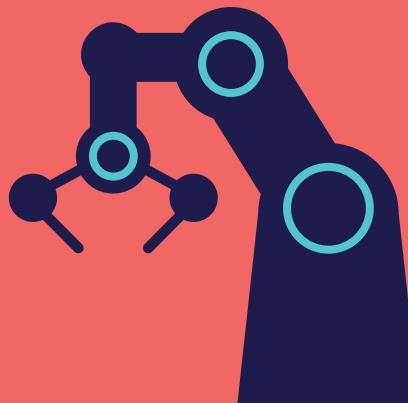
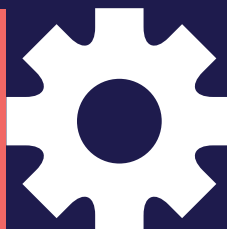
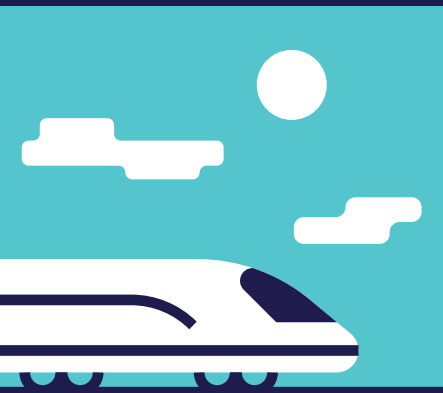


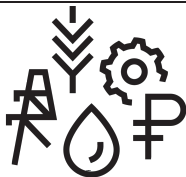
Посткризисное восстановление экономики
и основные направления прогноза
социально-экономического развития
России на период до 2035 г.
научный доклад



2020 г.



ИНП
РАН



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ
НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОГО
ПРОГНОЗИРОВАНИЯ РАН

**ПОСТКРИЗИСНОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ
ЭКОНОМИКИ И ОСНОВНЫЕ
НАПРАВЛЕНИЯ ПРОГНОЗА
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РОССИИ НА ПЕРИОД ДО 2035 г.**

Научный доклад

Под редакцией члена-корреспондента РАН А.А. Широ́ва

Москва

2020

УДК 338
ББК 65.9(2Рос)
П63

*Учредитель – Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки
Институт народнохозяйственного прогнозирования
Российской академии наук*

П63 **Посткризисное восстановление экономики и основные направления прогноза социально-экономического развития России на период до 2035 г. : научный доклад / под ред. члена-корреспондента РАН А.А. Широ́ва. – М. : Наука. – 2020. – 152 с.**

ISBN 978-5-907279-28-5
ISSN 2076-3182
DOI 10.47711/sr1-2020

В научном докладе представлены результаты комплексного прогнозно-аналитического исследования, которое ориентировано на потребности социально-экономической стратегии. В докладе раскрывается ряд ключевых сюжетов, конкретизирующих отдельные аспекты развития российской экономики с учетом особой значимости позитивных сдвигов в уровне и качестве жизни населения. Важнейшая цель доклада состоит в формировании информационно-аналитической основы, включая прогнозные оценки для обсуждения перспектив социально-экономического развития России и обоснования выбора вариантов экономической политики в средне- и долгосрочной перспективе.

Доклад может быть полезен экономистам, работающим в области макроэкономического анализа и прогнозирования, преподавателям и аспирантам, научной общественности, работникам федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: экономическая стратегия, экономический рост, экономический анализ, макроструктурный прогноз, социальная политика, финансовый сектор, устойчивое развитие

УДК 338
ББК 65.9(2Рос)

Post-crisis economic recovery and the main directions of the socio-economic development forecast of Russia for the period up to 2035 : Scientific report / ed. by the RAS Corresponding Member A.A. Shirov. – M. : Nauka. 2020. – 152 p.

The research report presents the findings of the comprehensive forecast and analytical study focused on the imperatives of the socio-economic strategy. Contemplated are a number of key issues that highlight and disclose specific realms of the development of the Russian economy. Those that involve improvements in the communities' level and quality of life are especially emphasized. The main purpose of the report is to provide the data and analytical basis (including forecast assessments) to discuss of the prospects of socio-economic development of Russia and substantiate options (scenarios) of economic policy in the mid- and long-term perspectives.

The report can be useful for economists working in the field of macroeconomic analysis and forecasting, teachers and graduate students, the research community and federal governance practitioners.

Keywords: economic strategy, economic growth, economic analysis, macrostructural forecast, social policy, financial sector, sustainable development

ISBN 978-5-907279-28-5
ISSN 2076-3182

© Институт народнохозяйственного
прогнозирования РАН, 2020

Оглавление

Введение	5
1. Пандемия COVID-19 и посткризисное восстановление экономики	8
1.1 Новые тренды, ограничения и вызовы	8
1.2 Российская экономика и противодействие пандемии коронавируса	10
1.3 Энергетика в условиях коронакризиса	13
1.4 Региональное развитие в условиях кризиса 2020 г.	16
1.5 Институты: системный кризис	17
1.6 Ключевые задачи антикризисной политики и среднесрочные цели развития экономики	21
2. Оценка состояния российской экономики в период 2014-2019 гг.	26
3. Перспективные направления развития российского общества	29
4. Ключевые вызовы и риски развития российской экономики	32
4.1 Демографическая нагрузка на экономику	32
4.2 Потенциал и ограничения использования основных фондов	35
4.3 Ориентация на экспорт первичных ресурсов как ограничение долгосрочного экономического роста	40
4.4 Роль государственного сектора в перераспределении национального дохода	43
4.5 Природно-климатический и экологический факторы социально-экономического развития	45
5 Социальный фактор экономического развития	52
5.1 Структура потребления российских домашних хозяйств	52
5.2 Распределение денежных доходов российских домашних хозяйств	55
5.3 Оценка потенциала роста экономики за счет снижения дифференциации доходов населения	58
5.4 Расходы на развитие человеческого капитала в контексте развития экономики России	61
5.5 Оценка трудового потенциала и возможности роста экономики	67
6. Требования к экономической политике России в контексте ответа на ключевые вызовы и риски	72
6.1 Внешнеэкономическая стратегия России в условиях меняющейся модели международной экономической интеграции	72
6.2 Оценка производственного потенциала экономики	79
6.3 Направления эффективного использования ресурсного потенциала	85
6.4 Об актуальных задачах научно- технологической политики	87
6.5 Требования к трансформации финансовой системы	92
6.6 Интенсификация финансирования бюджетных расходов и корректировка их структуры	66

6.7 Курс рубля и эффективность развития экономики	98
6.8 Об использовании резервов	102
6.9 Институциональные факторы и условия развития русской экономики	106
7. Пространственное развитие России	111
7.1 Базовые тенденции и предпосылки региональной динамики	111
7.2 Региональная связанность как фактор экономического роста	114
7.3 Влияние внутренней трудовой миграции населения на соотношение доходов и расходов в региональном разрезе	117
7.4 Основные направления регионального развития	121
7.5 Стратегия развития Центральной Сибири	129
8. Прогноз основных направлений социально-экономического развития РФ на средне-(2024 г.) и долгосрочную перспективу (2035 г.)	132
8.1 Основные направления экономической политики в средне- и долгосрочной перспективе	132
8.2 Эшелонирование мероприятий экономической политики по основным направлениям развития	136
8.3 Конкретные шаги по повышению доходов граждан и устойчивости динамики роста экономики в перспективе до 2021 г.	138
8.4 Пространственная проекция макроэкономического прогноза	142
Заключение	149
Список работ сотрудников ИПП РАН, использованных при написании доклада	152

Введение

Система стратегического управления экономикой России, органической частью которой является прогнозирование социально-экономического развития нашей страны, находится в процессе становления и подвержена существенным изменениям.

В мае 2019 г. Постановление Правительства¹ скорректировало порядок разработки долгосрочного прогноза социально-экономического развития и оставило в качестве обязательных два его варианта «базовый» и «консервативный». Более ранние версии нормативных документов определяли необходимость разработки и «целевого» варианта². Этот вариант прогноза предполагал обращение экспертов к обоснованию имеющегося потенциала экономического роста и к выявлению тех вариантов политики государственного регулирования, которые способствуют наиболее полному его использованию для реализации стратегических целей социально-экономического развития.

Отказ от обязательной разработки целевого прогноза кардинально снижает возможный позитивный вклад национальной системы прогнозирования в разработку социально-экономической политики. Именно содержательное сопоставление альтернативных вариантов прогноза (например, целевого и базового) позволяло получить представления о том, какие приращения могут быть получены в экономике и обществе при тех или иных изменениях в целевых установках и системе инструментов государственной политики. Приращения – это желательный результат, а также затраты материальных, финансовых, административных, политических ресурсов – цена, которую требуется заплатить за его достижение. Такой сопоставительный подход способствует переводу дискуссии о предпочтительной государственной политике в прагматическую плоскость, вместо теоретической дискуссии об априорной теоретической правильности тех или иных ее целевых установок, инструментов, направлений реформирования системы управления. Отсутствие целевого варианта прогноза резко снижает «напряженность» задачи разработки экономической политики, формирует ситуацию, в которой легко удается находить объяснения для сохранения сложившихся стереотипов государственного регулирования экономики. При этом существенная часть потенциала развития оказывается исключенной из рассмотрения, а, следовательно, неиспользованной.

¹ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 (ред. от 18.05.2019) «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период».

² «Целевой вариант долгосрочного прогноза основан на достижении целевых показателей социально-экономического развития, учитывающих в полном объеме достижение целей и задач стратегического планирования при консервативных внешнеэкономических условиях». Об утверждении Методических рекомендаций по разработке, корректировке, мониторингу среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 30 ноября 2009 года № 492 Министерство экономического развития Российской Федерации. Приказ от 30 июня 2016 года № 423.

Базовый вариант прогноза формируется в условиях мощного давления на его разработчиков негативной экономической конъюнктуры, низкой динамики развития в ретроспективе, а также под воздействием особенностей его реального функционального предназначения. Среднесрочный (а, отчасти, и долгосрочный) прогноз социально-экономического развития, разрабатываемый Минэкономики России, служит основой для построения планового государственного бюджета РФ. Поскольку распределять «сверхплановые» доходы во всех отношениях удобнее, чем изыскивать возможности сокращения бюджетных расходов, базовый (основной) вариант прогноза социально-экономического развития, используемый в работе Правительства, становится все более и более «консервативным» (как в соответствии со своим новым определением в упомянутом Постановлении³, так и по своему реальному содержанию).

Таким образом, эволюция нормативно-правовых рамок и реальной практики разработки государственных прогнозов социально-экономического развития приводит к сужению содержательного контекста прогнозно-аналитических разработок, ориентированных на обоснование экономической политики.

В этих условиях, то, что в соответствии с федеральным законом № 218-ФЗ от 19.07.2018 г. одной из первоочередных задач Российской академии наук определено «прогнозирование Основных направлений научного, научно-технологического и социально-экономического развития РФ»⁴, мы рассматриваем как нормативно-правовую предпосылку активизации деятельности по поисковому многовариантному сценарному долгосрочному прогнозированию в РАН.

В настоящем научном докладе представлены результаты комплексного прогнозно-аналитического исследования, которое ориентировано на потребности разработки социально-экономической стратегии, а также ряд частных прогнозов на средне- и долгосрочную перспективу, конкретизирующих отдельные аспекты развития российской экономики. Важнейшая цель данного исследования состоит в формировании более адекватного и полного контекста обсуждения перспектив социально-экономического развития нашей страны и выбора вариантов экономической политики.

³ «36. Долгосрочный прогноз разрабатывается на вариативной основе и формируется в целом по Российской Федерации, федеральным округам, субъектам Российской Федерации и видам экономической деятельности. Долгосрочный прогноз формируется в 2 обязательных (основных) вариантах. Базовый вариант долгосрочного прогноза характеризует основные тенденции и параметры развития экономики в условиях консервативного изменения внешних условий. Консервативный вариант долгосрочного прогноза разрабатывается на основе консервативных оценок темпов экономического роста с учетом возможности ухудшения внешнеэкономических условий». Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 (ред. от 18.05.2019) «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период».

⁴ Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Авторы доклада выражают благодарность всем сотрудникам ИНП РАН, принявшим участие в его подготовке, и особенно Е.А. Рутковской за его научно-литературное редактирование.

Данный доклад подготовлен в рамках выполнения гранта, предоставленного в форме субсидии на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития в рамках подпрограммы «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства» государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», проект «Социально-экономическое развитие Азиатской России на основе синергии транспортной доступности, системных знаний о природно-ресурсном потенциале, расширяющегося пространства межрегиональных взаимодействий», номер соглашения с Министерством науки и высшего образования Российской Федерации № 075-15-2020-804 (внутренний номер гранта № 13.1902.21.0016)

Авторский коллектив

чл.-корр. РАН А.А. Широ (общая редакция доклада; 1.2; 1.6; 2; 3; 5.1; 5.2; 6.2; 6.8; 7.2; 8.2; 8.3); *к.э.н. Д.Р. Белоусов* (8.1; 8.2); *д.э.н. А.А. Блохин* (1.5; 6.9); *д.э.н. В.Н. Борисов* (4.2); *к.э.н. Н.А. Ганичев* (6.4); *д.э.н. О.Дж. Говтвань* (6.6); *к.э.н. М.С. Гусев* (1.2; 1.6; 2; 4.3; 6.1; 8.2; 8.3); *к.э.н. Е.А. Единак* (7.3); *к.э.н. А.Н. Клепач* (1.6; 5.4; 7.5); *к.э.н. А.Ю. Колпаков* (1.3; 4.5; 6.3); *д.э.н. М.Ю. Ксенофонтов* (введение; заключение); *д.э.н. Д.Б. Кувалин* (7.1; 7.4); *к.э.н. Н.Н. Ноздрина* (7.4); *к.ф.н. О.Б. Кошовец* (6.4); *С.Р. Милякин* (6.4); *д.э.н. Н.Н. Михеева* (1.4; 7.1; 7.4; 8.4); *д.э.н. А.К. Моисеев* (6.5; 6.7); *акад. РАН Б.Н. Порфирьев* (введение; заключение; 1.6; 4.5); *к.э.н. В.В. Потапенко* (4.1; 5.1; 5.2); *д.э.н. О.Б. Почукаева* (4.2); *К.Е. Савчишина* (4.4; 6.6); *к.э.н. В.А. Сальников* (6.2); *к.э.н. В.В. Семикашев* (1.3; 6.3); *к.э.н. О.Г. Солнцев* (1.1; 6.5); *к.э.н. Н.Е. Терентьев* (4.5); *к.э.н. Е.С. Узякова* (5.5; 8.3); *д.э.н. М.Н. Узяков* (1.6; 5.4; 5.5); *Р.М. Узяков* (5.3; 8.3); *д.э.н. И.Э. Фролов* (6.4); *к.э.н. И.Н. Шокин* (6.5); *к.э.н. К.В. Янков* (7.4); *к.э.н. А.А. Янтовский* (4.2).

1. Пандемия COVID-19 и посткризисное восстановление экономики

1.1 Новые тренды, ограничения и вызовы

При выработке стратегии посткризисного восстановления экономики необходимо исходить из того, что пандемия и вызванный ею стресс катализировали ряд социально-экономических процессов, которые имеют фундаментальный и долгосрочный характер и, вероятно, затронут большинство стран, в том числе и Россию.

Во-первых, естественное в условиях потрясений усиление защитной роли государства и социальных институтов порождает объективный рост требований к их качеству.

Во-вторых, посткризисная «пересборка» мировой экономики столкнулась или в ближайшее время столкнется с ограничениями при балансировании ряда фундаментальных противоречий:

- глобальный «полюс» потребления и долгов в развитых странах (во главе с США) в противовес глобальному «полюсу» производства и сбережений в развивающемся мире (во главе с Китаем);
- масштабное эмиссионное долговое финансирование антикризисных программ – угроза возврата инфляции в глобальном масштабе;
- компенсация негативных демографических трендов в западных странах притоком человеческих ресурсов из «третьего мира» – риски, создаваемые миграцией и повышенной территориальной мобильностью рабочей силы.

В российской экономике посткризисное восстановление может быть осложнено дополнительными причинами, среди которых следует учитывать вероятность «волны» корпоративных банкротств и необходимость прямого или косвенного вхождения государства в капиталы системообразующих компаний для блокирования финансовой нестабильности, сохранения производств и занятости.

В условиях этих изменений работоспособная стратегия посткризисного восстановления и развития российской экономики не может строиться на сугубо технократической основе, она должна отвечать на новый социальный и ценностный вызов. Она не может строиться только в логике «расшивки узких мест», сформировавшихся в существующей системе, а должна исходить из необходимости создания, действительно, нового будущего.

Выработка обладающего притягательностью в условиях новых вызовов и при этом реалистичного образа желательного «нового» будущего российской экономики, во-первых, позволит, несмотря на текущую неопределенность, задать ясные приоритеты развития. Во-вторых, даст – как внутри страны, так и за её пределами – ресурс поддержки реализации такой стратегии (что важно как с точки зрения возможностей активи-

зации частной инициативы, так и в качестве дисциплинирующего фактора, не позволяющего откладывать на неопределенное время достижение заявленных вех и целей).

В качестве конструкторов этого образа могут быть взяты следующие идеи (имеющие, в том числе и экономическое наполнение):

- экономика вокруг семьи и дома;
- здоровье и образование как социальное благо, а не только как услуга;
- социальная ответственность бизнеса как институт для снижения дифференциации в обществе;
- свободное время для развития, а не только для развлечения;
- взаимопомощь развивающихся стран в вопросах обеспечения экономической, финансовой, продовольственной, эпидемиологической безопасности.

Уже в настоящее время виден ряд вызовов и возможностей, формируемых посткоронавирусной трансформацией мира, которые могут быть использованы Россией в качестве «трамплина» для достижения целевого образа российской экономики:

- экспорт российской «индустрии здоровья» через тиражирование передового отечественного опыта борьбы с эпидемиологическими угрозами, в том числе в рамках форматов БРИКС;
- выход российского агропромышленного комплекса на новые рынки, его новая глобальная роль в результате необходимости расширения международных программ обеспечения продовольственной безопасности и развития агротехнологий из-за обострения проблемы продовольственного обеспечения развивающихся стран в результате пандемии;
- развитие суверенных цифровых валют как альтернативы глобальной роли доллара и СВИФТ – возможность использования потенциала БРИКС+ и международной сырьевой торговли для выстраивания альтернативных международных инструментов расчетов и сбережений;
- разработка и международная популяризация стандартов применения технологий больших данных, искусственного интеллекта и интернета вещей, включая стандарты, обеспечивающие присутствие этической компоненты в технологиях – развитие собственной индустрии использования этих технологий, гармонизированного с решением возникающих этических проблем;
- потребность в достраивании системы глобальной финансовой и экономической безопасности региональными системами, регулирующими в том числе вопросы предоставления антикризисной помощи и миграционных режимов.

Если удастся использовать эти возможности, возникнет синергия внешней и внутренней поддержки достижения целевого образа российской экономики. С одной стороны, успешность в реализации внутренних задач будет давать возможность экспортировать решения, укреплять авторитет российских подходов в качестве примера для подражания. С другой стороны, участие в формировании глобальной повестки будет помогать, опираясь на широкий международный опыт, разрабатывать более точные и эффективные инструменты решения внутренних проблем. Также это участие будет способствовать притоку извне инвестиций, кадров и новаторских идей.

В связи с этим представляется целесообразным, во-первых, провести работу по формированию надстроечного документа (метастратегии), который решит данную задачу. При этом данный документ, во-первых, должен интегрировать в себя цели, названные в Указе Президента, а также наиболее эффективные и значимые направления действий, предложенные в плане действий Правительства. Во-вторых, провести реконструкцию системы Национальных проектов, руководствуясь положениями этой метастратегии. В-третьих, с учетом подходов, содержащихся в метастратегии, увязать реализацию национальных проектов с достижением целей внешнеэкономического сотрудничества и решением внешнеполитических задач, зафиксировав их в соответствующих стратегических документах.

1.2 Российская экономика и противодействие пандемии коронавируса

Экономическая динамика в России в 2020 г. формировалась под воздействием двух негативных факторов: ограничений экономической активности в результате глобальной пандемии коронавируса COVID-19 и снижения цен на нефть. Оба эти фактора, взаимно усиливая друг друга, привели к сокращению экспорта, резкому снижению доходов по всей длине важнейших производственных цепочек и общему ослаблению потребительского и инвестиционного спроса.

По оценкам ИНП РАН, экономический спад в российской экономике в 2020 г. составит примерно 4-5%, что сопоставимо с ожидаемым спадом в мировой экономике. Наиболее существенное влияние кризис оказал на доходы и спрос населения (снижение 5-6% в 2020 г.) и инвестиции в основной капитал (снижение 7-10%). Ситуация осложняется снижением физических и стоимостных объемов экспорта, что резко ухудшило параметры торгового и платежного балансов и потребует перехода в среднесрочной перспективе к более слабому валютному курсу. При этом потери консолидированного бюджета в 2020 г. только в части нефтегазовых доходов превысят 3 трлн. руб. Больше всего пострадают сектора, ориентированные на потребительский спрос и экспорт, а также малый и средний бизнес в сфере услуг.

По итогам 2020 г. снижение производства может быть наиболее значительным в нефтедобыче, автомобилестроении, производстве прочих транспортных средств и оборудования, секторе потребительских услуг. В результате кризиса под угрозу сокращения попали около 5 млн. занятых в экономике. В группе риска находится как часть населения с низкими доходами (менее 10 тыс. руб. на члена семьи), так и население с доходами среднего уровня.

Принимаемые Правительством меры, прежде всего в рамках Общенационального плана действий, помогут уменьшить спад ВВП в 2020 г. на 0,7-1,0 проц. п., в том числе поддержать доходы населения. Однако этих мер недостаточно для нейтрализации большей части кризисных потерь и перехода к устойчивому экономическому росту. Пакет принятых мер в 2020 г. оценивается в 2,6% ВВП⁵ и уступает относительным масштабам антикризисных мер ведущих экономик мира, а также и антикризисной программе в России в 2009 г.

