российской Федерации

сиискои чедерации и полномочии Российской чедерации по вопросам, связанным с совместной компетенцией Российской Федерации
и ее субъектов, что позволяет ей применять единую и скоординированную политику по всей стране (ст. 77 (2)) [4, с. 33].

Важным принципом федерализма является участие субъектов Российской Федерации в принятии решений о федеральном бюджете, федеральных налогах и сборах, финансовом, денежно-кредитном, 
валютном и таможенном регулировании, денежной эмиссии. Для 
реализации этого принципа в Конституции закреплено обязательное 
рассмотрение Палатой регионов (Советом Федерации) соответствующего федерального Законодательства, принятого Государственной 
Думой Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 106 (а, б)).

Конституционная модель экономического федерализма позволяет 
нам эффективно реализовывать принцип «единства в толпе». С одной 
стороны, исключительные полномочия Российской Федерации 
включают создание правовой базы для единого рынка, финансового, 
денежно-кредитного, и таможенного регулирования, руководящие 
принципы ценовой политики (ст. 71 (ж)), а также определение основных принципов федеральной политики и федеральных программ, 
связанных с экономическим развитием страны (ст. 71 (е)). С другой 
стороны, субъекты Российской Федерации пользуются полной властью государства и свободой выбора (даже в области принятия экономических решений) вне исключительной юрисдикции и полномочий 
Российской Федерации по вопросам, относящимся к совместной ком-Российской Федерации по вопросам, относящимся к совместной компетенции страны и ее субъектов (ст. 73). Таким образом, Конституция обеспечивает основу для создания механизма адаптации стратегии и тактики федеральной социально-экономической политики к специфическим потребностям конкретных субъектов Российской Федерации в целях обеспечения равных стандартов благосостояния и возможностей развития.

Конституция Российской Федерации также закрепляет основные принципы государственной налоговой системы: установление федеральных налогов и сборов находятся в компетенции страны (ст. 71). При этом общие принципы налогов и сборов находятся в совместной юрисдикции Российской Федерации (ст. 72). Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что неотъемлемым элементом основ экономической системы является конституционная кодификация принципов бюджетных отношений, а также определение места, роли и функций государственного бюджета [5, с. 64]. Все современные конституции содержат требования о включении в бюджет всех государственных доходов и расходов. Это общий принцип, соблюдение которого строго контролируется в каждой стране.

Таким образом, Конституция Российской Федерации только устанавливает общие принципы бюджетирования и бюджетных отношений, предоставляя достаточную свободу в сложном процессе формирования бюджетной системы страны, которая наиболее подходит для решения проблем социально-экономического развития и современных задач. При этом действующая Конституция Российской Федерации содержит все необходимые требования и общие бюджетные принципы, соблюдение которых строго контролируется в каждой стране. Оценивая итоги развития конституционной экономики на сегодняшний день, следует признать, что данные принципы не реализованы в полной мере.

На наш взгляд, такая ситуация вызвана высокой степенью участия государства в регулировании экономики, а также отсутствием мер, направленных на экспертную оценку соответствия конституционным требованиям и законности принятия тех или иных экономических решений, которые вносятся в действующее законодательство Российской Федерации. Основываясь на анализе экономических теорий, затрагивающих вопросы государственного регулирования экономики, следует отметить, что мера участия государства в регулировании экономики – предмет дискуссий, продолжающихся не одно столетие. Основная причина дискуссий состоит в необходимости рассмотрения рынка как живого механизма, в связи с чем принятие решения о степени регулирующего воздействия на рынок должно базироваться на учете факторов места, времени, на определении негативных и позитивных последствий регулирующих воздействий, что и актуализирует необходимость дальнейших исследований влияния государственного регулирования, оценки регулирующего воздействия и степени вмешательства государства в экономические процессы. Включение в практику проведения экспертизы принимаемых экономических и политических преобразований будет способствовать социально-экономическому развитию государства, подчиненному верховенству права.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. *Armstrong M.S., David E.M.* Recent Developments in the Theory of Regulation, in Armstrong and Porter. Handbook of Industrial Organization III. Amsterdam. North-Holland, 2007.
- 2. *Смирнов А.П.* Проект «Конкурентоспособный регион в качестве точки роста конкурентоспособности РФ». Российская муниципальная практика. М.: ГУ ВШЭ, 2013.
- 3. *Crocker K.J., Scott E.M.* Regulation and Administered Contracts Revisited: Lessons from transaction-costs economics for public utility regulation // Journal of Regulatory Economics. 1996. № 6. Pp. 5–39.
- 4. *Крошилина В.А.* Муниципальный маркетинг: первоочередные задачи на местном уровне // Маркетолог и рынок. 2015. № 6. С. 30–38.
- 5. Смирнов А.П. Конкурентоспособный регион: концепция и пилотный проект инновационного развития российских регионов // Труды Международной конференции «Проблемы управления и моделирования в сложных системах». М.: ГУ ВШЭ, 2013.

#### ABOUT THE AUTHOR

Lavrentieva Maria Alexandrovna – Head of the Socio-Economic Department of Lipetsk Regional Council of Deputies, Graduate Student of the Voronezh Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education – "G.V. Plekhanov Russian University of Economics", Lipetsk, Russia. mlavrenteva@inbox.ru

# FEATURES OF THE BASIC LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION FROM THE STANDPOINT OF CONSTITUTIONAL ECONOMICS

The article examines the degree of influence of constitutional principles on the system of state regulation of the process of socio-economic development of the country. The evolution of the category of constitutional economics was shown. The difference between the Western and Russian approaches to this new scientific direction is pointed out. The basic principles of the organization and functioning of the state, social and economic systems in Russia were given.

**Key words**: state regulation, constitutional economics, economic analysis, constitutional principles, economic federalism.

JEL: A12, B30, D78, K10, K20, K39.

#### Вестник Института экономики Российской академии наук 5/2020

#### Д.А. СЕРПУХОВИТИН

аспирант Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

# ВЫЯВЛЕНИЕ ПЕРСПЕКТИВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА ГЛОБАЛЬНОГО ИННОВАЦИОННОГО ИНДЕКСА И ВВП СТРАН МИРА

В статье описывается методика выделения из Глобального инновационного индекса перечня наиболее перспективных показателей, характеризующих государственную поддержку и являющихся драйверами национальной инновационной системы. На основе полученного перечня показателей автором были даны рекомендации для направления развития национальной инновационной системы России.