Уникальность текущего кризиса состоит в том, что он в наибольшей степени осложнил положение той части населения, которая имеет средний уровень доходов и не занята в бюджетном секторе⁶. Это те люди, которые работают преимущественно в секторе услуг и до кризиса предъявляли массовый спрос на товары длительного пользования, услуги гостиниц и ресторанов, пользовались воздушным и железнодорожным транспортом. Обеспечить восстановление их уровня доходов невозможно без полномасштабного восстановления активности в реальном секторе и сфере услуг.

В части проведения антикризисной политики ключевыми являются два направления. *Первое* – обеспечение базового спроса через систему государственных закупок для федеральных, региональных и муниципальных услуг. *Второе* – субсидирование процентов по кредитам для покупки населением товаров длительного пользования отечественного производства и ипотеке. Существенные возможности также заключаются в перезапуске экономики через решение накопившихся инфраструктурных проблем. Большой эффект могут иметь программы сокращения объема ветхого и аварийного жилого фонда, модернизации коммунальных сетей не только в крупных, но и в средних и малых городах России.

После выхода из текущего кризиса российской экономике придется длительное время работать в новых более жестких и сравнительно худших условиях, чем раньше, при меньшем объеме бюджетных ресурсов. В то же время сохраняется преемственность в решении задач, которые были поставлены еще в конце предыдущего десятилетия. Сохраняется ключевая цель по повышению уровня и качества жизни населения на основе технологической модернизации базового ядра российской экономики, наращивания несырьевого экспорта, развития высокотехнологичных производств и создания современной экономики знаний и здоровья.

⁵ Объем совокупных монетарных и фискальных мер оценивается в 4,2% ВВП.

⁶ РАНХиГС: «Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России». Электронный ресурс: <https://www.iep.ru/files/text/other/COVID.pdf>

Решать эту задачу предстоит в условиях снижения потенциала инерционного роста и сокращения резервов. Еще перед началом кризиса, по оценкам ИМП РАН, потенциальные среднесрочные темпы прироста ВВП в период до 2025 г. составляли 4,5%. Текущий кризис привел к сокращению потенциала экономического роста почти на один процентный пункт. Это сокращение произошло, прежде всего, за счет снижения среднесрочного потенциала наращивания экспорта, как сырьевого, так и несырьевого, в условиях снижения темпов роста мировой экономики и ухудшения ситуации на мировых товарных рынках. Кроме того, кризис 2020 г. существенно снизил резервы у экономических агентов, ограничив потенциал вложений в обновление основного капитала. Таким образом, достижение темпов роста экономики на уровне среднемировых в текущей перспективе требует использования всех имеющихся возможностей развития экономики и тщательно выверенной экономической политики. Это серьезный вызов для российской экономики, которая в ближайшие годы должна раздвинуть тиски ограничений экономического развития и вновь повысить средне- и долгосрочный потенциал экономического роста.

Экономическое развитие в период первой посткризисной «пятилетки» (2021–2025 гг.) во многом будет определяться выбором одного из альтернативных сценариев. *Первый* исходит из того, что по мере сокращения резервов произойдет бюджетная и финансовая консолидация, характеризующаяся низким дефицитом бюджета. *Второй* связан с продолжением активной поддержки экономики за пределами 2021 г. и с постепенным перераспределением ресурсов на формирование точек роста и достижение среднесрочных целей развития.

Риски реализации первого сценария связаны с сохранением стагнационной модели экономики после окончания кризиса. В этих условиях восстановление объемов ВВП потребует не менее 2–3 лет, а восстановление доходов населения и инвестиций – 4–5 лет.

Реализация второго сценария потребует более активной политики государства за пределами 2021 г. Такая политика в текущих условиях могла бы концентрироваться на устранении разрывов в технологических цепочках, на инвестициях в модернизацию и развитие высокотехнологичных производств реального сектора, вложениях в экономику знаний и человеческий капитал.

Конечно, выбор между решениями в области экономической политики является более широким, чем описанные два сценария⁷. Тем не менее, если концентрироваться на основных направлениях развития, то первый вариант предполагает преемственность по отношению к политике, проводившейся в период 2015–2020 гг., а второй вариант требует изменения принципов ее формирования и выстраивания иной системы приоритетов, в том числе и тех, которые связаны с оценкой устойчивости финансово-экономической системы.

⁷ ИЭ РАН: «Предложения по мероприятиям в сфере экономической и социальной жизни страны после завершения активной фазы борьбы с коронавирусом». Электронный ресурс https://inecon.org/docs/2020/publications/Report_IE%20RAS_20200526.pdf

Изменение ситуации на мировых товарных рынках с высокой вероятностью потребует новых решений в отношении развития сырьевых секторов российской экономики, в том числе в рамках налоговой системы, ценового регулирования, формирования современных институтов развития и т.д.⁸. Ключевым направлением поддержания положительного влияния сырьевого сектора на экономическую динамику может стать увеличение спроса на продукцию высокотехнологичных внутренних производств, сервисные услуги, трубную продукцию и т.д., что будет способствовать удлинению производственно-технологических цепочек в российской экономике (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Основные направления экономической политики в краткосрочной перспективе (2 года)

Показатель	Основные направления
Курс	1. Смягчение бюджетного правила в целях эффективного финансирования дефицита бюджета. 2. Сохранение свободы трансграничного движения капитала.
Ставки	1. Таргет для реальной ключевой ставки – 0,5-1,5%. 2. Плавное снижение структурного профицита в финансовой системе.
Механизмы финансирования	1. Умеренный дефицит бюджета. 2. Расширение спроса на кредит (прежде всего, на финансирование оборотного капитала). 3. Расширение специализированных каналов финансирования (ВЭБ, ФРП, Россельхозбанк и т.д.). 4. Создание банка плохих долгов (до 10% объема корпоративных кредитов). 5. Развитие механизмов рыночного проектного финансирования.
Потребление домашних хозяйств	1. Стимулирование спроса низкодоходных групп населения. 2. Снижение налоговой нагрузки на доходы населения и заморозка роста обязательных платежей.
Инвестиции	1. Налоговое стимулирование инвестиций в основной капитал. 2. Стимулирование инвестиций в здравоохранение. 3. Поддержка технологического импорта.
Государственное потребление	1. Повышение ритмичности финансирования бюджетных расходов (национальных проектов). 2. Расширение государственных закупок.

Источник: ИНИП РАН.

1.3 Энергетика в условиях коронакризиса

В условиях значительного ухудшения конъюнктуры на мировых энергетических рынках возможности обеспечения прямого вклада отраслей ТЭК (доходы от экспорта, налоговые поступления в бюджет) в экономическую динамику в России достаточно сильно сузились. В результате на

⁸ Baker McKenzie: *Supply Chains Reimagined: Recovery and Renewal in Asia Pacific and Beyond*. Электронный ресурс: https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2020/08/supply-chains-reimagined_17-aug.pdf?la=en

первый план выходят вопросы интенсификации эффектов косвенного характера, то есть формирования такого комплекса межотраслевых взаимодействий ТЭК, в рамках которого данный комплекс будет способствовать динамичному развитию других секторов экономики.

В настоящее время достаточно остро стоят вопросы, связанные с экономической (ценовой) доступностью энергии⁹ внутри страны. За период 2015-2020 гг. она снизилась: для бензина – на 20%, электроэнергии – на 14% (рис. 1.1), откатившись к показателям десятилетней давности. Как результат – длительная стагнация внутреннего спроса на энергию, что ограничивает рост качества жизни россиян. Существуют значительные риски того, что при сохранении текущих уровней цен пик энергопотребления в России может оказаться уже пройденным, хотя очевидно, что насыщение спроса на энергию в стране еще далеко не достигнуто. Такая ситуация, с одной стороны, сдерживает общее развитие экономики, с другой стороны, негативно влияет и на сам ТЭК.

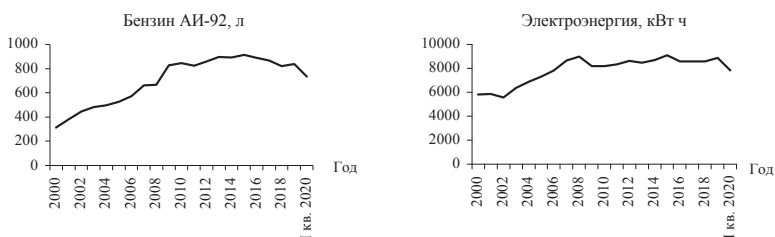


Рис. 1.1. Индикатор доступности бензина АИ-92 и электроэнергии: объем, который можно приобрести на среднюю месячную зарплату в России

Безусловно, приемлемость цен во многом определяется уровнем доходов в экономике. Экономический рост, увеличение реальных доходов населения – наиболее действенные и эффективные способы повышения доступности энергии в России. В то же время достигнутый к 2020 г. уровень цен на энергоресурсы в стране является чрезмерным по отношению к актуальному уровню доходов.

После резкого подорожания моторного топлива в 2018 г. Правительство РФ разработало новый механизм (так называемый «обратный акциз»), который фактически зафиксировал возросший уровень цен и обеспечил условия для их дальнейшего ежегодного увеличения на темпы ожидаемой инфляции (около 4% в год). Однако формула расчета обратного акциза является столь многофакторной, что без труда позволяет настроить любой желаемый уровень внутренних цен на моторное топливо, в том числе замедлить потенциальный темп их прироста или даже ликви-

⁹В данном случае речь идет о соотношении среднедушевых доходов населения и цен на энергию.

дировать произошедший ценовой скачок (который был обусловлен преимущественно валютным фактором – ослаблением рубля при росте цен на нефть). Что касается электроэнергетики, то основной вклад в рост цен вносят инвестиционные программы, которые изначально во многом были ориентированы на развитие инфраструктуры под обеспечение экономического роста в стране. Но поскольку имела место экономическая стагнация, в настоящее время в России годовой максимум потребления электроэнергии составляет всего 68% располагаемой в момент пиковой нагрузки мощности (и 62% объема установленной мощности). Другими словами, в энергосистеме уже накоплен резерв мощностей для многих лет динамичного роста экономики, содержание которых создает избыточную ценовую нагрузку на потребителей. В этом смысле продолжение инерционного тиражирования инвестиционных решений в отрасли лишь усугубляет ситуацию и блокирует возможности ценовых маневров.

К сожалению, электроэнергетика – не единственный пример, когда инфраструктурная отрасль создает чрезмерную ценовую нагрузку, а негибкость зафиксированных правил становится особенно очевидной в кризисные моменты. Так, установленные рублевые тарифы на транспортировку нефти и нефтепродуктов по трубопроводам никак не реагируют на кардинальное изменение конъюнктуры мировых энергетических рынков и крайне негативно влияют на всю экономику поставок. Всего за 2006-2019 гг. доля трубопроводной инфраструктуры в распределении нефтяной ренты, генерируемой на скважине¹⁰, возросла с 5% почти до 10%, а в 2020 г. ее доля будет, скорее всего, не ниже 15%. Другими словами, в настоящее время риски падения цен на нефть несут только нефтегазовые компании (снижение прибыли) и государство (снижение налоговых поступлений в бюджет), но не трубопроводная инфраструктура. Поскольку в нефтяной сфере транспортный сегмент на 75% работает на экспорт, было бы разумно привязать его тарифы к ценовой динамике нефтяных рынков (хотя бы в части экспортных объемов грузов). Это позволило бы смягчить ущерб для нефтедобычи – важнейшей отрасли российской экономики.

Обеспечение финансовой устойчивости нефтедобывающего сектора России является одной из приоритетных задач. Несмотря на то, что его способность генерировать доходы от экспорта нефтепродуктов временно ослабла в условиях введения карантинных мер по всему миру, отрасль остается крупнейшим потребителем продукции производственного и инвестиционного назначения. Даже для удержания достигнутых уровней добычи нефти в России требуется перманентное увеличение объемов затрат, а также применение инноваций в сфере добычных технологий и оборудования. В этом заключается значительный экономический потенциал развития нефтяного

¹⁰ Рента на скважине рассчитана как цена реализации за вычетом себестоимости добычи (без налогов).

сектора, который создает спрос на продукцию других отраслей и формирует тем самым мультипликативные эффекты в экономике.

Для увеличения экономической отдачи от затрат энергетических компаний необходима консолидация усилий в направлении укрепления (усиления) импортозамещения. Запуск специализированных программ способствовал достижению успехов по отдельным направлениям, однако анализ внешнеторговых потоков не дает оснований говорить о кардинальных сдвигах: в нефтяном секторе ежегодно 50–60% спроса на оборудование покрывается за счет импорта, в электроэнергетике – около 70%. Поэтому целесообразно рассмотреть возможность использования дополнительных стимулирующих мер в виде внедрения минимальных квот на отечественные закупки (или максимальных квот на импорт), анонсирования запрета на импорт определенных категорий оборудования, начиная с определенного года. В рамках посткризисного восстановления такие действия могут иметь особое значение, учитывая, что содержательные сценарии долгосрочного развития экономики России в значительной степени опираются на удержание лидирующих позиций на энергетических рынках.

1.4. Региональное развитие в условиях кризиса 2020 г.

Пандемия и кризис не могут изменить закономерности пространственного развития, однако они кардинально повысили степень неопределенности развития на ближайшую перспективу, ухудшили стартовые позиции регионов.

Риски ухудшения экономической ситуации сильно зависят от структуры производства в регионах и состояния их экономики накануне кризиса. Ожидается, что с точки зрения текущей ситуации наиболее уязвимы регионы с высокой долей в производстве и занятости сервисных отраслей, в первую очередь, столичные агломерации и крупные города. Однако именно они, как показывает опыт восстановления экономики после кризиса 2009 г., имеют наибольший потенциал для восстановления производства. Ниже риски значительного падения производства в промышленных регионах, ориентированных на внутрироссийский рынок, а также в сельскохозяйственных регионах, где производство не останавливалось – здесь ухудшение положения в наибольшей мере обусловлено падением спроса.

Потребительский спрос, определяемый доходами населения и масштабами потребительского кредитования, будет основным фактором, влияющим на экономическую динамику в ближайшие 2–3 года. Падение реальных доходов населения вплоть до 2018 г. было почти повсеместным. Несмотря на то, что в целом по России в 2018 г. отмечался прирост реальных доходов, в большинстве регионов падение доходов продолжалось. Положительные в целом по России темпы прироста доходов были обеспечены за счет Северо-Запада, Юга, Урала и Дальнего Востока. 2019 г. продемонстрировал рост реальных доходов в большинстве регионов и во всех федеральных округах, однако уровень реальных доходов населения докризисного 2013 г. в абсолютном большинстве регионов до сих пор не

достигнут. Масштабы падения доходов населения в регионах в 2020 г. оценить пока очень сложно. Принятые Правительством меры поддержки населения помогают снизить остроту проблемы в регионах с наиболее низким уровнем доходов, высокой долей бедного населения – это регионы с невысоким уровнем экономического развития промышленно-аграрной и аграрной специализацией. Выплаты разного рода пособий позволяют сократить их отрыв от среднего уровня доходов, а также поддерживать потребительский спрос в небогатых регионах, поскольку дополнительные доходы будут с большой вероятностью использованы на текущее потребление.

Влияние инвестиционного спроса на экономический рост в регионах страны определяется длительным снижением инвестиций, которые в целом по стране падали в 2014-2016 гг., а их пространственная динамика отличалась высокой волатильностью. Даже на уровне федеральных округов положительная динамика без срывов была характерна только для Центрального, Северо-Кавказского округов, Сибири и Дальнего Востока. Наметившийся в 2017-2018 гг. рост инвестиций в 2019 г. остановился. До пандемии и карантина предполагалось, что реализация национальных проектов даст импульс экономическому росту. И хотя с учетом кардинального изменения условий их реализации Указ Президента РФ от 21.07.2020 «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 г.» предполагает корректировку задач, сроков исполнения и объемов финансирования ряда национальных проектов, в целом они остаются в центре экономической политики правительства страны.

1.5 Институты: системный кризис

Кризис, начавшийся весной 2020 г., может оказать очень сильное влияние именно на институциональное устройство как российской, так и мировой экономики. В отличие от других экономических кризисов XXI в. (2008-2009 гг., 2014-2015 гг.), сохранивших институты практически неизменными, текущий кризис начался сразу с резких и даже чрезвычайных нарушений норм и правил регулирования, продемонстрировал неготовность общества и правительств к возникшим вызовам.

Кризис затронул базовые институты, связанные с товарными отношениями, защитой собственности, личными правами и свободами. Последующие изменения могут коснуться широкого состава сопоставимых и менее значимых норм и правил. При этом за прошедшее время лишь обозначился, но не проявился в полной мере весь спектр негативных воздействий на институты. Сохраняется потенциал «нереализованного разрушения» этих воздействий, риск формирования своего рода «навеса неустойчивых институтов», что подразумевает возможность повторения и усиления упомянутых воздействий в условиях практического отсутствия защиты от них. В результате кризис в значительной мере укрепил «право сильного» по отношению к другим базовым правам и институтам.

Таким образом, кризис институтов только начинается, и уже в ближайшие годы процесс «разрушения» устоявшихся институтов может ускориться и увеличить масштабы и глубину своего влияния на устойчивое социально-экономическое развитие. Это, в свою очередь, стимулирует формирование новых запросов как на активизацию процессов передела активов, так и на создание новых инструментов их защиты, в том числе после прохождения активной фазы кризиса.

Одну из ключевых ролей в формировании и изменении институтов играет крупный бизнес¹¹, поэтому для определения перспектив перестройки институтов следует вначале оценить, как указанный бизнес будет трансформироваться в ходе кризиса и каким станет и в обозримом будущем. Только в этом случае будет понятно – сможет ли он ускорить выход из кризиса и перестроить «под себя» институциональное устройство российской и мировой экономики.

Прогноз предполагает три принципиально разных и примерно равновероятных сценария трансформации и формирования нового альфа-бизнеса в мире и в России (табл. 1.2). Процессы и формирования нового крупного бизнеса в мире и в России имеют общие черты, при этом глобальные процессы переформатирования крупнейшего бизнеса существенно влияют на аналогичные процессы в России.

Таблица 1.2

Условные сценарии трансформации и формирования нового
альфа-бизнеса в ходе кризиса и после него

Сценарий	В России	В мире
Крупный бизнес сохранится, его доминирование усилится	«Принуждение к Госплану»	«Экономическая деспотия США»
Новый крупный бизнес придет с уровня компаний второго эшелона	«Передел активов и смена лидеров»	«Замещение США Китаем (Китаем+) с ослаблением доминирования»
Крупный бизнес заново «собрется» на уровне компаний третьего эшелона	«Повторение 1991 года»	«Все против всех – беспояр- ный мир»

Источник: ИНП РАН.

Применительно к России *первый сценарий* характеризуется тем, что:

- доминирование крупнейших российских компаний будет усиливаться, в том числе через повышение государственной поддержки в их пользу, а также через недружественные поглощения более эффективного, но менее защищенного бизнеса;

¹¹ Несколько десятков крупнейших компаний, включая экспортеров сырья, активно работающих на внешних товарных (и, главное, финансовых рынках), ключевые госкорпорации, крупнейшие банки и крупнейшие сетевые компании розничной торговли.

- ужесточатся контроль, санкции, регулирование и усилятся избирательность их применения в пользу крупнейших и государственных компаний с соответствующим повышением коррупции и расширением теневой экономики;
- в экономике будет расти дифференциация по доступности финансирования и мерам госрегулирования;
- возрастут транзакционные издержки (из-за сниженной защищенности собственности, а также различий в доступности финансирования и уровня финансовых и инвестиционных рисков для доминирующего крупнейшего и остальных бизнесов);
- будет снижаться инициатива на нижних уровнях иерархии и замедлится инновационный процесс (он еще более сместится на верхние уровни – к крупному бизнесу).

При таком сценарии фактически произойдет национализация экономики, усилится ее автаркия. В результате будет снижаться эффективность как у верхнего, так и у нижних уровней, что приведет к более жесткому кризису через два-три года с более вероятным и худшим, чем в настоящее время, переходом к третьему сценарию (см. далее), поскольку за это время компании второго эшелона потеряют часть своего потенциала роста и утратят способность быстро сформироваться как новый пул крупных компаний российской экономики.

Второй сценарий характеризуется тем, что в нем будет происходить перехват активов новыми лидерами, а капитал перемещаться в новые сферы и отрасли (возможно, по технологической цепочке), станут сдвигаться центры принятия решений о развитии бизнеса – в направлении, где возможен больший рост.

К настоящему времени наиболее пострадали от кризиса отрасли и сегменты потребительского рынка, транспорта, сферы услуг. Длительный карантин в регионах и населенных пунктах привел к падению стоимости активов. В зоне риска в основном – средний и малый бизнес. Значительная часть информации о его собственниках и операциях скрыта от валютного и налогового контроля. Часть его доходов уходит в тень и «питает» низовую коррупцию. При этом масштаб и значимость сектора огромны. Например, конфликт торгово-развлекательных центров и торговых сетей потребовал разработки законопроекта о прекращении арендных платежей в одностороннем порядке. Сами торгово-развлекательные центры оценивают последствия закона на уровне 2 трлн. руб. дефолтов по долгам банкам и в 350 млрд. руб. прямых потерь по процентам и перекладывают их на торговые сети.

Можно ожидать, что бизнес, стоящий перед угрозой банкротства, в перечисленных отраслях консолидируется вокруг новых укрупненных компаний. Возможны различные пути такой концентрации и передела активов. Инициаторами укрупнения могут стать как государство в лице губернаторов или федеральные органы исполнительной власти, так и бизнес, напри-

мер, производители продовольствия, способные поглотить торговые сети или получить более сильные позиции в переговорах с ними.

При таком сценарии новый крупный бизнес будет формироваться из отраслевых лидеров путем повышения их институциональной мощи, достройки их бизнеса до многоотраслевых компаний, которые будут группироваться, прежде всего, на уровне регионов и в крупных городах. Отраслевая принадлежность такого бизнеса может быть широкой – АПК, торговля, строительство, химия, ИКТ, машиностроение. Ключевая развилка этого сценария заключается в том, когда именно произойдет передел активов и как быстро он приведет к определению точек нового роста. Если в течение ближайших нескольких месяцев в этом сегменте рост будет сильным, то можно ожидать, что он уже в 2021 г. «вытянет» на уверенные темпы роста всю экономику; если – слабый, то в 2021 г. можно ждать нового кризиса с переходом к третьему сценарию.

Третий сценарий характеризуется тем, что крупные российские компании будут постепенно терять экономическую эффективность из-за кризиса и не смогут доминировать на российских рынках, поэтому уступят даже имеющееся лидерство зарубежным крупным компаниям. При его реализации могут наступить последствия, аналогичные событиям начала 1990-х годов. Основные из них: кризис доверия, инфляция, разрыв хозяйственных связей и реформатирование бизнеса, утрата российским бизнесом контроля над рынками, вытеснение с рынка российских финансовых, страховых, торговых организаций. «Пересборка» бизнесов с их последующим укрупнением и приобретением новой институциональной мощи для конкуренции с зарубежными компаниями может в этом случае растянуться на 10-15 лет.

Сопоставление приведенных сценариев показывает, что второй из них выглядит предпочтительнее первого и третьего, хотя власти и крупнейшие российские компании пока, как представляется, склоняются к первому. Плавный переход на второй сценарий пока возможен. Для этого следует:

- стимулировать смещение активности крупного бизнеса в смежные или иные сферы, такие как переработка, отрасли потребительского комплекса, химия, жилищное строительство, ИКТ;
- не препятствовать укрупнению и консолидации бизнеса в секторе, ориентированном на потребление (часть которого в настоящее время находится на грани банкротства, что способствует концентрации активов), которое должно сопровождаться раскрытием владельцев и возвращением бизнеса из офшоров в российскую юрисдикцию;
- усилить поддержку населения, которая создаст импульс спроса, необходимый для роста потребительского комплекса (особенно это важно при выходе из кризиса) и повышения его привлекательности, а следовательно – для спроса со стороны сектора на инвестиции;
- поддерживать несырьевой экспорт (что важно для компаний второго и третьего эшелонов) – необходимы сильные внешнеторговые

посредники типа советских внешнеторговых объединений, масштабирующие услуги для многих компаний и выступающие на внешних рынках как сильные игроки, поддерживаемые российским крупным бизнесом и государством.

Реализация описанной политики может привести к сравнительно быстрой трансформации имеющегося и формирования нового крупного бизнеса в российской экономике, который обеспечит перестройку системы хозяйственных, финансовых связей, приоритетов госрегулирования и в целом институционального устройства страны. Такая перестройка проявится в самых различных направлениях, в частности, в изменении структурной, бюджетной, налоговой, инновационной, институциональной и прочих политик.

Характерными чертами таких изменений станут следующие:

- постепенное усиление экономических возможностей регионов;
- усиление горизонтальных связей в экономике;
- усиление роли институтов по сравнению с «ручным» управлением;
- сокращение разрывов в уровнях доступности и стоимости финансирования.

1.6 Ключевые задачи антикризисной политики и среднесрочные цели развития экономики

Для эффективного развития требуется перераспределение ресурсов в пользу тех секторов экономики, которые имеют наибольший потенциал роста в среднесрочной перспективе. Необходима поддержка технологической модернизации в видах деятельности, критически важных для будущего российской экономики: микроэлектронике, фармацевтике, инвестиционном машиностроении.

Развитие человеческого капитала и повышение уровня научно-технологического развития требует перераспределения государственных расходов в сферу образования, здравоохранения, научных исследований и разработок. На этой основе должны меняться требования к создаваемым рабочим местам и уровню оплаты труда. Главной целью среднесрочной экономической политики должен стать существенный рост уровня благосостояния всех слоев населения.

Необходимократно увеличить финансирование здравоохранения и всей сферы экономики знаний, которые в России по доле в ВВП в 2,5-3 раза уступают ведущим экономикам мира. При этом с 2020 по 2025 г. требуется увеличить удельный вес в ВВП вложений в здравоохранение с 5 до 6-6,5%, НИОКР – с 1,1 до 1,7%; образования – с 4 до 5,5%, что, соответственно, потребует ежегодно не менее 2 трлн. руб. или 13-процентного роста совокупного объема вложений в экономику знаний в целом и обеспечит увеличение вклада этой сферы в ВВП с 14 до 18-20%.

Объем финансирования существующих государственных программ и национальных проектов недостаточен для обеспечения устойчивого социально-

экономического развития. Требуется дополнительные меры по ускорению темпов экономического роста. Для выхода экономики на новую траекторию экономического развития с темпами выше среднемировых необходимо, прежде всего, обеспечить существенный рост инвестиций.

Модернизация реального сектора экономики может быть обеспечена при ежегодном росте инвестиций как минимум на 10%. В качестве цели политики модернизации может выступать обновление на современной технологической основе 2/3 основных фондов реального сектора в течение ближайших 15 лет. Это позволит повысить производительность труда втрое, сократить энергоёмкость производства вдвое, и максимально приблизиться по эффективности к развитым странам.

За десятилетие после финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. (за 2009-2018 гг.) абсолютные общемировые расходы на сектор научных исследований и разработок (ИиР) увеличились в текущих ценах вдвое (с 1120 до 2250 млрд. долл.). При этом в сопоставимых ценах расходы США на сектор ИиР возросли на 24,5%, ЕС – на 38%, стран ОЭСР в целом – на 28,5%, КНР и Индии – почти в 3,3 раза и 1,6 раза, соответственно. В России расходы на сектор ИиР за этот период увеличились на 19,5% в долларовом измерении. Соответственно, согласно актуальным данным ОЭСР и ЮНЕСКО за 2018 г., Россия сместилась с девятого на десятое место по объёму расходов на сектор научных исследований и разработок (41,5 млрд. долл. по ППС), пропустив вперед Республику Китай (Тайвань) (43,3 млрд. долл.).

В целом общие государственные расходы на науку в сопоставимых ценах за этот период сократились на 15,4%. И хотя за 2018-2020 гг. государственные расходы на сектор ИиР должны возрасти в сопоставимых ценах более, чем в 1,2 раза (что отчасти компенсирует падение финансирования в предыдущие годы), доля сектора с учетом затрат на науку коммерческих организаций продолжает сторнировать на уровне примерно в 1,0-1,1% ВВП.

С учетом снижения потенциала инерционного экономического роста достижение цели выхода темпов роста российской экономики на уровень среднемировых в среднесрочной перспективе потребует:

- привлечения дополнительного финансирования со стороны организаций предпринимательского сектора (включая компании с госучастием);
- реализации комплекса мер по повышению результативности российского сектора научных исследований и разработок, в том числе и по созданию научно-технического и технологического задела в сфере технологий двойного назначения.

Задача привлечения дополнительного финансирования предполагает более полное использование экономического потенциала сырьевого сектора для увеличения внутреннего спроса на продукцию высокотехнологичных и средне-технологичных производств, в том числе и в сфере НИОКР, что дополнительно обеспечит реализацию мультипликативных эффектов в экономике. В долгосрочной перспективе это сократит потребность в критическом импорте

высокотехнологичной продукции, а также технологий, содержащих инновационные решения с высокой наукоемкостью.

Значительные ресурсы необходимо направить на развитие высокотехнологичных производств. Долю высокотехнологичных производств в экономике страны в ближайшие 15 лет потребуется увеличить в 3-4 раза, создав поток доходов, сопоставимый с доходами от добычи нефти и газа. Среднегодовые темпы прироста высокотехнологичных производств целесообразно в ближайшие 2-3 года довести в среднем до 15%. Емкость внутреннего рынка позволяет решить данную задачу. Для реализации этих целей необходимо сформировать согласованную на уровне бизнеса и государства программу или планы действий, которые опираются на соглашения Правительства России с национальными корпорациями и предполагают софинансирование научно-исследовательских и инжиниринговых работ.

Речь идет о высокотехнологичных производствах в машиностроении, производстве полупроводников и компьютерной техники, об информационно-коммуникационных технологиях, приборостроении, современных медицинских приборах и оборудовании, фармацевтике, генетических и биологических технологиях, современных синтетических материалах и высокотехнологичной химии, космической и атомной технике, топливных элементах, использовании сверхпроводимости и умных сетей, атомной энергетике.

Особое внимание должно быть уделено развитию «зеленых» технологий и экологически чистых производств: в энергетике и промышленности, включая разработку и производство экологического оборудования (очистка воды, воздуха, переработка отходов) и экологичных транспортных средств; в строительстве и ЖКХ, в том числе использование «зеленых стандартов» жилых и производственных помещений, а также современных технологий деревянного домостроения. В аграрном секторе целесообразно сконцентрироваться на поддержке селекции климатически устойчивых сортов растений, производстве биодобавок и биологических средств защиты растений и животных, комплексных минеральных удобрений, органической продукции и т.д. Зеленые технологии – не только альтернативные виды энергии, но и эффективное использование и капитализация естественных природных преимуществ России в виде водных, лесных, почвенных ресурсов, ценность которых и конкуренция за обладание которыми в мире будет только усиливаться.

В процессе социально-ориентированного развития российской экономики, предполагающего переход к обществу благосостояния, соответствующему стандартам развитых стран, необходимо продолжить концентрировать усилия на борьбе с бедностью, поддержке уровня жизни пенсионеров; повышении уровня оплаты труда в бюджетной сфере, прежде всего, в науке, образовании и здравоохранении; формировании равных условий деятельности для высококвалифицированных работников бюджетной сферы в различных регионах страны. Необходимо уже к 2024 г.

поднять уровень пенсий с 32 до 40% средней заработной платы и в долгосрочной перспективе – до 60-70%, разрешив досрочно уходить на пониженную пенсию в 55-60 лет.

Дополнительным источником инвестиций может стать часть свободной ликвидности российских банков, использование которой приведет к повышению доли инвестиционного кредита в банковских активах.

Кредиты на создание новых мощностей, прежде всего, в сфере высокотехнологичных производств должны быть не дороже 1,5% годовых в реальном выражении с учетом окупаемости капитальных вложений на эти цели в среднем в 10-12 лет. На коммерческие инфраструктурные проекты при окупаемости 20-25 лет процент за инвестиционный кредит следовало бы снизить до околонулевой реальной ставки. Такие финансовые условия может обеспечить только мощная система институтов развития, которые потребуют значительной докапитализации и повышения степени сопряженности, нацеленности их деятельности на стратегические программно-проектные задачи государства.

Существует возможность предоставлять инвестиционные кредиты на ключевые проекты национальных программ под 3-5% годовых в номинальном выражении при субсидировании заемщикам части процентной ставки за счет госбюджета.

Дополнительный инвестиционный кредит может быть сформирован за счет увеличения государственного долга. Государственный долг в размере до 60% ВВП во всем мире считается вполне допустимым (при установлении конкретных границ наращивания долговой нагрузки). России столь высокий уровень долга не нужен, но до 30-40% ВВП в долгосрочной перспективе его можно постепенно увеличивать и за счет этого ускорить темпы экономического роста и благосостояние людей.

В крупных реформах нуждается отечественная система государственных финансов, прежде всего, в направлении последовательного снижения налоговой нагрузки, придания налоговой системе не только фискальной, но и стимулирующей и перераспределительной функций.

Для этого в период до 2024 г. следовало бы по примеру многих успешных экономик мира временно перейти к умеренно дефицитному бюджету. Это потребует пересмотра параметров бюджетного правила в части формирования расходов бюджета. Помимо прочего, благодаря дополнительному выпуску государственных ценных бумаг, это создаст импульс пока отстающей в развитии финансовой системе России.

На пути расширения инвестиционной деятельности и экономического роста все время будут возникать препятствия, прежде всего, административные. Чтобы их снять, необходимо будет провести серьезные институциональные и структурные преобразования. Прежде всего, необходимо обеспечить действенную правовую защиту всех законных форм предпринимательской деятельности, а также право предпринимателя на риск.

Наряду с развитием частной инициативы, необходимо сформировать эффективную систему стратегического управления.

По нашим расчетам, Россия располагает ресурсами и возможностями с 2022-2023 гг. выйти на среднегодовые темпы прироста ВВП в 3%, а в 2024-2025 гг. – на 3-5%. При этом доля инвестиций в основной капитал в ВВП может повыситься к 2025 г. до 25%, а доля «экономики знаний» – до 22%.

Если данные тренды по техническому перевооружению и форсированным инвестициям в основной и человеческий капитал, рассчитанные на период до 2024 г., будут продолжены в долгосрочной перспективе, с 2030 г. может начаться переход к новым качественным характеристикам развития экономики. Это позволит России радикально сократить разрыв по экономическим и социальным показателям со странами Западной Европы.

2. Оценка состояния российской экономики в период 2014-2019 гг.

В 2014-2015 гг. произошла трансформация ключевых установок экономической политики. Если до 2014 г. движущей силой экономического роста объявлялись свободный рынок, конкуренция и развитие рыночных институтов, то в условиях стагнации 2014-2018 гг. на вооружение был взят тезис об эффективности универсальной макроэкономической политики, которая через достижение параметров макроэкономической стабилизации приведет к экономическому росту. С одной стороны, принятие подобных установок позволило экономическому блоку Правительства России сконцентрироваться на решении задач по повышению устойчивости экономики к внешнему давлению и конъюнктурным колебаниям. С другой стороны, длительное игнорирование накопленных структурных дисбалансов в российской экономике привело к неизбежному увеличению затрат ресурсов на поддержание равновесия в условиях «затухания» экономической динамики.

Проводимая политика макрофинансовой стабилизации позволила даже в условиях внешнего экономического и политического давления обеспечить низкие темпы инфляции, сокращение внешних долгов, накопление золотовалютных резервов, бездефицитный бюджет. Многократное бюджетное резервирование при сохранении определенного «запаса прочности» в экономической системе стало ключевым результатом реализации мероприятий достаточно жесткой денежно-кредитной и бюджетной политики.

Ключевой вызов, с которым столкнулась российская экономика в настоящее время, состоит в том, что в результате принятых мер, направленных на парирование внешних вызовов и угроз, внутри страны так и не были созданы условия для перехода к устойчивому экономическому развитию.

За последние 10 лет российская экономика возросла на 9%. Это означает, что среднегодовые темпы экономического роста за этот период составляли менее 0,9%. И это притом, что среднегодовые темпы роста мировой экономики в последнее десятилетие составили почти 3%. Отставание России от развитых стран нарастало по всем направлениям: технологическому, социально-экономическому, оборонно-стратегическому. Самоограничение в использовании имевшихся доходов поставило под угрозу поддержание системы национальных интересов, выработанную нашей страной в последнее десятилетие. В эти годы Россия демонстрировала худшую (за исключением Венесуэлы) экономическую динамику среди стран мира с высокой долей сырьевого сектора в структуре ВВП.

Пятилетний период снижения реальных доходов населения не только негативно отразился на оценке российскими гражданами перспектив развития страны, но и усилил требования к социальной поддержке населения за счет бюджетных источников, привел к кризису бюджетного планирования и принятию крайне непопулярных в обществе решений в час-

ти пенсионной реформы, повышения НДС и налогообложения вкладов. Необходимость балансировки государственных финансов спровоцировала рост фискальной нагрузки на бизнес за счет налоговых и иных платежей. Прежде всего, это фискальное давление испытали эффективно и открыто работающие предприятия.

Соотношение «риск-доходность» в условиях низких темпов экономического роста стало неприемлемым для большей части российского бизнеса. Свободные денежные средства стали переводиться в дивиденды. Для частных публичных компаний соотношение дивидендов и инвестиций увеличилось с 27,9% в 2011 г. до 62,3% в 2018 г. Фактически, российская промышленность перешла к стадии «проедания» имеющегося производственного потенциала. В этих условиях главным инвестором в российской экономике стали государство и связанные с ним структуры. Однако их возможности не безграничны. Без участия частного бизнеса говорить о существенном росте инвестиций не приходится.

В то же время для частных компаний ситуация с финансированием инвестиций в основной капитал остается крайне неблагоприятной: в их структуре на долю заемных средств приходится менее 12%. Главным источником инвестиций остаются собственные средства компаний. Те из них, у кого есть средства, уже проинвестировали в развитие производств и ожидают увеличения спроса, которого нет. Другие могли бы инвестировать в модернизацию производства, но не имеют доступа к банковскому финансированию, где средние реальные ставки по кредитам находятся на очень высоком уровне для развивающихся стран.

Снижение уровня жизни населения отрицательно отразилось на спросе на товары длительного пользования. Постепенно российский рынок утратил былую привлекательность для мировых игроков, что, помимо санкций, негативным образом сказалось на уровне вложений в развитие предприятий и локализации производства сложных машин и оборудования в России. Например, рынок новых автомобилей в России сжался с 2,3 млн. шт. в 2013 г. до 1,7 в 2019 г. По другим товарам длительного пользования ситуация аналогичная. Недостаточно используются наиболее современные производственные мощности во многих секторах промышленности, на создание которых были потрачены значительные средства.

Структура спроса населения остается крайне примитивной. Почти треть всех доходов российские граждане тратят на продовольствие, постоянно растет уровень обязательных платежей (выплат по долгам, налогов и сборов). В этих условиях невозможно рассчитывать на формирование приемлемых механизмов развития дополнительных платных услуг образования и здравоохранения, добровольного страхования и пенсионного обеспечения.

Тезис о том, что уровень издержек на труд в российской экономике слишком высок, не выдерживает критики. Доля заработной платы в структуре цены продукции остается стабильной на протяжении последних 15 лет, в то время как качество рабочих мест и оплата труда находятся на крайне низком

уровне. Медианная заработная плата в российской экономике не превышает 35 тыс. руб. Более 25% занятых (без учета мигрантов) трудятся на низкопроизводительных рабочих местах и выполняют функции низкоквалифицированных работников. Более 22% занятых на промышленных предприятиях используют неэффективно, получают минимальную зарплату, находясь «в простое», либо в отпусках без содержания и т.д. При таких резервах роста производительности труда говорить о дефиците трудовых ресурсов по меньшей степени странно. *Низкий уровень оплаты труда при сложившейся структуре российской экономики становится главным тормозом экономического роста и качественных сдвигов в социальной сфере.*

Использовавшаяся в период 2014-2019 гг. система мер денежно-кредитной и бюджетной политики привела к опережающему росту цен на сырьевую продукцию на внутреннем рынке. В рамках действия бюджетного правила курс рубля перестал ограничивать рост внутренних цен на моторное топливо, металлы, зерно, химическую продукцию и т.д., что потребовало введения «экзотических» мер ценового регулирования вроде «обратного» акциза на нефтепродукты. Налоговая система потеряла стройность и требует практически постоянной «ручной» настройки.

В экономике происходило перераспределение ресурсов от производителей в пользу финансового сектора. Дальнейшая пролонгация такой ситуации является неприемлемой с учетом того, что модернизация экономики должна, прежде всего, охватывать именно производителей конечной продукции.

Низкий курс рубля в краткосрочной перспективе обеспечивает конкурентоспособность российской экономике. К концу 2019 г. курс рубля к доллару США был ослаблен по отношению к равновесному уровню, характеризующемуся состоянием платежного баланса, примерно на 15%. В ходе коронакризиса эта ситуация только усугубилась. Если такое положение сохранится в течение длительного периода времени, это не только станет препятствием для модернизации экономики (в силу дороговизны импортируемого оборудования), но и приведет к неэффективному торговому обмену между Россией и внешним миром, снизит возможности роста экспорта несырьевой продукции.

Ежегодно в финансовой системе (у бизнеса, государства и населения) накапливалось около 10% объема ВВП «избыточных» финансовых ресурсов, которые не работали на экономический рост. Неиспользование этих ресурсов для формирования дополнительного объема доходов экономики постепенно превратилось в важнейшее ограничение развития, свидетельствующее о неразвитости каналов перераспределения средств в российской экономике.

В текущих условиях структурной несбалансированности, избытка производственных мощностей, подавленного спроса, высоких реальных процентных ставок и роста производственных издержек опора на инструменты макрофинансовой стабилизации не может обеспечить темпы экономического роста выше 1,5-2%. Необходим пересмотр целей и инструментов экономической политики.

3. Перспективные направления развития российского общества

В последнее десятилетие российское общество столкнулось с серьезными вызовами как внешнего, так и внутреннего характера. Потеря динамизма в общественном и экономическом развитии привела к обострению социальных проблем, торможению позитивных сдвигов в уровне и качестве жизни населения. Становится все более очевидным, что сырьевого потенциала России и доходов крупных компаний недостаточно для обеспечения приемлемого уровня социальной и политической стабильности, а также устойчивого развития экономики и общества в долгосрочной перспективе. Это предопределяет необходимость изменений в сложившейся модели социально-экономического развития, предполагающих формирование новой структуры экономических взаимодействий между бизнесом, государством и населением.

Формирование новой модели развития должно обеспечить существенные положительные сдвиги в уровне жизни населения, повышении привлекательности России как места для жизни и реализации способностей человека. Эти изменения должны происходить на базе модернизации производственного ядра отечественной экономики, расширения ее роли в мировых экономических отношениях, формирования новых источников доходов, сопоставимых по своим масштабам с доходами, формируемыми в настоящее время в топливно-сырьевом комплексе.

Решение задачи поддержания социальной стабильности настоятельно требует расширения и укрепления роли среднего класса. Для этого необходимо преодолеть, по крайней мере, частично, сырьевой крен в экономике, обеспечить модернизацию рабочих мест, диверсификацию структуры производства и повышение его эффективности, воссоздать развитую обрабатывающую промышленность, сформировать эффективно действующую систему разработки и внедрения в производство современных отечественных технологий. Только тогда в экономике появятся новые доходы и новые рабочие места с принципиально другим уровнем оплаты труда. Именно этот процесс и позволит качественно изменить ситуацию с доходами населения и характер социальной поддержки граждан государством.

Решение перечисленных задач потребует огромного социального напряжения и трансформации российского общества. Население, государство и бизнес должны будут действовать слаженно и энергично для достижения общих целей развития.

Совместная продуктивная работа всех экономических агентов возможна при наличии двух условий: гарантий справедливого распределения результатов деятельности экономики и наличия понятных целей и инструментов их достижения (иными словами, наличия внятной экономической политики).

Для населения справедливое распределение ресурсов означает прежде всего рост доходов, снижение уровня экономической дифференциации, возможность для работающих людей обеспечить достойный уровень жизни для своей семьи (за время жизни одного поколения кардинально повысить качество и уровень жизни), комфортные условия проживания, близкие к равным стартовые возможности для детей из различных слоев населения, активное долголетие и достойную старость. В связи с этим Россия должна развивать принципы и нормы социального государства, закрепленные в обновленной Конституции страны.