**Ключевые слова:** национальная инновационная система, глобальный инновационный индекс, ВВП, государственная поддержка.

**JEL:** C15, C38, C51, O11, O38, O50. **DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10065.

#### Введение

Национальная инновационная система (НИС) развивается под действием национальной политики в условиях действия специфических государственных – формальных и не формальных институтов управления [1], сложившихся в результате исторического пути каждого конкретного государства. Совершенно естественно, что структура НИС уникальна для каждой страны, тем не менее, существуют инструменты оценки результативности НИС. Одним из таких инструментов является Global Innovation Index [2] (Глобальный инновационный индекс – ГИИ), составляемый Cornell University, INSEAD и World Intellectual Property Organization. Индекс основан как на субъективных, так и на объективных данных, полученных из таких источников как: Международный союз электросвязи, Всемирный банк и Всемирный Экономический форум и т. п. Индекс был запущен в 2007 г. француз-

ской бизнес-школой INSEAD и британским журналом World Business. Индекс ГИИ обычно используется руководством корпораций и правительствами для сравнения стран по уровню их инновационной активности [3].

Индекс ГИИ рассчитывается через усреднение баллов показателей в двух подиндексах: характеризующих «Входные условия» условия для инновационной деятельности – «Потенциал инноваций» и «Выходные результаты» – «Результаты инновационной деятельности» Подиндексы, в свою очередь, состоят из 5 и 2 групп показателей, которые так же объединяют собой от 2 до 5 элементов — статистические и расчетные данные. Структура показателей индекса приведена на рис. 1.

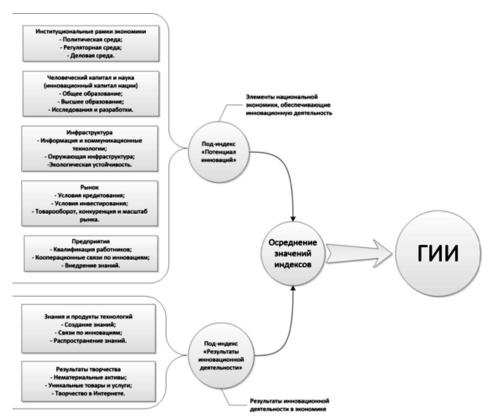


Рис. 1. Структура индекса ГИИ (перевод составляющих выполнен автором)

Innovation Input Sub-Index (англ.), дословный перевод: «Входной под-индекс инновапий».

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Innovation Output Sub-Index (англ.), дословный перевод: «Выходной под-индекс инноваций».

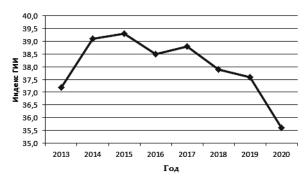
<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> В терминологии авторов индекса – «pillar» (англ.).

В терминологии авторов индекса – «indices» (англ.), чтобы избежать путаницы, термин был заменен.

Подробное описание составляющих индекса, а так же методику расчета ГИИ авторы индекса приводят в приложениях к ежегодно публикуемому отчету, содержащему индекс ГИИ (как правило, в приложении 1 «The Global Innovation Index Conceptual Framework»). На основе значения индекса ежегодно формируется мировой рейтинг стран, характеризующий уровень их инновационной активности.

#### Постановка задачи и описание данных

Рост внутреннего валового продукта страны напрямую зависит от уровня развития ее НИС. Такие исследователи как Е.Ю. Борисова [4], Я.И. Никонова [5], А. Касргzyk [6] и др. отмечают прямую связь таких характеристик экономики страны как величина ВВП, уровня конкурентоспособности и экономической безопасности или способности устойчиво развиваться с состоянием ее инновационной системы. Национальная инновационная система формируется в условиях государственных институтов управления, во многих странах разработаны программы по поддержке НИС для достижения установленных национальных целей. В Российской Федерации с 2011 года разрабатываются и реализуются программные документы на всех уровнях власти по поддержке и развитию национальной инновационной системы и ее элементов. [7] Несмотря на это, ранг России во всемирном инновационном рейтинге имеет нисходящий тренд с 2015 г. (см. рис 2).



Источник: составлено автором на основе отчетов Global Innovation Index, индекс 2020 г. в расчетах не использовался.

Рис. 2. Ранг Российской Федерации по индексу ГИИ

Такая динамика индекса ГИИ не может быть объяснена только внешними политическими и экономическими причинами (например, введением санкций, колебаниями курса валют и т. п.) или структурными изменениями экономики России [8]. По нашему мнению, действующие государственные программы поддержки НИС, нацеленные на развитие конкретных ее областей, по мере своей реализации

открывают потенциал в иных, смежных областях. Иначе говоря, особенности государственной поддержки НИС в России приводят к диспропорциональному росту элементов НИС и, как следствие, общему снижению ранга. Мы полагаем, что корректировка направлений государственной поддержки НИС России может привести к стабилизации места России в рейтинге или даже его росту.

Состояние государственной поддержки можно оценить через набор составляющих индекса ГИИ и результирующему экономическому эффекту – ВВП. Исходя из этого была сформулирована главная гипотеза: можно выявить такие составляющие индекса ГИИ, характеризующие государственную поддержку НИС, изменение которых заметно влияет на ранг страны в рейтинге ГИИ, а также на ВВП.

Для целей настоящего исследования были отобраны 2 группы показателей из составляющих индекса ГИИ (за 2013–2019 гг.), характеризующих государственную поддержку НИС:

1) Интегральные показатели за 2013–2019 гг., входящие в состав 1 группы подиндексов (5 показателей), приведены в табл. 1:

Перечень интегральных показателей

перечень интегральных показателей							
Показатель (оригинальное название показателей индекса)*							
Политическая среда (Political environment)							
Регуляторная седа (Regulatory environment)							
Деловая среда (Business environment)							

Таблица 1

Деловая Кредит (Credit)

2) Частные показатели – 37 показателей (2 группа) за 2013–2019 гг., приведены в табл. 2.

Инновационные взаимосвязи (Innovation linkages)

Таблица 2 Перечень 37 показателей поддержки НИС\*

№ п/п	Показатель (оригинальное название)**				
1	Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма (Political				
1	stability and absence of violence/terrorism)				
2	Эффективность работы правительства (Government effectiveness)				
3	Свобода прессы (Press freedom)				
4	Качество регулирования (Regulatory quality)				
5	Верховенство закона (Rule of law)				
6	Выплаты при увольнении по сокращению штатов (Cost of redundancy				
0	dismissal)				
7	Простота открытия бизнеса (Ease of starting a business)				

№ п/п

1

<sup>\*</sup> Перевод показателей выполнен автором.

8	Легкость урегулирования несостоятельности (Ease of resolving insolvency)							
9	Легкость ургулирования несостоятельности (Ease of resolving insolvency)  Легкость уплаты налогов (Ease of paying taxes)							
10	1 7 8 7							
11	Государственное финансирование на одного учащегося средней школы							
	(Government expenditure on education per pupil, secondary)							
12	2 Соотношение учащихся и учителей в средней школе (Pupil-teacher ratio, secondary)							
13	Поступление в высшие учебные заведения (Tertiary enrolment)							
14	Выпускники в области науки и техники (Graduates in science and engineering)							
15	Исследователи (Researchers)							
16	Валовые расходы на НИОКР (Gross expenditure on R&D - GERD)							
17	Правительственный онлайн-сервис (Government's online service)							
18	Выработка электроэнергии (Electricity output)							
19	Эффективность логистики (Logistics performance)							
20	Эффективность охраны окружающей стреды (Environmental performance)							
21	Легкость получения кредита (Ease of getting credit)							
22	Внутренний кредит частному сектору (Domestic credit to private sector)							
23	Ва довой кредитный портфедь микрофинансовых организаций							
24	Простота защиты инвесторов (Ease of protecting investors)							
25								
26	Лоступ на рынок для несельскогозяйственного экспорта (Market access for							
27	Интенсивность местной конкуренции (Intensity of local competition)							
28	Фирмы, предлагающие официальное обучение (Firms offering formal training)							
29	Совместная научная деятельность университетов и промышленности (University/industry research collaboration)							
30	Состояние развития кластеров (State of cluster development)							
31	Валовые расходы на НИОКР финансированные из-за рубежа (GERD financed by abroad)							
32	Сделки совместных предприятий / стратегических альянсов (Joint venture/ strategic alliance deals)							
33	Семейства патентов, поданных как минимум в два ведомства (Patent families filed in at least two offices)							
34	Выплаты роялти и лицензионных сборов (% от импорта услуг) (Royalties and license fees payments (% of service imports))							
35	Чистый приток прямых иностранных инвестиций (Foreign direct investment net inflows)							
36	Договорености о международной патентной кооперации (Patent cooperation treaty international applications by origin)							
37	Чистый отток прямых иностранных инвестиций (Foreign direct investment net outflows)							

<sup>\*</sup> Набор данных для исследования был дополнен результирующим индексом ГИИ и данными о ВВП (Gross National Income) Всемирного банка (World Bank) [9] за тот же период (2013–2019 гг.) соответствующих страна мира.

<sup>\*\*</sup> Перевод показателей выполнен автором.

#### Описание данных

Особенностью базы данных является ее гетерогенность: количество показателей 2 группы и количество стран варьируется в зависимости от года. Предположительно это вызвано изменением названий стран, удаления авторами-составителями индекса некоторых показателей (например, «Свобода прессы»), а так же объединением нескольких показателей в один, что явилось следствием изменения методики составления индекса ГИИ (рис. 3).

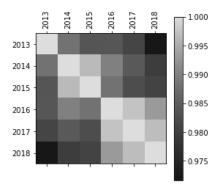


Рис. 3. Коррелограмма индекса ГИИ с 2013 по 2019 г.

Сводная статистика изменений количества стран и показателей приведена в таблице 3.

 $\label{eq:2.2} \begin{picture}(20,20) \put(0,0){$T$ абхица 3.} \end{picture}$  Изменения количества показателей 2 группы и стран в выборке  $\Gamma$ ИИ

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Количество показателей 2 группы, ед.	37	37	35	36	36	35	35
Количество стран, ед.	141	142	140	204	126	125	127

Изменение авторами-составителями индекса количества стран и под-индексов привело к пропускам в выборках ГИИ и показателей обоих групп. Пропуски, при подготовке данных заполнялись средним значением показателя за предыдущие годы. В итоговый набор данных вошли от 125 до 204 страны в зависимости от года, см. рис. 4.

В качестве дополнения был выбран показатель ВВ $\Pi$ , представленный Всемирным банком за 2013–2019 гг. в долларах США. Количество стран так же варьировалось (рис. 5).

После предварительной обработки данных количество стран составило 180 в каждом году, количество пропусков было сведено к нулю.

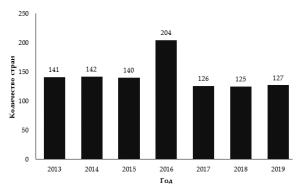


Рис. 4. Количество стран в исходной выборке ВВП

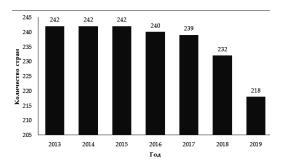


Рис. 5. Количество стран в исходной выборке ВВП

Расчеты проводились в среде Jupiter notebook v.6.0.3 на языке программирования Python v.3.7.7 с использованием библиотек:

- pandas v.1.0.5 операции с таблицами данных;
- numpy v.1.19.1 математические операции над массивами;
- scipy v.1.5.0 анализ статистическими методами;
- sklearn v.0.23.1 анализ статистическими методами.

## Методология

Страны находятся на разном уровне социально-экономического развития, обладают собственной системой формальных и неформальных институтов; целями и приоритетами развития национальной экономики; собственной научной производственной и технологической базой и т. д. – все это оказывает влияние на методы и инструменты государственной поддержки национальной инновационной системы. Кроме того, действие внешних и внутренних факторов, таких как, например, глобальные финансово-экономические кризисы, санкции, локальные конфликты или чрезвычайные ситуации, приводят к изменениям ВВП и корректировкам программ развития НИС, что может изменить составляющие индекса ГИИ. Исходя из этого, очевидно, что

поиск наиболее влиятельных показателей должен проводиться внутри группы схожих, в рассматриваемый промежуток, стран.