Построение общества, ориентированного на обеспечение социальной справедливости, потребует проведения политики, обеспечивающей существенное увеличение среднего уровня доходов российских семей, прежде всего, за счет повышения заработной платы малообеспеченного работающего населения, занятых в сфере образования, здравоохранения и науки. В целом экономика страны должна постепенно перейти к функционированию в условиях более дорогого труда – лишь в этом случае появится возможность преодолеть накопившиеся ограничения развития социального характера.

Система социальной поддержки будет эффективно действовать только тогда, когда у подавляющей части активного населения страны будут устойчивые доходы и перспективы роста уровня и качества жизни. В этих условиях должны произойти структурные сдвиги в потреблении населения, связанные с увеличением затрат на развитие человеческого потенциала.

Принципы социального государства и запрос на снижение экономической дифференциации постепенно приведут к необходимости изменения параметров налогообложения: введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц либо использования других инструментов перераспределения между отдельными доходными группами населения (например, рост налогов на потребление).

Развитие общества требует сокращения существующих глубоких разрывов в качестве жизни между крупными агломерациями и остальной Россией, модернизации жилой и социальной инфраструктуры в малых городах и сельской местности. Требуется на экономической основе затормозить процессы массовой миграции трудоспособного населения в крупные мегаполисы и деградацию потенциала таких территорий, как Нечерноземье, Русский Север, Сибирь, Дальний Восток. Для этого необходимы специальные меры, направленные на развитие среднего и малого бизнеса, сервисных производств в малых городах, а также мероприятия по сохранению и модернизации сельского уклада жизни. Огромные территории России позволяют реализовать программу массового строительства второго жилья, в том числе на сельских территориях, для жителей городов.

Неотъемлемой составляющей социальной справедливости является обеспечение верховенства закона и равенства перед ним представителей всех слоев населения независимо от материального и социального положения. Важным условием улучшения качества судебной и правоохрани-

тельной системы должно стать общее увеличение уровня доходов и качества жизни населения, снижение неприемлемых разрывов по уровню доходов, препятствующих значительной части граждан эффективно защищать свои права. Верховенство закона является также ключевым требованием для бизнеса (особенно среднего и малого, который не имеет иных ресурсов для защиты от недобросовестной конкуренции, кроме правоохранительной и судебной системы), так как оно в значительной степени защищает от незаконного отчуждения собственности.

В долгосрочной перспективе переход от инерционного к ускоренному развитию экономики существенно повысит роль среднего бизнеса в обрабатывающей промышленности, аграрном секторе, информационно-коммуникационной отрасли и сфере услуг. Кратное увеличение числа активно действующих компаний российского бизнеса существенно поменяет подходы к выбору целей развития экономики. Значительная часть системы приоритетов в данном случае может вырабатываться уже не государством, а бизнесом, либо при его активном участии.

В средне- и долгосрочной перспективе было бы целесообразно расширить роль представительных органов власти при принятии решений в области управления экономикой и определения рамочных параметров государственных расходов.

Требуется определенное самоограничение высших органов исполнительной власти в части «ручного» управления экономическими и общественными процессами, их сосредоточение на качественной подготовке законов и нормативных актов, а также контроле за их исполнением, в том числе региональными и местными властями.

Необходимы расширение у органов власти субъектов РФ и крупных городов собственной зоны «свободы и ответственности» для обеспечения оптимальных условий развития среднего бизнеса, а также создание федеральным центром возможностей трансляции наилучшего регионального и муниципального опыта.

Развитие российского общества должно сопровождаться расширением торгово-экономических связей, а также взаимодействием с другими странами в научной, культурной и гуманитарной сферах. Должны быть созданы условия для поддержания лидирующего положения России на Евразийском пространстве, сохранения русского языка как основы общения на пространстве бывшего СССР, привлечения наиболее талантливой молодежи из этих стран для обучения и работы в России.

4. Ключевые вызовы и риски развития российской экономики

4.1 Демографическая нагрузка на экономику

Демографическая ситуация и непосредственно связанные с ней вопросы функционирования пенсионной системы остаются одними из наиболее острых и сложных проблем социально-экономического развития страны. Для этого имеются веские основания, поскольку страну ожидает многолетнее сокращение численности населения в трудоспособном возрасте. При этом указанную тенденцию невозможно изменить, так как она обусловлена уже сложившейся возрастной структурой населения.

Однако существуют различные варианты ответа на вопрос, к каким последствиям приведут структурно-демографические изменения. Преобладающим является мнение, что возросшая демографическая нагрузка на работающее население уже превратилась в барьер, препятствующий экономическому развитию страны. Многие решения в области социально-экономической политики, самым заметным из которых стало повышение в 2018 г. возраста выхода на пенсию, имеют своей целью смягчение предполагаемых негативных последствий роста демографической нагрузки.

Вместе с тем, при таком подходе к анализу и оценке проблемы демографической нагрузки на экономику упускаются из вида два ее важнейших аспекта:

Демографическая нагрузка не тождественна пенсионной нагрузке; первое понятие намного шире, оно подразумевает прямое или косвенное обеспечение не только пенсионеров, но также детей и неработающего населения трудоспособного возраста;

Анализ уровня демографической нагрузки должен учитывать динамику производительности труда, рост которой увеличивает потенциал повышения уровня жизни неработающего населения без ущерба для занятых в экономике.

Кроме того, для анализа демографической нагрузки на экономику часто выбираются показатели, использование которых приводит к некорректным выводам. Так, традиционный подход к рассматриваемой проблеме предполагает, что существующая демографическая структура населения приведет к существенному сокращению численности населения трудоспособного возраста, которое, в свою очередь, приведет к увеличению (по сравнению с текущим уровнем) коэффициента демографической нагрузки пожилыми людьми, иными словами – к опережающему росту численности населения в пенсионном возрасте по сравнению с населением в трудоспособном возрасте. Все это в итоге крайне негативно скажется на экономике, поэтому необходимы меры по замедлению роста указанного коэффициента.

Однако такой традиционный подход к оценке демографической нагрузки имеет несколько существенных ограничений: (а) учитывается

только фактор (вклад в нее) пожилого населения; (б) прогнозируемые уровни демографической нагрузки сравниваются только с текущим уровнем, без учета ретроспективы; в то же время рассмотрение длинных временных рядов показывает, что, несмотря на продолжающийся уже несколько лет быстрый рост общего коэффициента демографической нагрузки (учитывающего как пожилое население, так и детей), к настоящему времени он всего лишь достиг значений середины 1980-х годов и значительно ниже максимальных значений 1960-х годов; (в) игнорируется тот факт, что не все население трудоспособного возраста работает и что часть населения нетрудоспособных возрастов относится к рабочей силе.

Для максимально корректной оценки уровня демографической нагрузки на экономику целесообразно использовать *эффективный коэффициент демографической нагрузки*, отражающий соотношение численности иждивенцев (всех или иждивенцев в рамках разных возрастных групп) и занятых; или сколько людей в среднем (кроме самого себя) – как напрямую, так и опосредованно – обеспечивает один занятый.

В 2019 г. эффективный коэффициент демографической нагрузки в России был равен 104%. При этом «вклад» иждивенцев в возрасте до 20 лет составлял 45,4 проц. п., в возрасте 60/55 лет и старше для мужчин/женщин – 42,2 проц. п., иждивенцев в возрасте 20-59/54 лет – 16,5 проц. п. Таким образом, несмотря на происходящее в течение многих десятилетий «старение» населения страны, на одного занятого до сих пор приходится большее число неработающих детей и молодых людей в возрасте до 20 лет, чем неработающих лиц пенсионного возраста.

Текущий уровень демографической нагрузки 104% заметно ниже значений, наблюдавшихся в России на рубеже 2000-х годов (максимальное значение 150,6% было зафиксировано в 1998 г.). Международные сопоставления также показывают, что величина указанного коэффициента выше 100% не является чем-то экстраординарным: например, уже в 2020 г. в Польше, Латвии, Румынии, Словакии, Болгарии соотношение численности иждивенцев и занятых превышает 120%, а во Франции – 150%.

На рис. 4.1 представлены прогнозные оценки демографической нагрузки на экономику России на период до 2050 г. Прогноз сделан на основе модифицированного среднего варианта долгосрочного прогноза Росстата и предположения о сохранении текущих значений половозрастных уровней участия в рабочей силе и уровней безработицы¹². Отметим, что прогнозные значения эффективных коэффициентов демографической нагрузки показывают их высокую устойчивость к изменению параметров демографических сценариев даже в долгосрочной перспективе.

В рамках рассматриваемого сценария общий эффективный коэффициент демографической нагрузки (со стороны всех иждивенцев) возрастет до 122% к 2030 г., затем будет находиться приблизительно на этом уров-

¹² По состоянию на 2019 г.

не до начала 2040-х годов, после чего снова начнет расти и достигнет 140% к 2050 г.

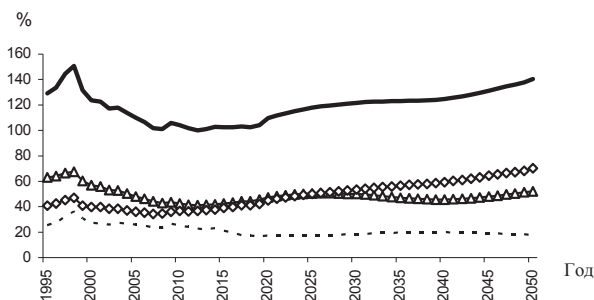


Рис. 4.1. Эффективные коэффициенты демографической нагрузки:
 — все иждивенцы; —△— до 20 лет; — в возрасте 20-59/54 лет; —◇— в возрасте 60/55 лет

Источники: Росстат, расчеты ИИП РАН.

В середине 2020-х годов эффективный коэффициент демографической нагрузки пожилыми людьми впервые превысит соответствующий коэффициент для молодежи, а в последующие годы разрыв между ними будет быстро возрастать. Несмотря на то, что общая демографическая нагрузка на экономику будет находиться на уровне 1990-х годов, ее структура существенно изменится. К 2050 г. эффективный коэффициент демографической нагрузки в России будет равен 140%. При этом «вклад» иждивенцев в возрасте до 20 лет составит 52 проц. п., в возрасте 60/55 лет и старше для мужчин/женщин – 70 проц. п., иждивенцев в возрасте 20-59/54 лет – 18 проц. п.

Рост демографической нагрузки на экономику будет почти полностью обусловлен увеличением численности пожилых иждивенцев. Вызванное этим процессом изменение структуры демографической нагрузки может стать серьезным вызовом для страны, требующим модификации сложившейся в экономике перераспределительной системы, которая должна затронуть фискальную, бюджетную, долговую и социальную политику государства. Большой объем социальной поддержки должен будет направляться на нужды пожилых людей, а не молодежи. Это должно привести, в частности, к смещению объемов строительства социальной инфраструктуры в пользу медицинских учреждений, усиливая тенденции, обуславливаемые коронакризисом.

Приведенные выше прогнозные расчеты сделаны без учета фактора производительности труда, необходимость использования которого обусловлена тем, что при разных уровнях эффективности использования труда один и тот же уровень демографической нагрузки неодинаково влияет на состояние экономики. Меньшая производительность труда при

одинаковом уровне демографической нагрузки означает, что общество может произвести меньший объем товаров и оказать меньший объем услуг. Как результат для поддержания приемлемого уровня жизни иждивенцев в этом случае требуется перераспределение в их пользу большей доли ресурсов, что может снизить уровень жизни занятого населения, а также стать препятствием для экономического развития.

Для учета влияния производительности труда на демографическую нагрузку целесообразно использовать *реальные эффективные коэффициенты демографической нагрузки*, определяемые как соотношение индекса роста эффективных коэффициентов демографической нагрузки за заданный период и индекса роста производительности труда за тот же период. Если предположить, что в 2020-2040 гг. среднегодовой темп прироста производительности труда в российской экономике будет равен 1% (для сравнения – в 2002-2018 гг. он был равен 3,2%), реальный эффективный коэффициент демографической нагрузки (со стороны всех иждивенцев) составит 99,6% по отношению к 2018 г. Таким образом, в долгосрочной перспективе даже сравнительно низких темпов роста производительности труда будет достаточно, чтобы сохранить текущий уровень реальной демографической нагрузки на экономику. Это ни в коем случае не означает отрицания важности проблем, вызванных структурно-демографическими изменениями, но подчеркивает, что эти проблемы будут связаны, прежде всего, с изменением возрастной структуры населения, а не с ростом совокупной демографической нагрузки на экономику.

4.2 Потенциал и ограничения использования основных фондов

Анализ потенциала роста российской экономики требует оценки производственных возможностей основных фондов, а также объема капитальных вложений, необходимых для создания конкурентоспособных производственных мощностей. Инвестиционная активность в последние годы находится на низком уровне, что повышает требования к будущим вложениям в модернизацию производства и инфраструктуры (рис. 4.2).

По нашим оценкам, средний уровень загрузки производственных мощностей по российской экономике перед кризисом 2020 г составлял около 65%, однако он существенно различается по видам экономической деятельности. В добывающей промышленности и экспортно-ориентированных секторах, таких как металлургическое производство и производство химических продуктов, прежде всего удобрений, загрузка основных производственных фондов составляет около 80%. У предприятий обрабатывающей промышленности, ориентированных на удовлетворение внутреннего потребительского спроса, уровень использования производственных мощностей составляет менее 65%, а в инвестиционном комплексе около 40% (рис. 4.3).

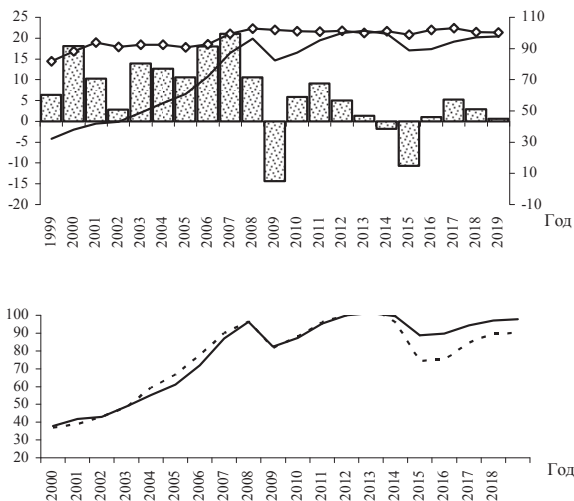


Рис.4.2. Основные показатели инвестиционной деятельности в 1999-2018 гг.:

▨ темпы роста валового накопления; —◇— норма накопления;
 — инвестиции в основной капитал (2012=100 правая шкала);
 ---- инвестиции в машины и оборудование (2012=100)

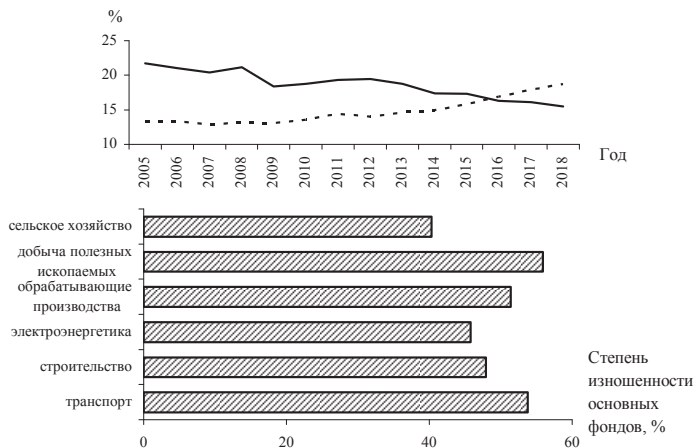


Рис. 4.3. Структурные характеристики инвестиционной деятельности:

— доля инвестиций, направленных на реконструкцию и модернизацию;
 ---- доля полностью изношенных основных фондов; ▨ степень износа основных фондов

Вместе с тем, следует отметить, что если в потреблении населения доля импортных товаров составляет около 13%, то в накоплении основного капитала она достигает 35%, при этом две трети импорта составляют высокотехнологические товары. Это обусловлено высокой долей морально устаревшего оборудования в структуре мощностей отечественного машиностроения. Более того, неконкурентоспособным оказывается не только само оборудование, но и производимая на нем продукция.

Таким образом, российская экономика нуждается в наращивании инвестиций в основной капитал для устранения существующего технологического отставания, которое напрямую влияет на конкурентоспособность производства и потенциал экономического роста. Кризисное положение отечественного машиностроения стало одной из причин замедления инвестиционной активности. При укреплении курса рубля возрастает конкуренция со стороны импорта, уменьшается спрос на отечественные товары и сокращаются доходы производителя; при ослаблении курса растет стоимость импортных машин и оборудования, и тем самым увеличивается капиталоемкость производства. И падение доходов, и рост капиталоемкости негативно влияют на инвестиционную активность. Избежать подобной «ловушки» возможно только восстановив компетенции в производстве технологического оборудования.

Ускорение роста инвестиций означает увеличение нормы накопления, которая в настоящее время находится на уровне 20%. Это ниже, чем в быстро растущих экономиках Китая и Индии, но выше, чем в США, странах ЕС и Бразилии. В условиях падающих доходов населения и стагнации потребительского спроса наращивание накопления за счет сокращения потребления представляется контрпродуктивным. Более рациональным направлением расширения инвестиционной активности может стать использование имеющихся у экономических агентов резервов.

Анализ структуры инвестиций в основной капитал показывает увеличение доли строительно-монтажных работ в последние годы и, соответственно, снижение доли машин и оборудования. Значительная часть инвестиций в последние годы была направлена на реализацию отдельных крупных проектов национального характера (Олимпиада-2014, Чемпионат мира по футболу-2018, саммит АТЭС) или инфраструктурных проектов. При этом инвестиции в производственные активы в настоящее время так и не восстановились от шока кризисных 2008-2009 гг.

В этих условиях реальная модернизация базовых секторов промышленности возможна только в условиях постепенного наращивания доли машин и оборудования в структуре инвестиций в основной капитал с текущих 35% до 45% в период 2020-2025 гг.

Еще одним фактором, который негативно влияет на инвестиции в основной капитал, является рост капиталоемкости. Это связано, во-первых, с сокращением потенциала модернизации старых производственных фондов, которые стали основой роста инвестиций и производства в 2000-

2008 гг. Доля инвестиций, направленных на реконструкцию и модернизацию, с 2008 г. снизилась с 21% до 15% в 2018 г.; доля полностью изношенного оборудования соответственно возросла с 13% до 18,7%.

Во-вторых, в условиях низкой конкурентоспособности отечественного инвестиционного машиностроения и роста доли импорта машиностроительной продукции ослабление курса рубля, как уже отмечалось, приводит к практически пропорциональному росту удельной капиталоемкости, из-за чего высокую инвестиционную активность способны поддерживать лишь экспортно-ориентированные виды экономической деятельности. Отрасли, ориентированные на внутренний рынок, основная часть выручки которых номинирована в рублях, вынуждены либо сокращать инвестиции, либо приобретать более дешевое и менее эффективное оборудование. В этих условиях требуются специальные действия правительства по компенсации части валютных рисков при покупке не производимого в стране оборудования в ходе модернизации наиболее важных секторов экономики и промышленности.

Развитие российской экономики вряд ли возможно без существования машиностроения, гибкого и мобильного, модульного типа, опирающегося на достижения отечественной инновационной сферы. Создать такое современное инновационное машиностроение в стране в сжатые сроки нереалистично. Потребуется время и концентрация значительного объема ресурсов на конкретных сегментах производства, спрос на продукцию которых имеет лучшие перспективы и оказывает наибольший мультипликативный эффект на динамику развития и модернизацию национальной экономики.

В указанном контексте все многообразие продукции машиностроения целесообразно сгруппировать по степени влияния на инновационно-технологическое развитие отраслей реального сектора экономики с учетом существенных различий отдельных групп продукции отрасли по наукоемкости производства, структуре инвестиций в основной капитал, вкладу в обеспечение технологической независимости экономики страны и решение конкретных задач инновационно-технологического развития. Роль продукции, включаемой в *первую группу*, – обеспечение высокотехнологичной основы развития отраслей самого машиностроения; продукция *второй группы* призвана обеспечить инновационно-технологическое развитие отраслей реального сектора экономики; многообразная продукция *третьей группы* – обеспечить российский потребительский рынок конкурентоспособной продукцией.

Основу структурообразующих производств машиностроения, выпускающих продукцию первой группы, составляют технологии и продукты, обеспечивающие приоритетное развитие инновационно-технологической сферы на основе полного инновационного цикла и использования преимущественно отечественных научных исследований и разработок. Машины и оборудование, а также элементы оборудования данной груп-

пы продукции являются основой высокотехнологичного развития машиностроения, обеспечивающего разработку и производство техники, в том числе машинотехнической продукции двойного назначения. Это компоненты и узлы, определяющие технологический прогресс в высокотехнологических укладах и стимулирующие развитие конкурентоспособного инновационного машиностроения, которое способно обеспечить в том числе высокий уровень производительности труда.

Продукция производств второй группы – это, прежде всего, инвестиционное оборудование, обеспечивающее функционирование отраслей реального сектора экономики. Качество такой техники определяет эффективность производственно-экономической деятельности отраслей реального сектора, ресурсосбережение в отраслях экономики, снижение нагрузки на природную среду. Такая техника может быть востребована и на внешнем рынке. Технологии и продукты таких производств представляют собой основу для широкого распространения «зеленых» технологий в отечественной экономике и устойчивого развития экспорта.

Развитие производств, выпускающих продукцию третьей группы – преимущественно для потребительского спроса, должно быть нацелено на совершенствование модельного ряда, технологий и материалов с целью обеспечения высоких потребительских характеристик.

Очевидно, что темпы и эффективность развития производств, изготавливающих продукцию первой и второй групп, определяются интенсивностью инвестиционной деятельности и технологической структурой инвестиций в основной капитал. Приоритетное развитие предприятий, производящих продукцию первой группы, предполагает наиболее высокую долю затрат на исследования и разработки в структуре инвестиций.

Целесообразным представляется формирование производственных цепочек, включающих производства всех перечисленных групп продукции. На первом этапе – с концентрацией передовых технологий и мощностей на предприятиях по производству комплектующих и инвестиционных товаров. Процесс формирования цепочек может опираться на спрос высокотехнологичного комплекса и перспективы развития экспорта.