Существует множество способов классификации стран: по географическим, национальным, экономическим признакам или по времени создания их НИС. Однако, для целей настоящего исследования целесообразно страны объединять в группы на основе значений имеющихся показателей в конкретном году.

Для выявления показателей, оказывающих наибольшее влияние на повышение рейтинга стран, предлагается следующая методика. В качестве первого шага страны разбиваются на группы (кластеры) со сходными значениями исследуемых показателей. Далее выделяются страны, которые в течение исследуемого периода улучшили свои позиции, перейдя из более низкого в более высокий кластер. Далее предлагается сравнить значения показателей для стран, покинувших кластер, с показателями стран, оставшихся в составе кластера и выделить различающиеся показатели. Мы предполагаем, что переход из кластера в кластер произошел благодаря различающимся показателям, то есть эти различающиеся показатели и есть наиболее влиятельные показатели, определяющие место страны в рейтинге. Для выделения самых влиятельных показателей из различающихся показателей методом Парето предлагается выбрать показатели, сумма значений которых по модулю составляла 80% от суммы всех показателей по стране. После этого полученные показатели предлагается агрегировать для всех стран и кластеров и выделить наиболее часто встречающиеся.

Мы предполагаем использовать одно- и двухфакторную кластеризацию: сначала сгруппируем страны только по значениям показателей ГИИ, а затем будем учитывать значения показателей ГИИ и ВВП

совместно. При проведении как одно- так и двухфакторной кластеризации в качестве критерия было принято условие совпадения более чем 51% показателей.

## Изложение хода исследования

Шаг 1. Однофакторная кластеризация. Страны можно разделить на группы (кластеры) по индексу ГИИ и уровню ВВП вне зависимости от года, при этом, количество кластеров должно совпадать, а их количество должно совпадать с количеством групп ООН. Таким образом, внутри кластеров будут находиться схожие страны по уровню развития НИС.

Проведенная кластеризация показала, что страны действительно оказались распределены по кластерам равномерно в каждом году с 2013 по 2019 и количество кластеров совпало с классификацией ООН. Это проверялось методом «K-средних» (KMeans) библиотеки sklearn.

Результаты кластеризации приведены на рис. 6 и рис. 7 для индексов ГИИ и уровню ВВП, соответственно. Как видно из диаграммы (рис. 6), страны по уровню валового внутреннего продукта распределены равномерно с 2013 по 2015 по кластерам, то есть величина стандартного отклонения гораздо меньше минимального количество стран в кластере. С 2016 по 2019 гг. распределение стран по кластерам перестает быть равномерным, при этом количество стран в кластере 0 преобладает. Это может быть связано последствиями мирового финансового кризиса 2014–2015 гг. и результатами мер, принимаемыми правительством для поддержки и восстановления экономик.

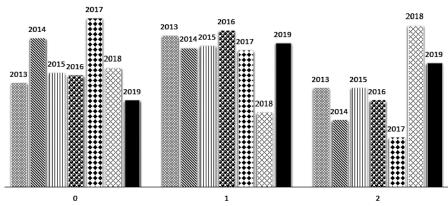


Рис. 6. Кластеризация стран по уровню ВВП в 2013-2019 гг.

Кластеризация стран по индексу ГИИ более равномерна (рис. 7), за исключением 2017 г., в котором преобладает кластер 0, однако величина стандартного отклонения близка к минимальному количеству стран (кластер 2, количество стран 20) и составляет 24,8.

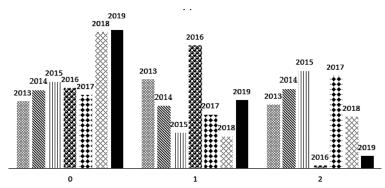
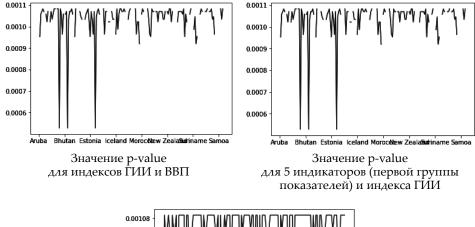


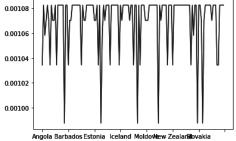
Рис. 7. Кластеризация стран по индексу ГИИ в 2013–2019 гг.

Поскольку только в одном году наблюдается отклонение, можно считать, что в целом по выборкам, страны распределены равномерно.

Далее данные были приведены к одной размерности методом «StandardScaler» библиотеки sklearn, и методом U-test Манна — Уитни проверялась взаимосвязь исследуемого набора данных с индексами ГИИ и ВВП (принадлежность вышеуказанных массивов данных одной генеральной совокупности). Гипотеза считается подтвержденной, если пороговое значение p-value < 0.05.

Значение p-value для каждого случая действительно оказалось значительно меньше порогового значения (рис. 8).





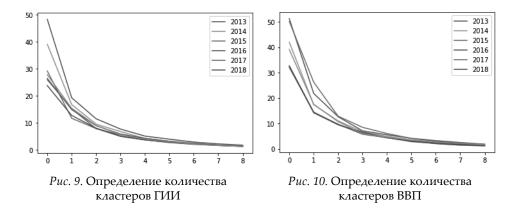
Значение p-value для второй группы показателей и индекса ГИИ

Puc. 8. Значение p-value для разных пар показателей

Как видно из графиков для, по крайней мере, 140 стран, показатели ГИИ и ВВП, а также анализируемые наборы показателей принадлежат одной генеральной совокупности.

### Далее:

- 1) Величины индексов ГИИ и значений ВВП для каждого года с 2013 по 2019 приведены к единому масштабу.
- 2) Найден диапазон оптимального количества кластеров для выборок ГИИ (рис. 9) и ВВП (рис. 10) с 2013 по 2019 гг. методом Silhouette (библиотеки sklearn).



3) Выбрано оптимальное количество кластеров для выборок ГИИ и ВВП.

Как видно из графиков на рис. 9, 10, оптимальное количество кластеров находится в диапазоне 3–4. Проверка методом среднего сдвига показала, что количество кластеров как для ГИИ, так и для ВВП меняется год от года. В результате было выбрано среднеарифметическое количество кластеров по 2013–2019 гг. для ВВП и ГИИ равное 3.

4) Проведена кластеризация стран по индексу ГИИ. Иллюстрация изменения страной своего кластера по годам, для некоторых стран приведена на рис. 11.

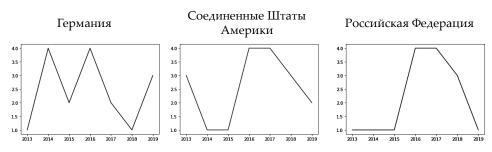


Рис. 11. Изменение страной кластера

Шаг 2. Двухфакторная кластеризация. Страны можно разделить на конечное количество групп (кластеров) по индексу ГИИ и значению ВВП совместно, вне зависимости от года. Таким образом, внутри кластеров будут находится страны, сходные по уровню развития и НИС, и ВВП, что говорит о реализации ими схожей государственной поддержки.

Изменение ВВП безусловно оказывает влияние на изменение страной кластера, однако, поскольку существует однозначная связь между ГИИ и ВВП и существует взаимосвязь между показателями 1 и 2 групп

с ГИИ, то существует и их взаимосвязь с ВВП. Однофакторная классификация может не полностью отражать положение страны в сравнении с другими странами, то есть ее кластер. Индекс ГИИ характеризует только инновационную политику страны, но не результативность ее экономики и может быть слишком узким показателем, основанный, кроме того, на части субъективных оценок экспертов. Кроме того, НИС строится и развивается индивидуально для каждой из стран, соответственно и меры государственной поддержки так же индивидуальны. Для оценки влияния мер государственной поддержки НИС на ВВП, необходимо провести двухфакторную кластеризацию по ГИИ и ВВП, которая будет отражать не только индивидуальные различия НИС по странам, но и ее эффективность.

Проведение двухфакторной кластеризации проходило по следующим этапам:

- 1) Приведение данных к одному масштабу. Для этого значения ВВП были прологарифмированы.
- 2) Методом DBScan библиотеки sklearn был проведен поиск оптимального количества кластеров $^5$ .
- 3) Кластеризация предобработанных методом К-средних по количеству кластеров определенных методом DBScan по индексу ГИИ и уровню ВВП.

Методом DBScan был обнаружен большой разброс количества кластеров, который зависит от величины начальных параметров для конкретного набора данных, в частности, от параметра min samples<sup>6</sup>. Разброс составлял от 22 в 2015 г. до 2 в 2014. Для компенсации этого разброса количество кластеров было усреднено по годам и по комбинации параметров метода, и составило 10.

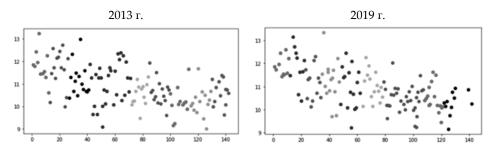


Рис. 12. Пример двухфакторной кластеризации стран в 2013 и 2019 гг.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Предварительная кластеризация методом среднего сдвига не дала результатов изза плотного распределения данных.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Число отсчетов (или общий вес) в окрестности точки, которая будет считаться базовой. Сюда входит и сама точка.

Иллюстрация изменения страной своего кластера по годам, для некоторых стран приведена на рис. 13. Необходимо отметить, что эффект государственной поддержки НИС растянут во времени, а в то время как мировые экономические кризисы, санкции и изменения на глобальном рынке могут влиять непосредственно на экономику страны. Воздействие совокупности вышеуказанных факторов может привести к смене страной кластера.

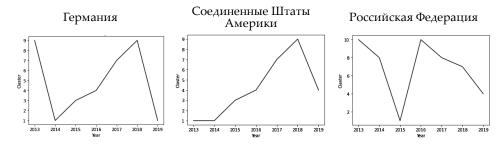


Рис. 13. Изменение страной кластера

Из приведенного выше видно, что вне зависимости от типа кластеризации страны можно однозначно разделить на группы, при этом количество групп конечно, а распределение стран в группах равномерно, все выборки являются взаимосвязанными.

# Анализ результатов кластеризации

После того, как страны были разделены на кластеры, были выделены показатели, характеризующие государственную поддержку и в наибольшей степени влияющие на смену страной кластера, при однофакторной (табл. 4 и рис. 14) и двухфакторной (табл. 5 и рис. 15) кластеризации. Серым фоном выделены показатели, выбранные по правилу Парето.

При определении наиболее значимых показателей (табл. 5, класс 1) было принято решение добавить показатель №18 («Простота открытия бизнеса»), поскольку на отбор по правилу Парето влияет не только частотность, но и место в показателя в списке, и элементы, имеющие одинаковую частотность, но стоящие на соседних позициях могут не входить в одну группу. Показатели №17 и №18, табл. 5 имеют одинаковую частотность, но разное место в списке и при изменении типа сортировки могут менять свое расположение изменяя конечный набор. Для исключения этой неоднозначности показатель был включен в конечный перечень.

Как видно из графиков, при одно- и двухфакторной кластеризации число отобранных по правилу Парето показателей класса 1 составляет

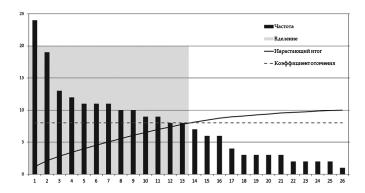
 $\label{eq:2.2} \begin{tabular}{l} $Taблица~4$ \\ \begin{tabular}{l} $\Pi \mbox{оказатели государственной поддержки при однофакторной } \\ \begin{tabular}{l} $\kappa \mbox{ластеризации} \end{tabular}$ 