В последние десятилетия в целом по экономике России наметилась устойчивая тенденция опережения темпов роста затрат на технологические инновации (ЗТИ)¹³ по сравнению с затратами на машины и оборудование (рис. 4.4).

Пролонгированный эффект роста вложений в инновационно-технологическое развитие секторов машиностроения в 2012-2018 гг. способствовал опережающему развитию структурообразующих машиностроительных производств и предприятий, ориентированных на выпуск инвестиционных товаров (табл. 4.1).

¹³ Здесь использована методология НИУ ВШЭ, согласно которой в ЗТИ включаются все затраты по видам инновационной и экономической деятельности в рамках полного инновационного цикла (затраты на НИОКР, машины, оборудование и транспортные средства, приобретение новых технологий, программных средств, инжиниринг и проч.).

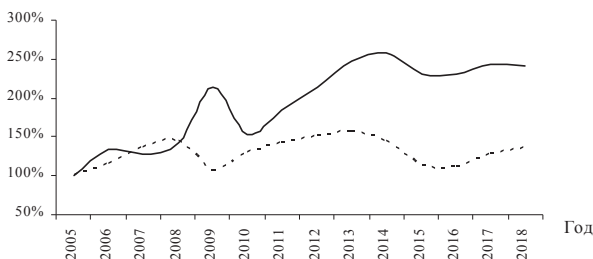


Рис. 4.4. Динамика инновационно-технологических компонентов инвестиций в основной капитал в экономике РФ:

---- инвестиции в машины и оборудование и транспортные средства;
 — затраты на технологические инновации

Источник: данные Росстата.

Таблица 4.1

Динамика выпуска и экспорта продукции машиностроения (2013-2018 гг.), %

Вид продукции	Выпуск	Экспорт
Машиностроение, всего	115,2	101,1
Структурообразующие отрасли машиностроения	117,4	107,7
Инвестиционное оборудование	115,6	102,2
Потребительская продукция машиностроения	91,7	91,1

Источник: расчеты авторов по данным: Российский статистический ежегодник. Стат. сб. М.: Росстат, 2014-2019; Таможенная статистика внешней торговли РФ. Годовой сб. М.: ФТС России, 2014-2019 гг.

4.3. Ориентация на экспорт первичных ресурсов как ограничение долгосрочного экономического роста

Включение российской экономики в мировое хозяйство в начале 1990-х годов, либерализация внешнеэкономической деятельности и внутренних цен, отказ от проведения промышленной политики привели к тому, что специализация России на поставках углеводородов и другого первичного сырья (металлы, удобрения, крупнотоннажная химия, древесина, зерно) существенно усилилась.

Если с 1995 г. по 2013 г. доля углеводородов в мировом экспорте возросла на 10 проц. п. (в основном под воздействием опережающего роста цен на углеводороды), то в России за этот же период доля углеводородов в экспорте увеличилась на 28 п. п. (с 43 до 71%). При этом доля высокотехнологичной продукции в российском экспорте в 2017 г. составила 2,5% (как и в 1995 г.) по сравнению с 20% в среднем по миру.

Специализация на обмене топливно-сырьевой продукции на продукцию обрабатывающих производств с высокой долей добавленной стоимости является причиной относительно низкой включенности российской экономики в глобальные цепочки создания стоимости. Данный тезис подтверждается показателями связанности экономики России с крупнейшими торговыми партнерами (табл. 4.2).

Таблица 4.2

Увеличение выпуска в российской экономике, вызванное
ростом производства на 1000 долл. США в странах торговых
партнерах, долл. США

Страна	Прямой эффект торговли	Полный эффект с учетом распределения дополнительных доходов	Соотношение
Индия	7,9	9,6	1,22
Литва	110,6	141,7	1,28
Венгрия	26,2	34,3	1,31
Германия	17,3	25,5	1,47
Латвия	86,1	128,0	1,49
Турция	24,8	37,9	1,53
Польша	68,5	105,3	1,54
США	3,5	6,2	1,77
Китай	9,8	17,5	1,79

Источник: расчеты ИНИП РАН на основе данных базы данных WIOD.

Представленные в табл. 4.2 данные позволяют говорить о том, что российская экономика достаточно слабо вовлечена в производственные цепочки крупнейших стран. Например, в ответ на рост выпуска в экономике США на 1000 долл. прямой мировой спрос на российскую продукцию растет всего на 3,5 долл., чуть выше этот показатель при аналогичном росте в Китае – 9,8 долл. Даже при росте производства в Германии (крупнейшем торговом партнере России) этот показатель не превышает 20 долл. Это означает, что в текущей модели мирового распределения производства Россия получает весьма скромные выгоды от расширения мировой экономики и торговли. Более значимыми являются связи со странами Восточной Европы (Польшей, странами Прибалтики), но при этом следует отметить тот факт, что в торговых связях с ними задействовано ограниченное число секторов российской экономики (прежде всего, сырьевых), в результате – увеличение экспорта не сопровождается значимыми эффектами, связанными с формированием и распределением доходов в процессе межотраслевых взаимодействий.

Увеличение доли углеводородов и другой первичной продукции в российском экспорте в условиях практически открытого внутреннего рынка усиливало замещение отечественной продукции импортом. Наиболее значительно эта тенденция проявилась на внутреннем рынке наукоемкой продукции – электроники, фармацевтики, машин и оборудования, химической продукции. В результате произошло сжатие отечест-

венного сектора НИОКР, снижение спроса на отечественные инновации, их замещение импортными технологиями и готовой продукцией,

Например, затраты отечественных компаний на закупку зарубежных НИОКР составляют, по самым скромным оценкам, около 1,5% ВВП. Дополнительно к непосредственной оплате стоимости зарубежных технологий также необходимо оплачивать импорт оборудования, без которого невозможно воспользоваться результатами зарубежных НИОКР.

Но даже если оставить в стороне проблемы негативного воздействия сырьевой специализации на остальные сектора экономики, следует понимать, что существенное повышение уровня жизни в России до показателей развитых стран не может быть основано исключительно на экспорте первичного сырья.

На сегодняшний день Россия является крупнейшим в мире экспортером топливно-энергетических и сырьевых товаров. Однако с учетом численности населения и доли экспорта углеводородов в товарном экспорте оказывается, что страны, которые имеют более высокий подушевой ВВП, при доле экспорта углеводородов в товарном экспорте выше 60% экспортируют гораздо больше углеводородов на душу населения, чем Россия. Например, Норвегия, Кувейт, Катар, ОАЭ, Саудовская Аравия, уровень подушевого ВВП в которых равен или превосходит уровень США, экспортируют углеводородов на душу в денежном выражении в 4-15 раз больше, чем Россия.

Кроме того, сохранение специализации на производстве и экспорте углеводородов будет означать низкую динамику экспорта и, соответственно, экономического роста, так как при опережающем относительно экспорта росте ВВП будут возрастать риски девальвации рубля из-за опережающего роста импорта.

Учитывая темпы роста мировой экономики и стран – основных потребителей российских товаров, а также динамику энергоемкости ВВП стран-торговых партнеров России, можно ожидать, что среднегодовые темпы внешнего спроса на российские углеводороды и другие сырьевые товары не превысят 2% в год. Такая динамика достаточна для развития отечественного ТЭК и обеспечения существенного вклада со стороны ТЭК в темпы экономического роста. Однако при отсутствии других факторов подобная динамика экспорта углеводородов не позволит обеспечить экономический рост выше 2,5% в год.

Более того, складывающиеся в настоящее время долгосрочные тенденции развития мировых энергетических рынков с большой вероятностью могут привести к существенному торможению спроса на нефтепродукты со стороны потребителей энергии в ближайшие 10-20 лет. На горизонте 2040-2045 гг. существует вероятность прохождения пика мирового спроса на нефть.

Основные факторы, которые могут привести к стагнации и даже снижению мирового спроса на нефтепродукты, связаны с научно-техничес-

ким развитием. К ним можно отнести: общее повышение энергоэффективности в результате автоматизации и цифровизации, переключение на другие виды моторного топлива в автотранспорте, рост доли возобновляемых источников энергии. К данным факторам добавляются и новые ориентиры в сфере экологии и климата, ограничивающие потребление нефтепродуктов.

Таким образом, в ближайшие десятилетия специализация России в системе международного разделения труда на принципах обмена первичного сырья на продукцию для конечного потребления будет оказывать возрастающее негативное влияние на долгосрочный потенциал экономического роста, что обусловлено, прежде всего, снижением ресурсоемкости производства в развивающихся и стагнацией в объемах потребления первичных энергоресурсов в развитых странах. Более того, в сценарии перехода к низкоуглеродной энергетике весьма вероятны не только стагнация российского экспорта углеводородов, но и его сокращение в физическом выражении, что будет подрывать потенциал экономического развития.

При этом сохраняется задача наиболее эффективного использования потенциала сырьевого комплекса в целях получения доходов от внешнеэкономической деятельности и их рационального использования на цели модернизации экономики.

В свою очередь, задача по снижению негативного влияния сырьевой специализации на экономический рост потребует постепенного снижения доли импорта на внутреннем рынке (прежде всего, на внутреннем рынке машин и оборудования) и последующего наращивания несырьевого экспорта.

4.4. Роль государственного сектора в перераспределении национального дохода

Важнейшей задачей государства является рациональное перераспределение доходов, способствующее устойчивому экономическому росту. К сожалению, в последние годы эта функция выполняется не вполне эффективно. Рассмотрим данную проблему на основе агрегированных данных Системы национальных счетов (СНС).

Показатели институциональных счетов (одной из составных частей СНС) полностью отражают процесс формирования конечных располагаемых доходов и сбережений, напрямую определяющих величину расходов экономических агентов. При этом государство играет решающую роль в перераспределении национального дохода, фактически перенаправляя финансовые ресурсы от бизнеса к населению.

Основными источниками доходов сектора государственного управления в настоящее время являются валовая добавленная стоимость, налоги и страховые взносы (табл. 4.3).

Таблица 4.3

Ресурсы государственного сектора и их использование

Показатель	Потоки, млрд. руб.			Потоки, % к итогу		
	2010 г.	2015 г.	2018 г.	2010 г.	2015 г.	2018 г.
Ресурсы, в том числе:	21557	37934	50524	100	100	100
ВДС госсектора	5191	11047	13625	24	29	27
в том числе	240	2474	3328	1	7	7
валовая прибыль						
Чистые налоги и страховые взносы	16028	23035	30318	74	61	60
Чистые доходы от собственности	335	3850	6581	2	10	13
Использование, в том числе:	22124	39034	47195	100	100	100
Оплата труда	4879	8457	10170	22	21	22
Социальные выплаты	5101	8355	10100	23	21	21
Трансферты в натуральной форме	4119	6408	7792	19	16	17
Государственное потребление	4553	8353	10602	21	21	22
Инвестиции	2535	5230	5334	11	13	11
Сбережения	-567	-1600	+3329	-	-	-

Источник: данные Росстата.

Рост доходов от собственности в 2015-2018 гг. был связан с изменениями в методологии: НДПИ были отнесены к рентным доходам вместо налоговых поступлений. Значимые изменения в структуре доходов состояли только в росте доли валовой прибыли, что было связано с опережающим ростом рыночных услуг, оказываемых госпредприятиями (прежде всего, в сфере здравоохранения и образования): за период 2010-2017 гг. их объем в текущих ценах увеличился в 3,5 раза против двукратного роста нерыночных услуг. Фактически это означает рост расходов домохозяйств на индивидуальные услуги.

Структура расходов в целом оставалась постоянной за исключением сокращения доли расходов на трансферты в натуральной форме (с 19 до 17%) и социальных выплат (с 23 до 21%). На наш взгляд, такая ситуация была связана в первую очередь с изменениями доступного набора социальных услуг, что вынуждало домашние хозяйства частично переходить на пользование платными услугами.

С точки зрения роли госсектора в перераспределении национального дохода в пользу населения необходимо отметить, что в 2017-2019 гг. динамика чистого финансового потока от государства в пользу населения была достаточно высокой (табл. 4.4), но при этом оказалась ниже динамики потока от бизнеса к государству. Таким образом, потенциал наращивания поддержки населения в условиях значимого восстановления нефтяных цен и нефтегазовых доходов бюджета был использован не в полной мере. При этом наиболее стабильно происходило наращивание объема финансирования социальных выплат домохозяйствам, тогда как по заработной плате и трансфертам в натуральной форме реальный прирост финансирования произошел только в 2019 г.

Таблица 4.4

**Потоки перераспределения национального дохода
с участием государственного сектора, млрд. руб.***

Поток	Отчет			Оценка	
	2010 г.	2015 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Налоги (бизнес → государство)	8117 (+33)*	8370 (-7)	9570 (+10)	11735 (+23)	12717 (+8)
Страховые взносы и прочие выплаты (бизнес → государство)	2779 (+7)	5993 (+9)	6940 (+8)	7617 (+10)	8565 (+12)
Налоги (население → государство)	2506 (+10)	4448 (0)	5067 (+7)	5691 (+12)	6519 (+15)
Заработная плата (государство → население)	4985 (+14)	8615 (+2)	9211 (+4)	10364 (+13)	11172 (+8)
Социальные выплаты (государство → население)	5030 (+37)	7624 (-1)	9451 (+7)	9885 (+5)	10924 (+11)
Трансферты в натуральной форме (государство → население)	4344 (+6)	6722 (+4)	7183 (+4)	8183 (+14)	9295 (+14)
Баланс взаимодействий государственного сектора и бизнеса	10896 (+25)	14365 (-1)	16510 (+9)	19352 (+17)	21281 (+10)
Баланс взаимодействий государственного сектора и населения	-11853 (+20)	-18513 (+2)	-20778 (+5)	-22741 (+9)	-24872 (+9)

* В скобках – динамика к предыдущему году, %.

Источник: данные Росстата и расчеты ИНП РАН.

Сложившиеся потоки перераспределения доходов через государственный сектор в условиях низких темпов экономического роста и негативной динамики доходов населения дополнительно (хотя и незначительно) сдерживали экономический рост, что среди прочего свидетельствует о том, что бюджетная политика последних лет носила проциклический характер, что естественно в условиях накопления резервов. Проблема макроэкономического характера состоит в том, что при этом сформировались устойчивые тренды по снижению доли доходов, перераспределяемых в пользу населения.

В связи с этим было бы целесообразно предусмотреть дополнительные меры компенсации снизившихся доходов населения, в том числе через инструменты увеличения трансфертов в натуральной форме в части обеспечения наиболее бедных граждан продовольствием, медикаментами и другими товарами первой необходимости.

4.5 Природно-климатический и экологический факторы социально-экономического развития

Природно-климатический и экологический факторы становятся все более значимыми в современном и будущем развитии мировой экономики. Прямо или косвенно с этими факторами связана реализация практи-

чески всех 17-и целей устойчивого развития, согласованных мировым сообществом в рамках стратегии развития до 2030 г. При этом в международной политике, прежде всего политике развитых стран, проблемы изменения глобального климата и их последствий превалируют над проблемами экологического характера¹⁴, тогда как, по нашим расчетам и оценкам, ситуация противоположная, и по критерию риска для здоровья человека и экономического ущерба (в терминах смертности и доли ВВП соответственно) приоритет принадлежит экологическим проблемам, связанным в первую очередь с техногенным загрязнением окружающей среды, а также значительным снижением биоразнообразия¹⁵.

В рамках климатической политики мирового сообщества акцент делается на стратегию перехода экономики на траекторию развития, характеризующуюся низкой нетто-эмиссией парниковых газов (ПГ). Разработка и осуществление такой стратегии, наряду с адаптацией к изменениям климата, являются краеугольным камнем Парижского соглашения по климату, которое подписало подавляющее большинство стран мира, включая Россию. Данное соглашение предусматривает удержание прироста среднемировой температуры к концу XXI в. в пределах 2°C относительно доиндустриального уровня и приложение всех возможных усилий к непревышению рубежа в 1,5°C (что предполагает снижение мировых выбросов ПГ более чем в 4 раза к 2050 г.).

Ряд авторитетных экспертных групп полагает, что ускоренная реализация так называемой «стратегии низкоуглеродного развития» способна повысить темпы роста мировой экономики, учитывая, что: (а) разработка и широкое использование низкоуглеродных технологий требуют масштабных инвестиций, которые стимулируют рост ВВП; (б) высокая удельная трудоемкость сферы ВИЭ будет способствовать повышению занятости и реальных доходов населения (даже с учетом ускорения инфляции); (в) многие страны получают экономию за счет сокращения импорта; (г) повысится качество человеческого капитала благодаря улучшению экологической ситуации. Действительно, в указанной стратегии развития заложены благоприятные предпосылки получения значительных выгод странами-импортерами ископаемого топлива, прежде всего за счет снижения зависимости от указанного импорта и укрепления своей энергетической безопасности.

В то же время недооцениваются серьезные риски, связанные с ускоренным, по сути, агрессивным вариантом перехода мировой экономики на траекторию низкоуглеродного развития. Такой сценарий предусматривает кратный рост мировых затрат на энергию (выраженных в процен-

¹⁴ Характерный пример – доклад Всемирного экономического форума по глобальным рискам от 2020 г., в котором риски, связанные с изменением климата, поставлены на первое место как по вероятности, так и по масштабам последствий, оставив позади не только проблемы загрязнения окружающей среды, но и ядерной войны. См.: World Economic Forum. The Global Risks Report 2020. 15th Edition. Davos, 2020. 102 p.

¹⁵ Проблемы прогнозирования. 2019. № 2-3.

тах по отношению к ВВП), что является необходимым условием обеспечения надежности функционирования новой низкоуглеродной энергетической системы даже с учетом динамичного снижения капиталоемкости «зеленых» технологий. Если это и окажется совместимым с экономическим ростом (хотя это трудно представить), в любом случае при такой динамике затрат экономический рост не будет трансформироваться в рост уровня жизни населения не только в развивающихся, но и в большинстве развитых стран. Это станет ключевым ограничением на пути реализации ускоренных сценариев глобального энергетического перехода.

При сохранении в обозримом будущем тенденции усиления роли глобальной климатической повестки эффективная стратегия действий России должна включать два направления: (1) ускоренное наращивание экспорта энергоресурсов с целью занять как можно большую нишу на мировых рынках до начала более жесткого регламентирования развития топливных рынков на фоне энергетического перехода; (2) формирование национальной климатической политики с учетом особенностей экономики страны (структуры промышленности и низких темпов роста экономики) и необходимости обеспечения приоритета целей социально-экономического развития (прежде всего, уровня и качества жизни благодаря росту доходов населения) и безопасности страны с одновременным продвижением и закреплением позиций указанной политики в системе международных отношений (в том числе международных соглашений).

В частности, учитывая, что на протяжении последних 10 лет среднегодовые темпы роста российской экономики не превышали 1%, задача ускорения экономической динамики, а также роста качества и уровня жизни населения становится ключевой, что зафиксировано в программных документах. В то же время решение указанной задачи при существующем отставании России по уровню используемых технологий уже через 10-15 лет может войти в противоречие с целями по сдерживанию выбросов ПГ в рамках Парижского соглашения, которые предусматривают удержание нетто-выбросов ПГ¹⁶ ниже отметки 70-75% уровня 1990 г. и которые могут быть ужесточены после 2025 г. в соответствии с установленным этим соглашением принципом повышения амбициозности целей.

Поэтому вопрос об уровне и темпах снижения выбросов ПГ является ключевым. Наши оценки показывают, что Россия не входит в число стран, выигрывающих от ускоренного перехода на низкоуглеродный путь развития. Для экономики России цена движения по траектории, согласованной с целью недопущения роста глобальной температуры более чем на 1,5°C, – это потеря почти 2 проц. п. в среднегодовом темпе прироста ВВП в период до 2050 г. (рис. 4.5). Сворачивание углеводородной энергетики, девальвация национальной валюты, резкое удорожание энергии, высокие непродуктивные с точки зрения экономики затраты, необ-

¹⁶ Сумма эмиссий от хозяйственной деятельности человека и поглощения накопленных в атмосфере парниковых газов природными и искусственными экосистемами.

ходимый импорт технологий в сфере снижения эмиссии – факторы, которые в рамках подобного подхода не могут быть нивелированы за счет мер экономической политики либо других факторов.

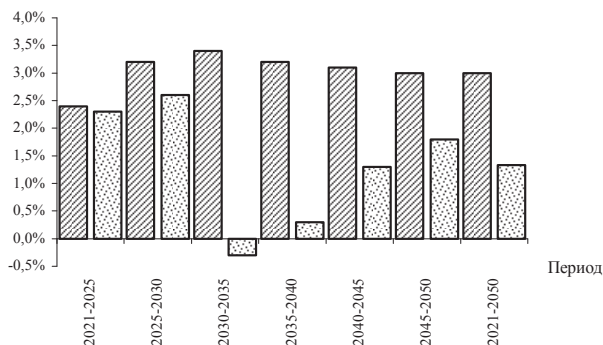


Рис. 4.5. Среднегодовой (за период) темп прироста ВВП России при разных сценариях реализации национальной климатической политики:
 ▨ сценарий выполнения обязательств по Парижскому соглашению;
 ▤ сценарий недопущения роста глобальной температуры >1,5°C

В то же время сценарий выполнения Россией своих обязательств в рамках Парижского соглашения без существенных потерь для экономической динамики возможен. Он должен быть ориентирован на структурно-технологическую модернизацию и повышение конкурентоспособности национальной экономики на основе преимуществ в сфере природного и человеческого капитала, благодаря чему будет обеспечено снижение экологических и климатических рисков жизнедеятельности, включая сдерживание выбросов ПГ. Представляется, что подобный сценарий должен строиться на основе следующих принципиальных положений.

Главная проблема российской экономики – это не высокий уровень выбросов ПГ, а низкий уровень экономического роста. Поэтому приемлемым является только такой сценарий снижения выбросов, который позволяет экономике в период 2021-2040 гг. развиваться среднееговыми темпами роста ВВП не ниже среднемировых.

В рамках стимулирования технологического обновления основного капитала приоритет должен быть отдан повышению энергоэффективности национальной экономики на основе инвестиций в ее структурно-технологическую модернизацию. Положительной экстерналией такой политики, как доказал опыт 2000-2010 гг., станет сдерживание эмиссии ПГ.