Nº	кластеризации	Час-	
п/п	Показатель (оригинальное название)	тота	Класс
1	Валовые расходы на НИОКР финансированные из-за рубежа (GERD financed by abroad)	24	
2	Семейства патентов, поданных как минимум в два ведомства (Patent families filed in at least two offices)	19	
3	Расходы на образование (Expenditure on education)	13	
4	Совместная научная деятельность университетов и промышленности (University/industry research collaboration)	12	
5	Стоимость увольнения по сокращению штатов (Cost of redundancy dismissal)	11	
6	Состояние кластерного развития (State of cluster development)	11	
7	Государственное финансирование на одного учащегося средней школы (Government expenditure on education per pupil, secondary)	11	1
8	Внутренний кредит частному сектору (Domestic credit to private sector)	10	
9	Легкость уплаты налогов (Ease of paying taxes)	10	
10	Эффективность работы правительства (Government effectiveness)	9	
11	Совместные предприятия / стратегические альянсы (Joint venture/strategic alliance deals)	9	
12	Легкость урегулирования несостоятельности (Ease of resolving insolvency)	8	
13	Простота открытия бизнеса (Ease of starting a business)	8	
14	Выпускники в области науки и техники (Graduates in science and engineering)	7	
15	Легкость получения кредита (Ease of getting credit)	6	
16	Валовой кредитный портфель микрофинансовых организаций (Microfinance institutions' gross loan portfolio)	6	
17	Верховенство закона (Rule of law)	4	
18	Доступ на рынок для несельскохозяйственного экспорта (Market access for non-agricultural exports)	3	
19	Правительственный онлайн-сервис (Government's online service)	3	
20	Валовые расходы на НИОКР (Gross expenditure on R&D)	3	
21	Качество регулирования (Regulatory quality)	3	2
22	Простота защиты инвесторов (Ease of protecting investors)	2	
23	Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма (Political stability and absence of violence/terrorism)	2	
24	Соотношение учащихся и учителей в средней школе (Pupilteacher ratio, secondary)	2	
25	Выплаты роялти и лицензионных сборов (% от импорта услуг) (Royalties and license fees payments (% of service imports))	2	
26	Зачисление в высшие учебные заведения (Tertiary enrolment)	1	

Таблица 5 Показатели государственной поддержки при двухфакторной кластеризации

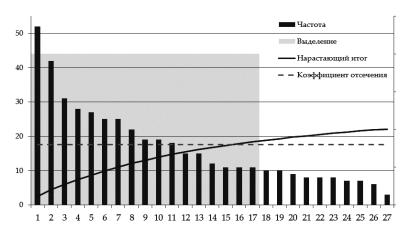
<b>№</b> п/п	Показатель	Час- тота	Класс
1	Валовой кредитный портфель микрофинансовых организаций (Microfinance institutions' gross loan portfolio)	52	
2	Валовые расходы на НИОКР финансированные из-за рубежа (GERD financed by abroad)	42	
3	Совместные предприятия / стратегические альянсы (Joint venture/ strategic alliance deals)	31	
4	Выпускники в области науки и техники (Graduates in science and engineering)	28	
5	Семейства патентов, поданных как минимум в два ведомства (Patent families filed in at least two offices)	27	
6	Расходы на образование (Expenditure on education)	25	
7	Государственное финансирование на одного учащегося средней школы (Government expenditure on education per pupil, secondary)	25	
8	Выплаты роялти и лицензионных сборов (% от импорта услуг) (Royalties and license fees payments (% of service imports))	22	1
9	Внутренний кредит частному сектору (Domestic credit to private sector)	19	
10	Состояние кластерного развития (State of cluster development)	19	
11	Стоимость увольнения по сокращению штатов (Cost of redundancy dismissal)	18	
12	Легкость уплаты налогов (Ease of paying taxes)	15	
13	Легкость урегулирования несостоятельности (Ease of resolving insolvency)	15	
14	Эффективность работы правительства (Government effectiveness)	12	
15	Валовые расходы на НИОКР (Gross expenditure on R&D)	11	
16	Легкость получения кредита (Ease of getting credit)	11	
17	Простота открытия бизнеса (Ease of starting a business)	11	
18	Доступ на рынок для несельскохозяйственного экспорта (Market access for non-agricultural exports)	10	
19	Cooтношение учащихся и учителей в средней школе (Pupilteacher ratio, secondary)	10	
20	Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма (Political stability and absence of violence/terrorism)	9	
21	Качество регулирования (Regulatory quality)	8	
22	Совместная научная деятельность университетов и промышленности (University/industry research collaboration)	8	2
23	Зачисление в высшие учебные заведения (Tertiary enrolment)	8	
24	Верховенство закона (Rule of law)	7	
25	Чистый приток прямых иностранных инвестиций (Foreign direct investment net inflows)	7	
26	Простота защиты инвесторов (Ease of protecting investors)	6	
27	Правительственный онлайн-сервис (Government's online service)	3	

На рис. 14 представлена диаграмма Парето для найденных показателей.



**Примечание:** номер показателя на рисунке соответствует номеру показателя в табл. 4 *Рис. 14.* Диаграмма Парето значимости показателей государственной поддержки при однофакторной кластеризации

На рис. 15 представлена диаграмма Парето для найденных показателей.



**Примечание:** номер показателя на рисунке соответствует номеру показателя в табл. 5.

Рис. 15. Диаграмма Парето значимости показателей государственной поддержки при двухфакторной кластеризации

13 из 26 и 17 из 27, соответственно. В свою очередь, 13 (93%) из 14 показателей при однофакторной кластеризации входят в 17 показателей двухфакторной кластеризации, то есть пересечение списков показателей класса 1 составляет более 76%. Вычитая списки табл. 4 и табл. 5, получаем их пересечение (табл. 6) – направления государственной поддержки, оказывающие наибольшее влияние на развитие НИС.

Таблица 6

# Показатели государственной поддержки оказывающие наибольшее влияние на ВВП страны

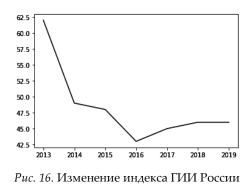
<b>№</b>	Показатели (оригинальное название)	
п/п	Валовые расходы на НИОКР финансированные из-за рубежа (GERD financed	
1	by abroad)	
2	Семейства патентов, поданных как минимум в два ведомства (Patent families filed in at least two offices)	
3	Расходы на образование (Expenditure on education)	
4	Стоимость увольнения по сокращению штатов (Cost of redundancy dismissal)	
5	Состояние кластерного развития (State of cluster development)	
6	Внутренний кредит частному сектору (Domestic credit to private sector)	
7	$\Lambda$ егкость уплаты налогов (Ease of paying taxes)	
8	Эффективность работы правительства (Government effectiveness)	
9	Совместные предприятия / стратегические альянсы (Joint venture/strategic alliance deals)	
10	$\Lambda$ егкость урегу $_{\Lambda}$ ирования несостояте $_{\Lambda}$ ьности (Ease of resolving insolvency)	
11	Простота открытия бизнеса (Ease of starting a business)	
12	Государственное финансирование на одного учащегося средней школы (Government expenditure on education per pupil, secondary)	

Двухфакторная кластеризация потенциально более точная, поскольку учитывает не только субъективные значения, выставленные экспертами, но и объективный показатель – значение валового внутреннего продукта страны. Величина ВВП является результатом экономической деятельности страны, ее экономической политики и социо-культурных особенностей, а так же межстранового взаимодействия. Обобщение стран при однофакторной кластеризации не учитывает результатов всего комплекса внутренних процессов и тем более межстрановых взаимоотношений. Перечень показателей, полученный при двухфакторной кластеризации, будет использован для выработки рекомендаций по совершенствованию НИС России.

## Показатели НИС России

Существует прямая и однозначная зависимость между индексом ГИИ и уровнем ВВП, что косвенно так же подтверждается характером их изменения. На рис. 16 и рис. 17 приведены графики изменений индекса ГИИ и ВВП России, соответственно.

Как видно из графиков, индекс ГИИ и уровень ВВП падает до 2016 г., причем скорость падения (угол наклона графика) для ВВП ниже, что может быть объяснено демпферным действием методов и инструмен-



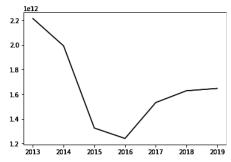
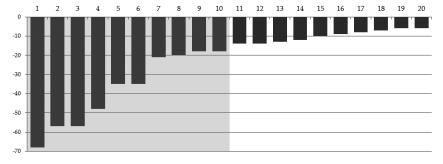


Рис. 17. Изменение ВВП России



**Примечание:** номер показателя на рисунке соответствует номеру показателя в табл. 7. *Рис. 18.* Диаграмма значимости показателей, характеризующих гос. поддержку в 2013–2016 гг.

тов государственной поддержки, а также отложенным результатом экономической политики государства. Более интенсивный рост ВПП после 2016 г. по сравнению с ростом ГИИ может быть связан с кумулятивным действием и отложенным эффектом ранее запущенных программ государственной поддержки и эффектом резонансного роста связанных отраслей экономки.

Изменение индекса ГИИ тесно связано с изменением показателей, характеризующих государственную поддержку и входящих в соответствующий под-индекс. Для Российской Федерации показатели, претерпевшие наибольшее падение (в 2013–2016 гг.), показаны на рис. 18 (наиболее значимые выделены цветом). В табл. 7 приведены показатели, выбранные по правилу Парето.

Как видно из рис.  $\overline{18}$ , в 2013– $\overline{2016}$  гг. наблюдалось наибольшее падение значений следующих 10 показателей Российской Федерации, входящих в индекс ГИИ, они перечислены в табл. 7.

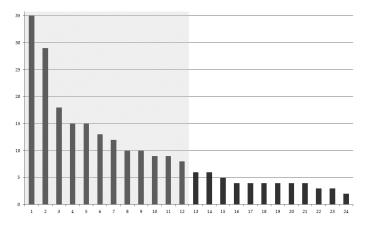
С 2016 по 2019 г. индекс ГИИ и уровень ВВП растут и имеют одинаковый характер. В течение этого периода, как видно из диаграммы на рис. 19, наибольший рост демонстрируют иные показатели, приведенные в табл. 8.

Таблица 7 Показатели Российской Федерации, входящие в индекс ГИИ и претерпевшие наиболее значительное падение в 2013–2016 гг.

№ п/п	Показатели (оригинальное название)
1	Экологические показатели (Environmental performance)
2	Государственное финансирование на одного учащегося средней школы (Government expenditure on education per pupil, secondary)
3	$\varLambda$ егкость получения кредита (Ease of getting credit)
4	Эффективность логистики (Logistics performance)
5	Простота открытия бизнеса (Ease of starting a business)
6	Простота защиты инвесторов (Ease of protecting investors)
7	Совместная научная деятельность университетов и промышленности (University/industry research collaboration)
8	Чистый приток прямых иностранных инвестиций (Foreign direct investment net inflows)
9	Внутренний кредит частному сектору (Domestic credit to private sector)
10	Чистый отток прямых иностранных инвестиций (Foreign direct investment net outflows)
11	Эффективность работы правительства (Government effectiveness)
12	$\Lambda$ егкость урегулирования несостоятельности (Ease of resolving insolvency)
13	Состояние кластерного развития (State of cluster development)
14	Семейства патентов, поданных как минимум в два ведомства (Patent families filed in at least two offices)
15	Правительственный онлайн-сервис (Government's online service)
16	Валовой кредитный портфель микрофинансовых организаций (Microfinance institutions' gross loan portfolio)
17	Верховенство закона (Rule of law)
18	Исследователи (Researchers)
19	Стоимость увольнения по сокращению штатов (Cost of redundancy dismissal)
20	Совместные предприятия / стратегические альянсы (Joint venture/strategic alliance deals)

Вычитая списки табл. 7 и табл. 8, легко видеть, что в России наиболее значимые показатели, изменение которых приводило к падению или росту индекса ГИИ в 2013–2019 гг.:

- 1) экологические показатели (Environmental performance);
- 2) эффективность логистики (Logistics performance);
- 3) внутренний кредит частному сектору (Domestic credit to private sector);
- 4) чистый отток прямых иностранных инвестиций (Foreign direct investment net outflows).



**Примечание:** номер показателя на рисунке соответствует номеру показателя в табл. 8.

*Рис.* 19. Диаграмма значимости показателей, характеризующих гос. поддержку НИС в 2016–2019 гг.

 $\ \ T$ аблица 8 Показатели в составе индекса ГИИ России, продемонстрировавшие наиболее значительную положительную динамику в 2016–2019 гг.