В отраслевом разрезе рассматриваемый сценарий предусматривает:

- применительно к ТЭК: стимулирование только тех структурных сдвигов, которые отвечают национальным интересам России – за-

действуют производственные цепочки внутри страны и не ведут к чрезмерному росту цен;

- применительно к промышленности, транспорту, сфере ЖКХ: развитие энергоэффективных производств и технологий в рамках общей стратегии модернизации промышленности (в металлургии – увеличение доли электроплавки и рост эффективности использования кокса; в машиностроении – повышение эффективности электродвигателей; на транспорте – рост доли автомобилей на газомоторном топливе, с гибридными и электродвигателями, снижение утечек метана на газопроводах; в коммунально-бытовом секторе – повышение энергоэффективности зданий, рост доли переработки ТКО, связанных с выбросами ПГ);
- применительно к сектору «землепользование и лесное хозяйство» – наращивание его потенциала путем стимулирования мер рационального природопользования и добровольных проектов, способствующих увеличению поглощающей способности природных (прежде всего лесных) экосистем.

Еще одним важным фактором климатической повестки являются значительные риски введения со стороны ЕС мер трансграничного углеродного регулирования в сфере внешней торговли (трансграничный углеродный налог – ТУН) уже в среднесрочной перспективе. Одна из декларируемых целей введения ТУН заключается в выравнивании условий конкуренции на европейском рынке для внутренних и внешних производителей. Поэтому наиболее вероятным сценарием является налогообложение не всех выбросов, а только тех объемов, которые остались «неоплаченными» по сравнению с европейскими стандартами. В связи с этим возникает принципиальная «развилка» возможностей реагирования российской стороны на потенциальное введение ТУН.

Первым направлением является введение внутренней системы углеродного регулирования, чтобы минимизировать «неоплаченный» углеродный «след» экспортируемых российских товаров и при этом оставить налоговые сборы внутри страны. Однако такая мера может стать «лекарством, которое хуже болезни». Дело в том, что совокупный прямой углеродный след товаров, которые Россия поставляет в ЕС, оценивается в 140 млн. т CO₂-экв., а углеродный след промышленности, производящей эти товары, превышает 600 млн. т CO₂-экв. Другими словами, чтобы защититься от выпадающих доходов российского бизнеса, придется вводить меры, которые в несколько раз повысят размер платежей со стороны компаний, но направят их в пользу российского бюджета. В современных условиях экономической стагнации в России эта мера выглядит неприемлемой.

Второе направление реагирования сводится к снижению углеродного следа экспортируемых товаров. Здесь следует отметить, что в системе EUETS действует схема «субсидирования» видов деятельности, которые подвержены риску «утечки углерода» (перенос энергоемких производств

в другие регионы). В этот список включено производство нефти, нефтепродуктов, каменного угля, металлургическое производство, ряд продуктов химической промышленности, в том числе нефтехимии¹⁷. Для этих отраслей регулятор ЕС предоставляет бесплатные квоты на выбросы вплоть до 2026 г., но к 2030 г. они будут постепенно обнулены. Это означает, что риски введения ТУН касаются экспортно-ориентированного бизнеса в России, но они могут реализоваться, вероятно, не раньше второй половины 2020-х годов. Другими словами, у российских компаний есть время для адаптации к потенциальному введению ТУН через снижение своего углеродного следа, и этому направлению должно уделяться особое внимание.

Помимо рисков ускоренного перехода мировой экономики на траекторию низкоуглеродного развития, связанных с резким ростом мировых затрат на энергию и использованием инструментария недобросовестной конкуренции (в виде ТУН), более принципиальным является вопрос о реальном вкладе и эффективности перехода к низкоуглеродной экономике в решение проблем (1) стабилизации климата и (2) обеспечения устойчивого социально-экономического развития и национальной безопасности, ради чего, собственно, и необходим поиск эффективного ответа общества на климатический вызов. Практически все исследования доказывают, что только за счет сокращения текущих эмиссий ПГ решить обе проблемы невозможно: необходимо также поглощать выбросы, накопленные в предыдущие десятилетия, и активно заниматься мерами адаптации.

Адаптация пока остается существенно недооцененным направлением политики в отношении климатических изменений и их последствий для населения и экономики, несмотря на то, что Климатическая доктрина РФ, принятая в 2009 г. (новая редакция – в сентябре 2020 г.), и Парижское соглашение по климату 2015 г. предусматривают равную значимость адаптации и снижения выбросов ПГ для решения проблемы климатических изменений и их последствий. Поскольку при любых темпах и масштабах снижение техногенных выбросов ПГ не может устранить риски, связанные с природной изменчивостью климата, постольку адаптация является императивом действий, направленных на снижение указанных рисков и их последствий для населения и экономики.

Необходимость и приоритет адаптации также обусловлены тем обстоятельством, что последствия изменения климата во всем мире негативнее всего сказываются на социальных группах с низкими доходами. Меры по уменьшению или поглощению выбросов ПГ в обозримой перспективе мало чем могут помочь смягчению бремени для указанных групп населения, тогда как эффективные меры адаптации к изменениям климата и их последствиям здесь играют главную роль.

¹⁷ Электронный ресурс: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0708&from=EN>

Наконец, модельные расчеты показывают, что интеграция мер адаптации и снижения выбросов ПГ является экономически наиболее эффективным способом снижения климатических рисков. Это связано со значимыми объемами капитальных и текущих затрат на обозначенные цели, а также возникающими мультипликативными эффектами. Пример – вложения в защиту земель от эрозии в связи с засухами, частота и масштабы которых имеют тенденцию к возрастанию в связи с изменением климата. Эффект упомянутых инвестиций реализуется в виде укрепления продовольственной безопасности, роста производства ВВП, создания новых рабочих мест, улучшения качества жизни на селе. Еще один пример – вложения в техническое перевооружение и развитие системы Росгидромета, обеспечивающей так называемое «климатическое обслуживание» (услуги по прогнозу погоды и рисков климатических бедствий) населения и субъектов экономики. Инвестиции в мероприятия, которые реализуются в целях смягчения последствий актуальных бедствий, работают на предотвращение вторичного экономического ущерба и потерь (в первую очередь, людских).

Таким образом, политика адаптации хозяйственной системы и населения к изменениям климата является органической частью политики устойчивого социально-экономического развития и ее базиса – устойчивого экономического роста. Без эффективной адаптации в условиях усиливающихся изменений глобального климата обеспечение устойчивого роста национальной экономики представляется трудно достижимым, практически нереальным. И наоборот, торможение экономического роста – по любым причинам – означает снижение адаптационного потенциала, поскольку и разработка, и реализация любой программы по снижению климатических рисков требуют ресурсного обеспечения, источником которого могут быть только получаемые доходы, которые, в свою очередь, формируются только в условиях растущей экономики.

5. Социальный фактор экономического развития

5.1 Структура потребления российских домашних хозяйств

Структура потребления российских домашних хозяйств имеет ряд особенностей, основная из которых – крайне высокая на фоне других сопоставимых по уровню развития с Россией стран доля расходов на продовольствие. На рис. 5.1 на горизонтальной оси показана величина ВВП на душу населения по паритету покупательской способности (ППС), на вертикальной – доля расходов на продукты питания и безалкогольные напитки в конечном потреблении домашних хозяйств (ПДХ). В выборку включены страны ОЭСР и несколько не входящих в эту организацию стран, включая Россию. Рисунок демонстрирует довольно очевидную закономерность – чем выше уровень жизни в стране, тем меньшую долю ресурсов ее население тратит на продовольствие.

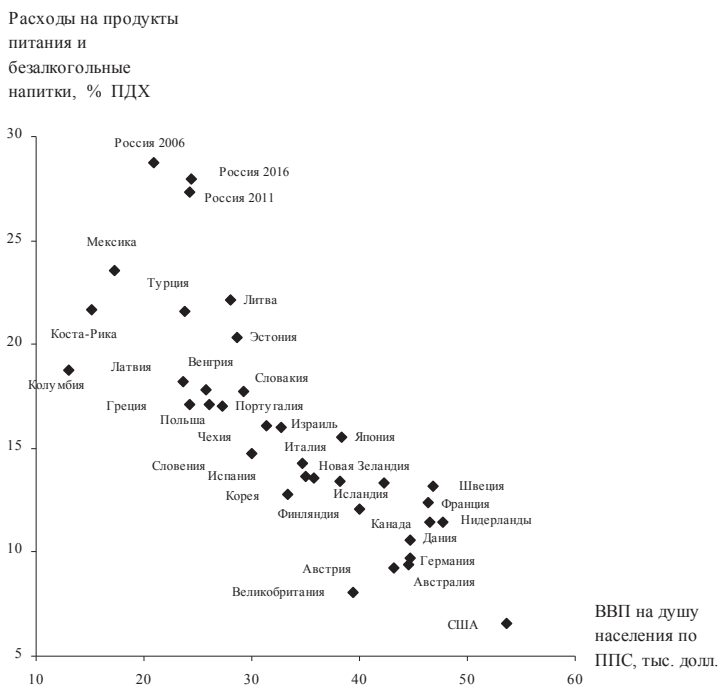


Рис. 5.1. Доля расходов на продукты питания и безалкогольные напитки в конечном ПДХ и ВВП на душу населения по ППС в 2016 г.

Источник: расчеты ИНП РАН по данным Росстата, ОЭСР и Всемирного банка.

Однако в случае России данная закономерность не соблюдается: доля расходов на продовольствие гораздо выше, чем в странах с сопоставимым ВВП на душу населения по ППС. Если, например, в Турции, Литве и Эстонии расходы на продовольствие немногим выше 20% ПДХ, в других странах Восточной Европы и Греции – находятся в диапазоне 15-20% ПДХ, то в России они приближаются к 30% ПДХ.

Анализ многолетней динамики реального ВВП, ПДХ и доли расходов на продовольствие в потреблении по широкой выборке стран, включающей как Восточную, так и Западную Европу, также позволяет увидеть ожидаемую закономерность – сокращение доли расходов на продовольствие в ПДХ при росте реального ВВП и ПДХ на душу населения. Так, например, в некоторых странах Восточной Европы 20 лет назад доля расходов на продовольствие была такой же, как и в настоящее время в России и даже выше, однако по мере роста уровня жизни населения эта доля быстро сокращалась.

Доля расходов российских домашних хозяйств на продовольствие, равная в 2004 г. 30,3% ПДХ (согласно СНС93¹⁸), в 2011 г. составила 30 и 26,8% (согласно СНС93 и СНС08 соответственно), а в 2017 г. – 26,4% (согласно СНС08). Одновременно происходил быстрый рост агрегированных показателей уровня жизни населения России: в частности, физический объем среднедушевого ПДХ в 2004-2017 гг. увеличился в 1,77 раза. Таким образом, теоретически обоснованная и эмпирически наблюдаемая в большинстве стран с сопоставимым и более высоким уровнем жизни закономерность – снижение доли расходов на продовольствие при росте уровня жизни – не наблюдается в России.

К особенностям структуры потребления российских домашних хозяйств относится не только стабильно высокое значение доли расходов на продовольствие, но и в целом постоянство этой структуры. Если анализировать отдельные статьи расходов, то необходимо отметить, что Россия имеет крайне низкую на фоне других стран с сопоставимым ВВП на душу населения по ППС долю расходов на «Организацию отдыха и культурные мероприятия» и «Гостиницы и рестораны» (в совокупности в 2017 г. на них приходилось только 8,2% ПДХ).

Анализируя крайне стабильную в 2004-2017 гг. структуру потребления российских домашних хозяйств, прежде всего, логично было бы предположить, что ее стабильность является следствием равномерного роста физического объема потребления всех групп товаров и услуг. Но в действительности этот рост был крайне неравномерным (табл. 5.1): например, реальное среднедушевое потребление алкогольных напитков, табачных изделий, жилищных услуг, воды, электроэнергии, газа и других

¹⁸ Данные необходимой степени детализации доступны только с 2004 г., причем за период 2004-2013 гг. они представлены в методологии Системы национальных счетов 1993 г. (СНС93), а за 2011-2017 гг. – в методологии СНС08.

видов топлива, одежды и обуви увеличилось в 1,25-1,4 раза, услуг транспорта – в 2,12 раза, а услуг связи – в 2,75 раза.

Таблица 5.1

Динамика физического объема среднедушевого ПДХ и дефляторов ПДХ в разрезе разделов КИПЦ в России в 2004-2017 гг.

Раздел КИПЦ	Рост физического объема ПДХ на душу населения, раз	Рост дефлятора ПДХ, раз
Покупка товаров и услуг резидентов за рубежом за вычетом покупок нерезидентами на территории России	2,80	1,47
Здравоохранение	2,79	3,45
Связь	2,75	1,29
Другие товары и услуги	2,57	2,75
Организация отдыха и культурные мероприятия	2,48	2,35
Транспорт	2,12	2,56
Предметы домашнего обихода, бытовая техника и повседневный уход за домом	1,93	2,35
Гостиницы, кафе и рестораны	1,58	3,48
Продукты питания и безалкогольные напитки	1,50	3,33
Одежда и обувь	1,40	2,59
Образование	1,39	4,04
Жилищные услуги, вода, электроэнергия, газ и другие виды топлива	1,35	3,97
Алкогольные напитки, табачные изделия	1,25	4,31

Источник: расчеты ИНИП РАН по данным Росстата.

Но в то же время рост цен, измеряемый при помощи дефляторов ПДХ, как правило, был ниже именно на те группы товаров и услуг, потребление которых возросло в наибольшей степени, и наоборот. Если услуги связи стали дороже в 1,29 раза, то цены на алкогольные напитки, табачные изделия увеличились в 4,31 раза. Именно такая динамика индексов физического объема и дефляторов определила стабильность структуры ПДХ в целом и доли расходов на продукты питания и безалкогольные напитки, в частности: физический объем среднедушевого потребления этой группы товаров в 2004-2017 гг. увеличился в 1,5 раза, тогда как цены на нее возросли в 3,33 раза. Следует также отметить быстрый рост цен на услуги здравоохранения и образования, что было связано с коммерциализацией данных секторов. При этом в связи с общим низким уровнем доходов эти услуги для большей части населения оставались труднодоступными, чем и объяснялся довольно незначительный рост их доли в структуре расходов домашних хозяйств.

В конечном счете относительная динамика цен отражает структурные сдвиги в экономике, в том числе и в части распределения доходов. В этой связи можно сделать вывод о том, что структурное перераспределение доходов через ценовые сдвиги способствовало консервации структуры потребления населения. В результате в российской экономике возникли дополнительные ограничения экономического роста, препятствующие

развитию вложений в человеческий капитал и снижающие эффективность социальной политики государства.

5.2 Распределение денежных доходов российских домашних хозяйств

Один из важнейших факторов, определяющих структуру потребительского спроса – распределение доходов между отдельными группами населения. Это связано с тем, что структура расходов существенно различается между домашними хозяйствами с разным уровнем дохода. Так, наибольшая доля расходов на продовольствие характерна для наименее обеспеченных домашних хозяйств, а доли расходов на «Организацию отдыха и культурные мероприятия», «Гостиницы и рестораны» или «Покупку транспортных средств» увеличиваются с ростом доходов. Кроме того, наиболее обеспеченные домашние хозяйства значимую часть доходов не расходуют на конечное потребление, а направляют на пополнение сбережений.

Следствием возможного снижения дифференциации доходов в России станет, во-первых, рост их доли, направляемой на потребление, а не на сбережение, во-вторых, изменение структуры потребления домашних хозяйств. Изменение структуры потребления может затронуть все доходные группы, но в наибольшей степени – наименее обеспеченные домашние хозяйства. Если учесть, что такие домашние хозяйства имеют меньшую долю импорта в потреблении, то при снижении уровня дифференциации доходов сократится и доля импорта в совокупном потреблении. В свою очередь, снижение доли импорта в потреблении и рост доли направляемых на потребление доходов станет источником дополнительного потребительского спроса, а значит, и драйвером роста выпуска и ВВП. Проблема увеличения объема импорта может возникнуть в среднесрочной перспективе только в том случае, если рост доходов не будет сопровождаться действиями по модернизации базового ядра экономики и промышленности.

Международные сопоставления показывают, что дифференциация доходов в России крайне высока. За последнее десятилетие она только усилилась, притом, что реальный уровень среднего дохода возрос незначительно. В соответствии с результатами обследования бюджетов домашних хозяйств Росстата в 2018 г. среднедушевой номинальный месячный денежный доход составлял 23,6 тыс. руб., тогда как в 2008 г. – 10,2 тыс. руб. В то же время уровень потребительских цен в 2008-2018 гг. возрос в 2,1 раза.

Таким образом, в реальном выражении прирост среднедушевого денежного дохода за этот период составил только 11,9%, причем за 2015-2018 гг. его уровень не изменился.

Распределение денежных доходов между децильными (десятипроцентными) группами домашних хозяйств за последнее десятилетие характеризовалось тем, что:

- возросла доля совокупных денежных доходов, приходящихся на наиболее обеспеченную – десятую – децильную группу домашних хозяйств: в 2018 г. их доля составила 30,2%, тогда как десятилетием ранее, в 2008 г., равнялась 27,1% (в 2010 г. она была еще ниже – 26%);
- снизились доли седьмой, восьмой и девятой децильных групп (в эти группы входит большая часть «среднего» класса): доля седьмой децильной группы составила в 2018 г. 9,8% (сокращение по сравнению с 2008 г. на 0,9 проц. п.), доля восьмой – 12,3% (сокращение на 1,1 проц. п.), а доля девятой – 16% (сокращение на 0,7 проц. п.);
- доли первой-шестой децильных групп изменились в незначительной степени.

В 2015-2018 гг. в той или иной мере снизились доли всех децильных групп домашних хозяйств, кроме десятой. В течение этого периода прирост реальных денежных доходов – на 11,2% – наблюдался только в десятой децильной группе. В первой-девятой децильных группах было зафиксировано сокращение реальных денежных доходов, причем, как правило, в менее обеспеченной группе – значительное сокращение доходов. Так, если реальные денежные доходы девятой децильной группы в 2015-2018 гг. снизились на 0,4%, то в восьмой децильной группе сокращение составило уже 3%, в пятой – 4,1%, во второй – 7,2%, а в первой – 13,7%.

Проблема состоит в том, что наблюдаемый статистикой рост реальной заработной платы преимущественно концентрируется в верхних доходных группах населения, где уровень потребностей относительно насыщен – поэтому их расходы при общем снижении почти не сократились. Это ведет к тому, что рост доходов наиболее обеспеченных групп населения в значительной степени трансформируется в сбережения или покупки импортируемой продукции, что снижает вклад потребительского спроса в увеличение ВВП. Соответственно ключевым фактором интенсификации вклада потребительского спроса в ускорение экономической динамики является рост доходов и спроса низкодходных групп населения.

Этот рост может быть обеспечен, а проблема сокращения неприемлемых разрывов в уровне доходов – решена только на основе роста уровня эффективности использования трудовых ресурсов и оплаты труда. В теории рост реальной заработной платы не должен опережать рост производительности труда, чтобы растущие трудовые издержки не препятствовали экономическому развитию предприятий. Если исходить из этой точки зрения, то наблюдавшийся в 2002-2018 гг. рост производительности труда в 1,69 раза и реальной заработной платы – в 2,51 раза должен вызывать озабоченность относительно конкурентоспособности российской экономики.

Однако на практике прямое сравнение динамики реальной заработной платы и производительности труда некорректно. Во-первых, реальная заработная плата рассчитывается на основе ее номинальной величины че-

рез индекс потребительских цен, а в расчете производительности труда участвуют показатели выпуска/добавленной стоимости в постоянных ценах, полученные при помощи соответствующих дефляторов. Очевидно, что индекс потребительских цен, дефляторы выпуска и ВВП могут существенно отличаться, что искажает результаты. Например, в 2018 г. индекс потребительских цен составил 4,3%, дефлятор ВВП – 10,3%, а индекс цен производителей – 11,7%. Во-вторых, показатель производительности труда не в полной мере отражает реальную эффективность использования трудовых ресурсов, особенно в периоды конъюнктурных колебаний, которые существенно влияют на серийность производства.

Корректный показатель, позволяющий увидеть динамику нагрузки, связанной с оплатой труда, – доля затрат на труд в выпуске/совокупных затратах. Анализ статистики затрат предприятий показывает, что в большинстве видов экономической деятельности за последние 15 лет доля затрат на труд практически не изменилась. Это означает, что никакого негативного давления со стороны оплаты труда на показатели эффективности производства в последнее десятилетие не отмечалось.

Необходимо отметить, что, даже если показатели сравниваются корректно, превышение темпов роста реальной заработной платы над темпами роста производительности труда может не иметь никаких негативных последствий, а объясняться известным в экономической теории эффектом Баумоля. В некоторых отраслях, прежде всего в отраслях с высоким потенциалом автоматизации, в течение многих лет, а иногда и десятилетий можно наблюдать заметный рост производительности труда. Рост заработной платы в этих отраслях объясняется ростом производительности. Но существуют и другие отрасли, главным образом предоставляющие различные виды услуг (культура, медицина, образование и т.д.). Производительность труда в них может расти очень медленно или даже не изменяться в течение очень длительных периодов, но заработная плата работников этих отраслей тем не менее растет. При этом существенно меняется качество услуг. Например, для оказания современных услуг в области здравоохранения требуется все больше профессионалов высокого уровня, умеющих работать с современным оборудованием. Таким образом, формальный показатель производительности труда в некоторых отраслях может не расти, и это не является существенной проблемой.

Данная ситуация объясняется тем, что для эффективного функционирования обществу необходимы работники, выполняющие совершенно разную работу. В противном случае качество жизни населения неминуемо снизится. Но разные профессии имеют различные пределы роста производительности труда. В случае сборки автомобилей автоматизация может повысить ее сразу на несколько порядков, а медсестра не в состоянии существенно увеличить число пациентов, за которыми она может ухаживать. Таким образом, наличие и отсутствие возможностей роста произво-

длительности труда в разных отраслях определяется не трудовой мотивацией работников, а, прежде всего, потенциалом их автоматизации.

Рост производительности труда в отраслях с потенциалом автоматизации ведет к росту заработной платы их работников. Однако, если заработная плата работников отраслей без такого потенциала не изменится ввиду сохранения на прежнем уровне производительности труда, будет накапливаться разрыв в уровне жизни работников разных отраслей. Следствием этого разрыва станет уход работников из отраслей без потенциала автоматизации, что снизит качество жизни всего населения.