<b>№</b> п/ п	Показатели (оригинальное название)
1	Эффективность логистики (Logistics performance)
2	Сделки с венчурным капиталом (Venture capital deals)
3	Совместные предприятия / стратегические альянсы (Joint venture/strategic alliance deals)
4	Экологические показатели (Environmental performance)
5	Валовой кредитный портфель микрофинансовых организаций (Microfinance institutions' gross loan portfolio)
6	Эффективность работы правительства (Government effectiveness)
7	Качество регулирования (Regulatory quality)
8	Правительственный онлайн-сервис (Government's online service)
9	Состояние кластерного развития (State of cluster development)
10	Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма (Political stability and absence of violence/terrorism)
11	Внутренний кредит частному сектору (Domestic credit to private sector)
12	Чистый отток прямых иностранных инвестиций (Foreign direct investment net outflows)
13	Верховенство закона (Rule of law)
14	Стоимость увольнения по сокращению штатов (Cost of redundancy dismissal)

15	Исследователи (Researchers)
16	Простота открытия бизнеса (Ease of starting a business)
17	Расходы на образование (Expenditure on education)
18	Зачисление в высшие учебные заведения (Tertiary enrolment)
19	Простота защиты инвесторов (Ease of protecting investors)
20	Валовые расходы на НИОКР финансированные из-за рубежа (GERD financed by abroad)
21	Семейства патентов, поданных как минимум в два ведомства (Patent families filed in at least two offices)
22	Валовые расходы на НИОКР (Gross expenditure on R&D)
23	(Market access for non-agricultural exports)
24	Легкость урегулирования несостоятельности (Ease of resolving insolvency)

Сильное влияние этих показателей на индекс ГИИ России легко объяснимо. Так, например, второй показатель – «эффективность логистики» напрямую связан с размерами страны, эффективностью работы таможенной службы, развитостью транспортной инфраструктуры и т. д., а так же стоимостью и скоростью доставки грузов. Изменение же показателя «Внутренний кредит частному сектору» говорит об изменении объема финансовых ресурсов, предоставляемых финансовыми институтами частным компаниям в условиях проводимой государством финансовой политики.

В 2019 г. программы поддержки развития этих 4 показателей уже не дают ощутимого роста индекса ГИИ. Это может быть связано как с исчерпанием потенциала их роста в текущих условиях, так и с увеличением потребности в поддержке других инновационных драйверов. Обращаясь к перечню наиболее важных показателей, полученных при двухфакторной кластеризации и приведенных в таблице 6, можно сформировать следующий перечень показателей, развитие которых может существенно ускорить рост индекса ГИИ и, следовательно, уровня ВВП России (см. табл. 9).

 $\label{eq:2.2} {\it Таблица}\, 9$  Перспективные направления развития НИС России

№ п/п	Показатели (оригинальное название)	
1	Валовой кредитный портфель микрофинансовых организаций (Microfinance institutions' gross loan portfolio)	
2	Валовые расходы на НИОКР финансированные из-за рубежа (GERD financed by abroad)	

3	Совместные предприятия / стратегические альянсы (Joint venture/strategic alliance deals)
4	Выпускники в области науки и техники (Graduates in science and engineering)
5	Семейства патентов, поданных как минимум в два ведомства (Patent families filed in at least two offices)
6	Расходы на образование (Expenditure on education)
7	Государственное финансирование на одного учащегося средней школы (Government expenditure on education per pupil, secondary)
8	Выплаты роялти и лицензионных сборов (% от импорта услуг) (Royalties and license fees payments (% of service imports))
9	Состояние кластерного развития (State of cluster development)
10	Стоимость увольнения по сокращению штатов (Cost of redundancy dismissal)
11	Легкость уплаты налогов (Ease of paying taxes)
12	Легкость урегулирования несостоятельности (Ease of resolving insolvency)
13	Эффективность работы правительства (Government effectiveness)
14	Валовые расходы на НИОКР (Gross expenditure on R&D)
15	Легкость получения кредита (Ease of getting credit)

## Заключение

Направления государственной поддержки НИС, приведенные в табл. 9, не ранжированы по приоритетности, поскольку каждое из них содержит множество показателей, а текущее состояние сильно зависит от региона. В силу этого должны применяться различные методы и инструменты государственной поддержки. Определение приоритетности, а так же разработка программ государственной поддержки каждого направления требует отдельного исследования.

### ЛИТЕРАТУРА

- 1. *Серпуховитин Д.А.* Институциональные аспекты государственного управления инновационной деятельностью предприятий // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. №1. С. 198–212.
- 2. Официальный сайт Global Innovation Index. www.globalinnovationindex.org (дата обращения 22.04.2020).
- 3. *Балашова С.А.* Глобальные индексы как средство комплексной оценки инновационного потенциала // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. №6.
- 4. *Борисова Е.Ю.* Оценивание влияния инноваций на экономическое благосостояние страны // Прикладная эконометрика. 2010. №2 (18).
- 5. *Никонова Я.И*. Исследование взаимосвязи инноваций и экономического роста национальных экономик // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. № 15. С. 2001–2005. e-koncept.ru/2016/96319.htm (дата обращения: 15.05.2020).

- 6. *Kacprzyk A*. Is R&D always growth-enhancing? Empirical evidence from the EU countries / A. Kacprzyk, I. Swieczewska // Applied Economics Letters. 2019. № 26 (2). P. 163–167.
- 7. Официальный сайт Правительства России, Об инновационном развитии в России. government.ru/info/19839 (дата обращения: 12.05.2020).
- Терзи И.В. Инновационная деятельность России в индексе глобальной конкурентоспособности // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2018.
- 9. Официальный сайт World Bank. www.worldbank.org (дата обращения 20.05.2020).

#### ABOUT THE AUTHOR

Serpukhovitin Dmitry Aleksandrovich - Post-Graduate Student of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia d.serpuhovitin@gmail.com

IDENTIFICATION OF PROSPECTIVE DIRECTION FOR IMPROVING THE NATIONAL INNOVATION SYSTEM OF RUSSIA, BASED ON THE ANALYSIS OF THE GLOBAL INNOVATION INDEX AND GDP OF THE COUNTRIES OF THE WORLD

The article describes the method of selecting from the Global Innovation Index the list of the most promising indicators that characterize e state support and being the drivers of the national innovation system. Based on the list of indicators obtained, the author gave recommendations for the direction of development of the national innovation system of Russia.

**Keywords**: national innovation system, global innovation index, GDP, government support.

Компьютерная верстка: Хацко Н.А.

Подписано в печать 27.20.2020. Формат  $70{\times}100/16$ . Объем 10 п.л. Тираж 300 экз. Печать офсетная. Заказ N2 2755-20

Адрес редакции: 117218, Москва, Нахимовский проспект, 32 Tea.: 8-499-724-13-91, e-mail: vestnik-ieran@inbox.ru www.inecon.org/zhurnaly-uchrezhdennye-ie-ran/vestnik-instituta-ekonomiki-ran.html

© НП
Редакция журнала
«Вестник Института экономики Российской академии наук», 2018