5.3. Оценка потенциала роста экономики за счет снижения дифференциации доходов населения

Проблема дифференциации по доходам и уровню жизни в России широко обсуждается, и в ближайшее время Государственной Думой будет принят закон о повышении ставки НДФЛ до 15% на доходы свыше пяти миллионов рублей в год. Известен также широкий набор инициатив Президента страны по проблемам бедности и уровня жизни молодых семей.

Меры, озвученные в послании Президента Путина, а также реализованные позже в процессе борьбы с последствиями эпидемии COVID-19 носят в основном точечный характер и направлены на разрешение наиболее острых проблем бедности, здоровья, а также на нормализацию демографической ситуации.

При этом факт состоит в том, что ни социальные инициативы Президента, ни организация адресной помощи нуждающимся, ни весьма ограниченный рост налогов на сверхдоходы по большому счету не решают проблемы неравенства, хотя, видимо, отчасти смягчают проблему бедности. Неравенство это не столько проблема бедности, сколько проблема богатства: слишком велика в России концентрация личного богатства при весьма скромном участии этого богатства в формировании доходов государства и остальной части населения.

В этой связи чрезвычайно важно понять каков возможный потенциал снижения дифференциации доходов населения, и в какой мере, уменьшение неравенства может повлиять на экономический рост в России.

Отдельная проблема – проблема измерения уровня богатства и действительного масштаба дифференциации населения по доходам. Не вникая в ее суть, отметим лишь то обстоятельство, что в развитых экономиках, в том числе в США, имеется огромное количество так называемых трансфертных программ, реализация которых приводит к существенному перераспределению первичных доходов. В результате учета такого рода перераспределительных процессов, привычные нам показатели дифференциации населения по доходам, например, в США оказываются существенно меньшими. Есть все основания утверждать, что в России процессы перераспределения и выравнивания доходов населения еще только

начинаются, в связи с чем реальный уровень дифференциации доходов населения в нашей стране (с учетом перераспределительных процессов) существенно выше, чем во многих развитых странах.

Перераспределение доходов может выполнять не только важную социальную функцию (за счет выравнивания доходов и решения проблемы бедности), но и функцию оптимизации структуры доходов и расходов населения с точки зрения формирования условий для экономического роста.

Экономические возможности и поведение представителей различных доходных групп существенно различаются. Важно отметить, что высокодоходные группы населения, во-первых, подавляющую часть своих доходов сберегают, а, во-вторых, в своем потреблении ориентируются преимущественно на импортную продукцию и услуги. И то и другое отрицательно сказывается на экономическом росте. Теоретически, сбережения обеспеченной части населения являются одним из источников накопления, но на практике они скорее превращаются в главный источник вывоза капитала. В этой связи можно утверждать, что с точки зрения создания возможностей для экономического роста, сложившееся в российской экономике распределение доходов далеко не оптимально. Необходимо значимое перераспределение доходов, которое может быть обеспечено в первую очередь за счёт введения прогрессивной шкалы подоходного налога. Вопрос в том каков может быть масштаб такого рода перераспределения и какой можно ожидать эффект в терминах экономического роста.

Для предварительной оценки народнохозяйственных последствий такого рода перераспределения применительно к 20-процентным доходным группам, можно ограничиться гипотезой разумного повышения подоходного налога для 5-й наиболее обеспеченной группы и оценить последствия для совокупного потребительского спроса в случае перераспределения этих средств в пользу первых четырех групп.

Для корректного проведения такого расчета необходимо сформировать сбалансированную по строкам и столбцам таблицу доходов (по доходным группам) и расходов (по направлениям). Ниже приведена расчетная таблица за 2018 г. (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Баланс доходов и расходов по доходным группам, млн. руб.

Показатель	I	II	III	IV	V	Сумма всех доходных групп
Потребительские расходы	3559978	5705640	7837991	11371764	18710870	47186243
Обязательные платежи	383638	723846	1085769	1635892	3409315	7238462
Прочие расходы	82786	156199	234299	353010	735699	1561993
Прирост задолженности по кредитам	954079	817782	545188	408891	0	2725940
Прочие сбережения	25990	77970	155939	259899	4678180	5197978
Денежные доходы	3098313	5845874	8768810	13211674	27534064	58458735

Источник: расчеты ИНИП РАН по данным Росстата.

При формировании сбалансированной таблицы и проведении расчетов в рамках баланса доходов и расходов по доходным группам необходимо принять предположения относительно распределения по доходным группам прироста задолженности по кредитам и прироста прочих сбережений, а также сформировать сценарии увеличения ставки НДФЛ для пятой доходной группы. При этом важно сформировать содержательное ограничение на рост этой ставки. Такого рода предельным ограничением является требование не уменьшения потребительских расходов в пятой доходной группе, в результате увеличения налоговых платежей по НДФЛ.

Изменение уровня налогообложения в верхней доходной группе наряду с правилом перераспределения изъятой у этой доходной группы суммы формирует итоговую таблицу того или иного сценарного расчета.

В предлагаемом варианте расчета мы не используем полноценную прогрессивную шкалу подоходного налога, а лишь ограничиваемся увеличением ставки подоходного налога для наиболее обеспеченной группы населения. Это сделано для простоты и, как нам кажется, этого достаточно для того, чтобы продемонстрировать потенциал такого рода перераспределения доходов. Определение конкретных ставок подоходного налога для отдельных доходных групп населения является следующим шагом и потребует, видимо, специального экспертного обсуждения, рассмотрения множества возможных вариантов и учета опыта других стран.

Управляющей переменной в представленной счетной конструкции является ставка подоходного налога для пятой, самой обеспеченной, доходной группы населения. Увеличивая ее, мы получаем дополнительный объем подоходного налога пятой группы. Нашим ключевым предложением является именно перераспределение этих дополнительных средств между другими доходными группами населения. В представленном расчете эти денежные ресурсы перераспределяются равными долями между остальными четырьмя доходными группами населения. Таким образом, мы снижаем общую дифференциацию доходов населения, в том числе за счет использования такой пропорции распределения дополнительных средств, в которой отсутствует дифференциация.

В результате повышения ставки подоходного налога в пятой доходной группе возникают дополнительные потребительские расходы в первых четырех доходных группах населения.

Во второй части расчета мы оцениваем влияние увеличения ставки подоходного налога для пятой доходной группы на экономический рост, с учетом межотраслевых связей, а также и с учетом доли импортных товаров в потреблении разных доходных групп.

Последовательность расчетов и основные результаты состоят в следующем.

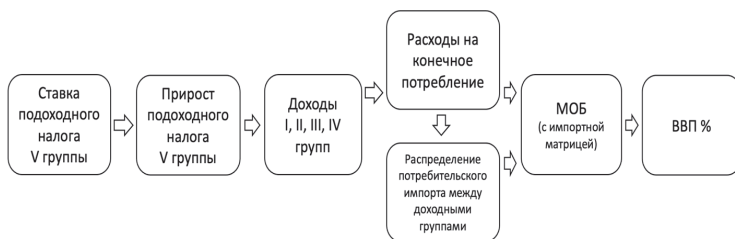


Рис. 5.2. Влияние увеличения ставки подоходного налога для пятой доходной группы на динамику ВВП

Таблица 5.3

Прогнозные темпы роста потребительских расходов
для разных доходных групп и динамика ВВП
при различных вариантах изменения процентной ставки, %

Процентная ставка подоходного налога для V доходной группы	I	II	III	IV	V	Темп роста ВВП
20	11,30	7,00	5,10	3,50	0,00	1,29
25	19,40	12,10	8,80	6,10	0,00	2,22
31	29,00	18,10	13,20	9,10	-0,20	3,33

Таким образом, реалистичный потенциал роста от перераспределения доходов в нашей экономике составляет, как минимум, 2% ВВП. Так, если повысить налоговую ставку для пятой доходной группы с 13 до 25% это обеспечит прирост ВВП в 2,2%, если до 30% – более 3,0%. Обсуждая меры, направленные на устранение наиболее острых проблем бедности, президент страны В.В. Путин сказал, что «нужно таргетировать бедность»¹⁹. Как нам представляется, для того, чтобы таргетировать бедность, необходимо прежде всего таргетировать богатство. Инструментом такого таргетирования служит, в том числе регулирование ставки подоходного налога. Время для использования этого инструмента, на наш взгляд, уже пришло.

5.4 Расходы на развитие человеческого капитала в контексте развития экономики России

Доля сектора развития человеческого капитала²⁰ в структуре ВВП на протяжении последних пяти лет сохраняется на уровне 5,7%. В 2018 г. наблюдалось незначительное увеличение показателя до 5,9% ВВП, несмотря на сохраняющуюся в 2009-2018 гг. тенденцию снижения численности занятых с 10,5

¹⁹ <http://kremlin.ru/events/president/news/62862>

²⁰ К данному сектору относятся следующие виды деятельности: образование, здравоохранение, исследования и разработки.

до 9,5 млн. чел.²¹ Такой рост доли добавленной стоимости сектора в ВВП в 2018 г. был обусловлен окончанием реализации «майских» указов 2012 г., установивших целевое соотношение заработной платы отдельных категорий работников сектора развития человеческого капитала и среднего уровня заработной платы в регионах. По показателю доли добавленной стоимости сектора человеческого капитала в ВВП Россия незначительно отстает от уровня стран Балтии, а от передовых стран – в 2 раза.

Доля добавленной стоимости вида экономической деятельности «Научные исследования и разработки» в ВВП относительно стабильна на уровне 1,3-1,5% на фоне постоянно снижающейся численности исследователей и других категорий работников сектора при опережающем росте заработной платы целевых категорий работников отрасли. Эта доля существенно превышает соответствующие показатели в развитых странах, что связано со сложившейся научно-образовательной инфраструктурой в стране, а также методологией расчета элементов счета производства ВВП по хозяйственным видам деятельности (то есть по основному виду деятельности, указанному организацией при регистрации).

В долгосрочной перспективе предполагается, что доля добавленной стоимости сектора научных исследований и разработок в ВВП будет оставаться относительно стабильной. Росту доли будет препятствовать ограниченная вовлеченность в научные разработки образовательных учреждений и частного бизнеса. Кроме того, повышение эффективности проведения НИОКР, увеличение числа новых технологий и инноваций будут способствовать повышению производительности и увеличению добавленной стоимости других видов экономической деятельности.

При том, что доля добавленной стоимости в образовании и науке в ВВП относительно стабильна, в последние годы наблюдается сокращение расходов на финансирование данных направлений (табл. 5.4).

Сложившаяся в секторе человеческого капитала негативная динамика в 2008-2018 гг. затрагивает в первую очередь расходы бюджетной системы при одновременном росте доли средств населения в финансировании образовательных услуг с 0,4% ВВП в 2008 г. до 0,5% ВВП в 2018 г., а также доли платных медицинских услуг, оказываемых населению, с 0,7% ВВП в 2008 г. до 0,8-0,9% ВВП в 2017-2018 гг., а с учетом потребления гражданами фармацевтических и медицинских изделий – с 1,7 до 2,1-2,2% ВВП соответственно. При этом рост расходов граждан на образовательные и медицинские услуги стагнируют на фоне снижения реальных доходов населения.

Вместе с тем ряд негативных тенденций, сложившихся в секторах образования, здравоохранения и НИОКР, к 2018 г. были преодолены. В частности, наблюдается рост ожидаемой продолжительности жизни, снижение уровня смертности и заболеваемости населения отдельными классами болезней.

²¹ Добавленная стоимость в отношении нерыночных услуг в секторах здравоохранения и образования частично оценивается исходя из количества занятых в данных видах экономической деятельности.

Расходы на экономику знаний, % к ВВП

Вид расходов	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2013 г.	2016 г.	2017 г.
Расходы на образование	4,8	5,7	5,0	4,7	4,4	4,3
расходы бюджетной системы	4,0	4,6	4,1	3,9	3,6	3,5
Расходы на здравоохранение	5,4	6,4	5,6	5,0	5,8	5,3
расходы бюджетной системы	3,7	4,3	3,7	3,2	3,6	3,1
Внутренние затраты на исследования и разработки	1,0	1,3	1,1	1,0	1,1	1,1
расходы государственного сектора	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7

Источник: данные Росстата, расчеты АНО «Институт Внешэкономбанка».

В секторе образования повышается качество результатов международных экзаменов российских школьников, в частности, прирост баллов по PISA составил +3 по научным специальностям, +6 – по математике, +17 – по чтению, увеличивается оснащённость школ компьютерной техникой и специализированным программным обеспечением²².

За счет реализации «майских» указов 2012 г. к настоящему моменту в основном удалось выполнить установленные целевые показатели в отношении уровня заработной платы специалистов в секторе развития человеческого капитала и науки. В целом по России к 2018 г. целевой уровень заработной платы достигнут для врачей, педагогов высшего профессионального образования, научных сотрудников, педагогов общего образования, работников культуры (рис. 5.3). Наиболее заметный рост отношения заработной платы к ее среднероссийской величине был характерен для научных сотрудников (264%). Однако следует отметить крайне низкую степень достижения целевых значений показателей для педагогических работников дошкольных образовательных организаций, социальных работников и младшего медицинского персонала.

Рост заработных плат зависел от среднего уровня оплаты труда в регионе, где трудился работник. Это привело к определенным перекосам, связанным с миграцией работников образования и здравоохранения из более бедных регионов. Вместе с тем выравнивание конкурентоспособности регионов на рынке труда «целевых» категорий работников было бы возможным при выборе более «справедливого» общероссийского уровня средней заработной платы, скорректированной на региональный уровень цен, в качестве основы для установления соотношений. В этом случае разрыв в уровне заработной платы между регионами составит не более 1,5 раз, при этом прирост бюджетных расходов, предусмотренных на данные цели, оценивается на уровне около 380 млрд. руб.

Кроме того, доведение заработной платы отдельных категорий работников до установленного уровня сопровождалось сокращением численности занятых. Так, практически во всех субъектах в 2017-2018 гг. снижалась числен-

²² По данным ОЭСР.

ность младшего медицинского персонала, причем сокращение за два года (по отношению к 2016 г.) исчисляется разами.

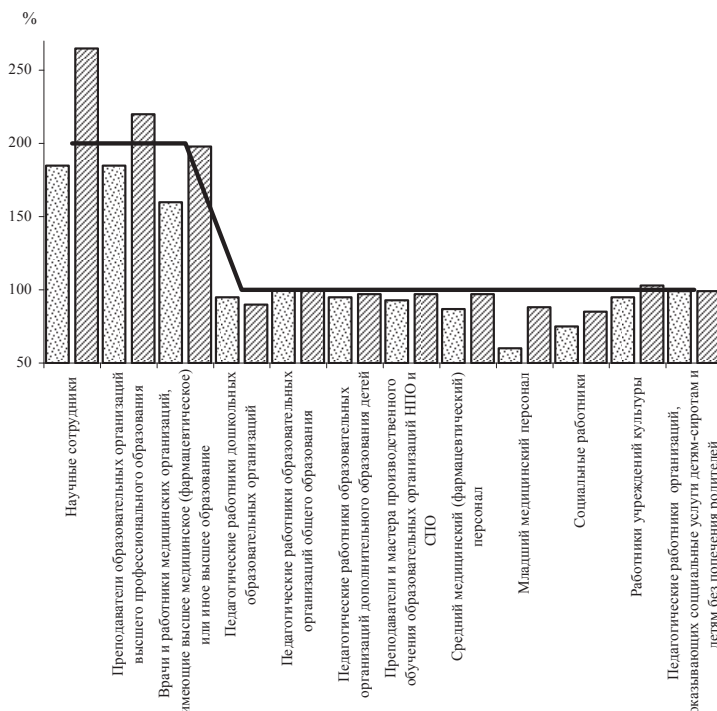


Рис. 5.3. Уровень достижения целевых значений (—) соотношения заработной платы по отдельным категориям работников, в 2017 (▨) и 2018 г. (▨)

Источник: данные Росстата.

Так, в Москве сокращение данной категории персонала составило 3 раза, в Архангельской области – 3,9 раза, в Пермском крае – 4,5 раза, а в Республике Башкортостан – более 5 раз (с 12678 чел. в 2016 г. до 2438 чел. в 2018 г.). Похожая ситуация сложилась и в отношении категории социальных работников, численность которых, например, в Мордовии снизилась в 6,4 раза, а в Пермском крае эта категория работников практически исчезла. Сокращение численности занятых сопровождалось увеличением их нагрузки. Особенно критичной данная ситуация является для врачей общей практики и терапевтов, роль которых в качестве кураторов всего процесса лечения в системе здравоохранения развитых стран только возрастает.

В сфере образования наблюдается аналогичная ситуация в отношении неравномерности распределения нагрузки на педагогические кадры дошколь-

ного, общего, среднего профессионального и высшего образования. Это существенно ограничивает развитие сектора человеческого капитала.

Реализация мероприятий национальных проектов позволит лишь отчасти решить эти проблемы в среднесрочной перспективе.

В настоящее время наблюдается отставание России по ряду финансовых показателей и качественных характеристик секторов человеческого капитала и науки от уровня развитых стран. Так, внутренние расходы на исследования и разработки в России находятся на очень низком уровне – на протяжении многих лет они составляют около 1-1,2% ВВП. Даже в условиях достижения целевых параметров нацпроекта «Наука» расходы увеличатся к 2024 г. только до 1,2% ВВП. При этом в Китае эти расходы составляют 2,1% ВВП, в США – 2,7%, в Германии – 2,9%, а в странах лидерах (Израиль, Южная Корея) превышают 4% ВВП. В этом случае расходы на НИОКР могут обеспечить не более 0,15 проц. п. ежегодного роста потенциального ВВП в ближайшие 10-15 лет, что не отвечает задаче перехода к преимущественно инновационной модели развития.

Расходы на образование также существенно ниже уровней развитых стран. В целом на образование в настоящее время расходуется около 4,3% ВВП, а реализация планов Правительства позволит поднять этот уровень только до 4,6% к 2024 г., что существенно отстает от значений 2009 г. (5,7% ВВП). При этом страны ОЭСР расходуют на эти цели в среднем более 6% ВВП, а страны лидеры – более 7% ВВП (Финляндия, Великобритания, Швеция, Израиль, Индонезия). При сохранении финансирования на уровне, предусмотренном национальными проектами, вклад образования в потенциальный рост ВВП в ближайшие 10-15 лет не превысит 0,2 проц. п.

Реализация мероприятий, предусмотренных нацпроектом «Здравоохранение», приведет к росту расходов по данному направлению до 5,8% ВВП к 2024 г. (по сравнению с 8-9% ВВП в настоящее время в развитых странах), что позволит России подняться лишь на три позиции в рейтинге стран по данному показателю и приблизиться к текущему уровню финансирования сектора здравоохранения в Польше и странах Балтии.

Реализация нацпроектов позволит увеличить расходы на человеческий капитал и науку по отношению к ВВП, однако эти расходы не превысят максимальных уровней, достигнутых в период 2009-2016 гг., и не обеспечат «прорыва» по данным направлениям и достижения конкурентного положения на международном рынке. Для сокращения разрыва по ключевым показателям с передовыми странами необходимо предусмотреть дополнительное по отношению к нацпроектам финансирование. Так как эффекты от активной модернизации этих секторов проявляются в наибольшей степени в долгосрочном периоде, то они могут стать основой устойчивого долгосрочного роста.

Для ускоренного развития сектора развития человеческого капитала, науки и технологий необходим переход к новым требованиям, связанным с повышением заработной платы и комплексным обновлением экспери-

ментальной и производственной базы, обеспечивающим сокращение отставания от передовых стран. Наряду с опережающим увеличением частного финансирования этих секторов (особенно в науке и технологиях), необходимо дополнительное повышение вклада со стороны государства (около 3,6 проц. п. ВВП).

Уже с 2021 г. целесообразно предусмотреть более высокую индексацию заработной платы работников бюджетной сферы, чем заложено в Законе о бюджете, уточнив при этом состав целевых категорий бюджетников. Долгосрочным целевым ориентиром для соотношения зарплат специалистов в сфере человеческого капитала и средних зарплат в экономике должны стать соответствующие значения в развитых странах.

В настоящее время средняя заработная плата врачей в России (в пересчете на паритет покупательной способности) более чем в 5 раз ниже уровня заработной платы врачей-специалистов²³ в Германии и Нидерландах, в 4,7 раза ниже чем в Великобритании, в 3,5 раза – чем в Финляндии (необходимо учитывать, что в данном случае заработная плата представляет собой валовую величину, включая налоги на доходы и социальные отчисления, которые для высоких зарплат могут существенно превышать ставки в России, и частично оплачиваться работником, а не работодателем). Реализация мероприятий национальных и федеральных проектов обеспечит рост заработной платы врачей (по ППС) по отношению к уровню 2018 г. до 119,3% в 2024 г. и 138% в 2035 г. При этом разрыв с западными странами по данному показателю сократится несущественно – в 2035 г. заработная плата врачей в России окажется ниже текущего уровня оплаты труда специалистов Германии в 3,8 раза.

Необходимо также пересмотреть подходы к определению уровня заработной платы среднего медицинского персонала, которая в настоящее время формально приравнивается к заработной плате младших медицинских работников, что делает профессию непривлекательной. Нехватка кадров данной специальности увеличивает нагрузку на врачей и снижает качество оказываемых ими услуг. Для повышения привлекательности профессии и привлечения дополнительных кадров должны быть предусмотрены рост соотношения уровня заработной платы среднего медицинского персонала и средней зарплаты по экономике до 130-150% и выделение соответствующих финансовых ресурсов. Следует отметить, что увеличение в 2020 г. выплат этим категориям работников в связи с пандемией коронавируса может стать важным условием сохранения позитивных тенденций в оплате труда в сфере здравоохранения. Было бы целесообразно сохранить увеличенную оплату труда медработникам и после окончания пандемии.

²³ В отношении западных стран ОЭСР выделяют две основные категории врачей: терапевты и специалисты. Заработная плата терапевтов в странах, по которым представлена статистика, несколько ниже, чем у специалистов.

Для достижения целей повышения конкурентоспособности российского рынка образовательных, медицинских услуг, роста их экспорта, а также экспорта высокотехнологичной и инновационной продукции необходимо создание современной материально-технической базы, проведение модернизации основных фондов больниц, школ, научно-исследовательских институтов и т.д. В настоящее время по показателю фондовооруженности специалистов сектора человеческого капитала и науки Россия существенно отстает от развитых стран.

5.5 Оценка трудового потенциала и возможности роста экономики

Ускорение экономической динамики требует обоснования и оценки потенциала роста, который, среди прочего, зависит от имеющихся возможностей вовлечения в производство дополнительных трудовых ресурсов. В экономике имеются следующие резервы труда:

1. Избыток занятого населения – выражается в высоком уровне неполной занятости на производстве – в последние несколько лет это стабильно 11-12% списочной численности работников организаций, для промышленности – 22% в 2018 г. По нашим расчетам, полученным с учетом оценки реальных затрат труда²⁴, величина неэффективно занятых работников существенно выше: в 2017 г. – около 34% среднегодовой численности занятых.

2. Население, занятое низкоквалифицированным и низкооплачиваемым трудом – около 25% среднегодового числа занятых в 2017 г. В значительной степени низкоквалифицированный труд – это результат низкого технического уровня производства и недостатка инвестиций.

3. Экономически неактивное население, величина которого в трудоспособном возрасте составила в 2018 г. 14,6 млн. чел. При этом все составляющие экономически неактивного населения чрезвычайно инертны.

Таким образом, в экономике действительно имеются довольно значимые дополнительные трудовые ресурсы. В то же время эти ресурсы чрезвычайно сложно вовлечь в эффективный производственный процесс, по крайней мере, в условиях стагнации экономики.

Снижение экономической активности населения и определенное сокращение занятости, на наш взгляд, во многом обусловлено общей макроэкономической ситуацией – низкими темпами роста экономики. В свою очередь, рост экономики в решающей степени зависит от увеличения производительности труда. В России в 2018 г. она составляла всего 38% уровня производительности труда в США, 49% уровня производительности в Японии и 55% уровня производительности в Чехии²⁵. Низ-

²⁴ Динамика реальных затрат труда построена по аналогии с динамикой загрузки мощностей и учитывает технологические возможности производства. Производительность действительных затрат труда зависит от уровня и динамики технологических изменений в отдельных секторах экономики.

²⁵ Данные рассчитаны с использованием статистики ОЭСР, <https://data.oecd.org/>

кий уровень производительности труда в России является в первую очередь следствием отставания в технологическом развитии страны.

Если в качестве измерителя технологического уровня производства рассматривать продуктивность использования первичных ресурсов²⁶, то в России в 2017 г. она была равна 5,5, тогда как в Японии и в Германии в 2014 г. продуктивность равнялась 9,5 и 9,9 соответственно²⁷. С учетом разницы в продуктивности использования первичных ресурсов структурно-технологическое отставание России, например, от Японии оценивается в 25-30 лет. Сложившееся на ретроспективе соотношение динамики производительности труда и продуктивности для экономики России позволяет рассчитывать на рост производительности труда на 1,8% при росте продуктивности использования первичных ресурсов на 1%. Таким образом, обновление капитала и технологическое переоснащение производства является ключевым фактором ускорения роста производительности труда.

Повышение динамики производительности труда может быть связано также с ростом заработной платы. Именно низкая цена рабочей силы является одним из факторов, стимулирующих накопление скрытой безработицы (неполной и неэффективной занятости) и рост доли низкоквалифицированного труда. Напротив, увеличение оплаты труда стимулирует предприятия использовать более квалифицированные кадры, повышать фондовооруженность рабочих мест, более эффективно организовывать рабочий процесс, что способствует росту производительности труда.

Расчеты ИНП РАН показывают, что при прочих равных условиях рост заработной платы в среднем по экономике на 1% приводит к увеличению производительности труда как минимум на 0,1%.

На динамику производительности труда в целом по экономике влияет и фактор структурных сдвигов, потенциал и направление воздействия которых зависит от соотношения отраслевой производительности труда и изменения структуры производства.

В целом тенденции в изменении структуры занятости населения в России за период с 1980 по 2017 г. были схожи с таковыми в экономиках развитых стран: снизились доли занятых в обрабатывающих производствах (на 16 проц. п.) и в сельском хозяйстве (на 6 проц. п.), возросла доля занятых в сфере услуг (на 21 проц. п.).

Изменения структуры занятости и соответствующие сдвиги в структуре производства в ретроспективе 1980-2017 гг. (применительно к ценовым пропорциям последнего десятилетия) привело к замедлению динамики суммарной по экономике производительности труда (по оценкам ИНП РАН, на 0,13 проц. п. в год). Это связано с тем, что в результате указанных изменений в структуре валового выпуска увеличилась доля

²⁶ Величина, обратная материалоемкости по первичным ресурсам, отражает динамику стоимости, добавленной обработкой. Рассчитана с использованием данных межотраслевых балансов за период 1980-2017 гг. Например, она показывает, что стоимость, произведенной в 2017 г. продукции, была в 5,5 раза больше стоимости использованных в экономике первичных ресурсов.

²⁷ Данные рассчитаны с использованием межотраслевых балансов WIOD.

отраслей с относительно низкой производительностью труда, в первую очередь, торговли и отраслей социальных услуг.

По оценкам ИНП РАН²⁸, изменение структуры производства в направлении повышения доли машиностроительных и нефтехимических производств и снижения доли сельского хозяйства, оптовой и розничной торговли может добавить к росту производительности труда в периоде до 2035 г. до 0,5 проц. п. в год.

При оценке влияния изменений в структуре экономики на производительность труда важно учитывать относительные цены. При текущей структуре относительных цен наибольший разрыв в уровне производительности труда по отношению к развитым странам приходится на сектора с наибольшим числом избыточно занятого населения, в первую очередь, это ряд секторов сферы услуг: торговля, государственное управление, образование, здравоохранение.

Исходя из межстрановых сопоставлений (табл. 5.5) можно ожидать продолжения роста числа занятых в сфере услуг, в том числе за счет перераспределения занятых из сельского хозяйства. Однако уже в настоящее время избыточными с точки зрения уровня занятости в сравнении с развитыми странами, можно признать розничную торговлю и образование, тогда как в здравоохранении, напротив, уровень занятости недостаточен.

Таблица 5.5

Структура численности занятого населения по странам, 2014 г., %

Показатель	Германия	Япония	США	Россия
ВСЕГО,	100	100	100	100
в том числе				
Сфера материального производства, в том числе	26,3	25,8	15,1	39,9
Сельское и лесное хозяйство, охота и рыболовство	0,9	1,6	1,0	15,7
Добывающая промышленность	0,2	0,1	0,5	1,7
Обрабатывающая промышленность, в том числе	18,9	16,9	8,7	13,5
Производство машин и оборудования	2,9	1,6	0,8	2,2
Обеспечение электрической энергией, газом, паром; кондиционирование воздуха, водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	1,3	0,7	0,6	2,3
Строительство	5,0	6,6	4,3	6,7
Сфера услуг, в том числе	73,7	74,2	84,9	60,1
Оптовая торговля и ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	6,4	6,8	5,8	4,9
Розничная торговля	7,4	9,9	9,3	12,7
Транспорт наземный	2,1	4,2	1,5	4,6
Деятельность административная и сопутствующие услуги	7,2	0,7	7,9	4,6
Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное обеспечение	6,6	6,3	16,6	6,4
Образование	5,8	3,7	2,3	9,7
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	12,6	13,5	12,5	7,2
Прочие услуги	25,6	29,1	28,9	10,1

Источник: база данных WIOD, расчеты ИНП РАН.

²⁸ Оценки выполнены на основе данных межотраслевых балансов, разработанных в ИНП РАН.

Анализ отраслевой динамики производительности труда показывает, что в секторе услуг она значительно отстает от среднероссийских темпов (табл. 5.6).

Таблица 5.6

Динамика численности занятых и производительности труда
(выпуск/занятого) в отдельных секторах экономики

Показатель	Доля в суммарной величине занятых, %	Среднегодовой темп прироста производительности труда, 2009-2017 гг., %	Производительность труда в 2017 г., тыс. руб./чел.	Производительность труда, % средней по экономике
Быстрый рост производительности труда				
Сельское и лесное хозяйство, охота и рыболовство	7,8	4,98	898,91	71
Добыча угля	0,2	6,48	4142,96	330
Пищевая промышленность	2,5	2,95	2540,55	202
Текстильное и швейное производство	0,8	2,13	630,45	50
Обработка древесины и производство изделий из дерева	0,5	2,56	1257,26	100
Химическое производство	0,6	7,21	4366,25	347
Фармацевтика	0,1	7,81	2861,72	228
Производство резиновых и пластиковых изделий	0,5	4,87	2372,85	189
Производство транспортных средств и оборудования	0,5	9,97	4393,14	349
Производство железнодорожного транспорта и транспортного оборудования	0,5	6,67	1620,45	129
Финансы и страхование	1,9	2,61	2433,03	194
Медленный рост производительности труда				
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,8	-0,80	2080,66	165
Строительство	8,8	-1,37	887,89	71
Оптовая и розничная торговля, ремонт	18,4	-1,24	901,10	72
Гостиницы и рестораны	2,1	-1,60	583,36	46
Транспортировка и хранение	6,7	0,27	1335,43	106
Другие предпринимательские услуги	4,5	-0,67	905,62	72
Государственное управление, оборона и обязательное социальное страхование	5,3	1,04	1351,38	107
Образование	8,0	-0,05	284,92	23
Здравоохранение	6,5	0,70	539,45	43
Другие общественные, социальные и частные услуги	4,4	-1,87	422,01	34
Производство металлических продуктов, за исключением машин и оборудования	1,0	0,76	944,96	75
Производство машин и оборудования	1,7	-2,37	887,72	71
ВСЕГО		0,78	1257,25	100

Источник: Росстат, расчеты ИНИП РАН.

Во многом такой результат связан с динамикой оплаты труда: за период 2009-2017 гг. среднегодовой рост реальной заработной платы в этих секторах отставал от роста средней зарплаты по экономике. При этом уровень средне-

месячной начисленной заработной платы в 2017-2019 гг. в гостиницах и ресторанах составлял всего около 60% среднего ее значения по экономике в целом, в образовании – 80%, в здравоохранении – 90%.

Сырьевая ориентация экономического роста ограничивает потенциал увеличения производительности труда, поскольку в добывающих секторах занята относительно малая часть работников и интенсивность их труда уже достаточно высока. Большим потенциалом роста производительности труда обладает, как было отмечено выше, сфера услуг. Однако поскольку эта сфера «завязана» на доходы материального сектора, ускорение роста производительности труда в ней во многом зависит от роста производительности и заработной платы в сфере материального производства. Таким образом, совокупный эффект роста производительности труда связан с целым рядом структурных, инвестиционных и институциональных факторов роста экономики.

Проблемы структурной безработицы, возникшие в период пандемии коронавируса, усугубляют ситуацию, но радикально не меняют проблем, связанных с недостаточной эффективностью использования трудовых ресурсов в стране. По-прежнему основные направления экономической политики в данной сфере должны быть связаны с модернизацией рабочих мест и устранением ограничений на переток рабочей силы между секторами экономики.

6. Требования к экономической политике России в контексте ответа на ключевые вызовы и риски

6.1 Внешнеэкономическая стратегия России в условиях меняющейся модели международной экономической интеграции

Высокая доля импорта на рынках промышленных товаров развитых стран, дисбалансы во внешней торговле, экологические проблемы и растущее социальное неравенство, наряду с финансовыми ограничениями глобального характера, заставляют крупнейшие экономики мира все чаще отходить от принципов свободной конкуренции в международной торговле. На практике это выражается в стремлении обеспечить конкурентоспособность национальных производителей за счет заниженного валютного курса, ограничений на импорт товаров, различного рода санкций. Дальнейшее углубление глобализации наталкивается на ограничения фундаментального характера, главным из которых является неготовность развитых стран отдать внутренний рынок зарубежным производителям. В этих условиях может сформироваться новое направление развития международной торговли, в котором ключевую роль будут играть потоки первичных ресурсов из развивающихся стран в Китай в обмен на готовые промышленные товары и комплектующие. Появление новых тенденций в развитии международной интеграции может открыть возможности для изменения роли России в международном разделении труда.

Вместе с тем расчет на заинтересованность зарубежных контрагентов в развитии экономических связей с Россией на взаимовыгодных условиях, от которого во многом отталкивается действующая внешнеэкономическая стратегия, себя не оправдал. С учетом изменяющихся внешних условий развития данный документ нуждается в пересмотре. При этом фокус должен быть сосредоточен на направлениях, продвижение по которым зависит главным образом от внутриэкономической политики.

США: от глобализации²⁹ к протекционизму. В марте 2018 г. США ввели 25-процентные импортные пошлины на сталь и 10-процентные – на алюминий, временно исключив из списка стран, на которые распространяется новый импортный тариф, своих ближайших союзников. С 1 июля 2018 г. новые импортные пошлины стали распространяться на сталь и алюминий, ввозимые в США из ЕС, Канады и Мексики. Для США, которые последние 60 лет отстаивали идеологию устранения барьеров для международных потоков товаров и капитала, такое одностороннее введение импортных пошлин является беспрецедентным шагом.

²⁹Под глобализацией в данном случае понимается открытие внутренних рынков товаров и капитала отдельных стран и рост доли импортной продукции во внутреннем потреблении (как конечном, так и промежуточном).

У данного решения, которое вступает в явное противоречие с проектом глобализации, есть вполне практическое объяснение. Алюминий и сталь широко используются для производства военной техники и вооружений. Интересы национальной безопасности требуют наличия определенного количества действующих мощностей в гражданской экономике по выплавке стали и алюминия и производству изделий из них. Кроме того, наличие необходимого объема действующих мощностей по производству первичных ресурсов снижает риски внешнеэкономического давления в случае ведения торговых войн.

В последние годы глобальный и устойчивый переизбыток мощностей в этих отраслях по сравнению с мировым спросом и более высокие цены на рынке США по сравнению с ценами на сталь и алюминий в странах-крупнейших производителях привели к росту доли импорта во внутреннем потреблении в США до критических значений. Под давлением импорта стали закрываться сталеплавильные заводы, а уровень загрузки производственных мощностей по выплавке упал ниже 70%. При этом, по оценкам министерства торговли США, минимально допустимый уровень, который обеспечивает устойчивое воспроизводство основных фондов, достаточный объем инвестиций в НИОКР и сохранение занятых в отрасли, составляет не менее 80%.

Объясняя более низкие цены в странах-экспортерах металлов государственной поддержкой и нечестной конкуренцией, министерство торговли США, тем не менее, рекомендовало ввести пошлины для всех стран, экспортирующих алюминий и сталь в США, так как в противном случае антидемпинговые расследования могут затянуться на годы.

Введение Соединенными Штатами импортных пошлин на алюминий и сталь является наглядной иллюстрацией сбоев, которые начал давать проект глобализации после мирового экономического кризиса 2008-2009 гг., когда доля мирового экспорта в ВВП перестала устойчиво расти (в отличие от 1980-2000 гг.), а эластичность темпов прироста мирового экспорта по мировому ВВП снизилась примерно с 2 до 1,2 в 2012-2016 гг. (рис. 6.1).

Пример США доказывает, что любой глобальный проект или идеология хороши лишь до тех пор, пока они отвечают национальным интересам ведущих государств мира. Положительный эффект для развитых стран состоял в возможности перераспределения в свою пользу добавленной стоимости от производств, вынесенных в развивающиеся страны, в которых от участия в глобальных производственных цепочках фактически оставалась лишь заработная плата низкоквалифицированного персонала. Возможность развитых стран по перераспределению в свою пользу большей части добавленной стоимости от продукции, создаваемой в международной кооперации, основана, прежде всего, на технологическом лидерстве, которое поддерживается накоплением человеческого капитала и инвестициями в НИОКР.

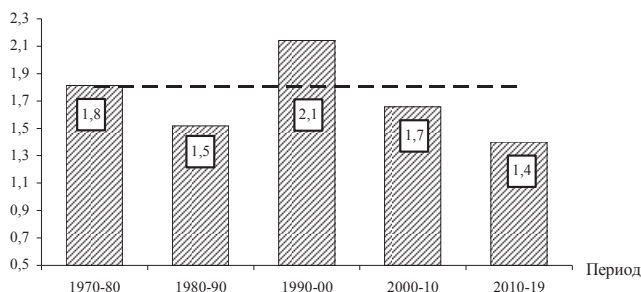


Рис. 6.1. Отношение темпов прироста мирового экспорта товаров и услуг к темпам прироста мирового ВВП (сопоставимые цены; годы спада мирового ВВП из расчета исключены)

▨ эластичность мирового экспорта к ВВП; — — среднее за 1980-2011 гг.

Источник: Мировой Банк, расчеты ИНИП РАН.

Однако у такой модели глобальной экономики есть свои пределы. Структурная перестройка экономик развитых стран, сопровождающаяся возрастающей долей импортных товаров и услуг на внутреннем рынке, приводит к сокращению числа рабочих мест в промышленности, «вымыванию» среднего класса, росту неравенства и подрыву национальной безопасности (как в случае импорта стали в США).

Реакция США на внутриэкономические проблемы, порождаемые ростом присутствия импорта на внутреннем рынке, а также высокая вероятность принятия ответных мер со стороны других крупнейших экономик означают, что этап развития мировой экономики и мировой торговли, связанный с «облегчением» структуры выпуска в развитых странах и ростом их зависимости от импорта, подходит к концу.

Результаты достижения целей внешнеэкономической стратегии России. Изменение модели глобальной интеграции ставит задачу по корректировке действующей национальной внешнеэкономической стратегии России, многие положения которой утратили актуальность. Так, действующий уже почти 5 лет режим санкций и антисанкций не соответствует одному из основных принципов стратегии – открытости российской экономики в расчете на взаимность и справедливую конкуренцию.

Не оправдались ожидания эффективного взаимодействия российского и зарубежного бизнеса (прежде всего, в части западных ТНК) в области привлечения необходимых компетенций и технологий через наращивание притока иностранного капитала. Выполнение задачи по массовому переносу высокотехнологичных производств в Россию в настоящее время и в обозримом будущем выглядит нереалистичным.

Не была решена задача по созданию единого энергетического комплекса Россия-Европа через обмен активами. Идея перевода торговли российской нефтью «Юралс» на национальную валюту не была реализована, а россий-

ский рубль так и не стал полноценной резервной региональной валютой. Не удалось наладить конструктивный торговый диалог с крупнейшими эконо- миками мира, такими как США и Европейский Союз.

Вместе с тем реализация отдельных задач Внешнеэкономической стратегии была довольно успешной. Это касается, прежде всего, даль- нейшего развития экспортного потенциала ТЭК, наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции (прежде всего зерновых), развития ре- гиональной интеграции в рамках ЕАЭС.

Однако уже в настоящее время можно отметить, что ключевые целе- вые показатели стратегии на 2020 г. достигнуты не будут. Например, до- ля России в мировом экспорте высокотехнологичных товаров составляет чуть более 0,3%, тогда как целевой уровень на 2020 г. был установлен в 2%. Не удалось добиться диверсификации товарной структуры экспорта.

В изменившихся глобальных условиях обновленная внешнеэкономи- ческая стратегия может строиться исходя из ограниченной открытости на- циональной экономики с акцентом на модернизацию производств и разви- тие внутреннего рынка. Должна быть определена и обоснована новая роль топливно-энергетического сектора, экспортный потенциал которого необ- ходимо направить на развитие экономики, а не исключительно на поддерж- ку конечного спроса через каналы бюджетного перераспределения.

Нормализация доли импорта на внутреннем рынке высокотехно- логичной продукции как одно из приоритетных направлений внешне- экономической стратегии. В 2000-е годы рост доходов от экспорта уг- леводородов обеспечивал поддержку конечного спроса и импорта, кото- рый постепенно занял место отечественной продукции на внутреннем рынке. Основной причиной этого стало упрощение структуры экономики в результате кризиса 1990-х годов. Прекращение роста экспортных дохо- дов в условиях высокой зависимости от импорта привело к существен- ному замедлению экономического роста, начиная с 2013 г.

Иными словами, проблема состоит не в «сырьевой зависимости» или высокой доле углеводородов в экспорте. Любая страна поставляет на ми- ровой рынок тот товар, который имеется внутри страны в относительном избытке, будь то полезные ископаемые, продовольствие или высокотех- нологичные товары. Ключевая проблема развития внешней торговли и российской экономики в целом состоит в чрезмерной зависимости от импорта. Это доказывает и ситуация последних лет. Так, восстановление российской экономики в 2017 г. сопровождалось двузначными темпами прироста физического объема импорта (+17%), при нулевом росте обраба- тывающей промышленности. Поддержание устойчивых темпов прироста экономики в 3-4% невозможно без снижения доли импорта во внутреннем потреблении. В противном случае любое сколь-нибудь длительное ускоре- ние экономического роста будет сопровождаться обнулением сальдо счета текущих операций и новой девальвацией рубля.

Снижение зависимости от импорта не следует трактовать как самоизоляцию от внешнего мира. Отказ от критически важной импортной продукции в краткосрочной и среднесрочной перспективе невозможен, что связано с существенными разрывами в уровне используемых технологий по многим направлениям производства, дефицитом научно-исследовательских заделов в гражданском секторе, ограничениями финансового характера. Кроме того, в настоящее время около 40% машин и оборудования на российских предприятиях являются импортными.

Вместе с тем «нормализация» использования импортной продукции на внутреннем рынке является необходимым элементом структурно-инвестиционной политики, направленной на восстановление темпов экономического роста. Уменьшение зависимости от импорта снижает риски внешнеполитического давления, а главное, обеспечивает восстановление производственных цепочек в промышленности, что создаст новые конкурентные преимущества, связанные с повышением эффективности производства и дальнейшим наращиванием несырьевого экспорта.

Снижение доли импорта на внутреннем рынке, кроме того, является ответом на жесткие ограничения по наращиванию экспорта в среднесрочной перспективе и необходимость поддерживать положительное сальдо счета текущих операций на уровне не меньше 1-2% ВВП, что необходимо для поддержания стабильности обменного курса. Для решения этих задач потребуется к 2030 г. увеличить объем несырьевого экспорта до 220-250 млрд. долл., обеспечив одновременно двукратное снижение доли импортной продукции на внутреннем рынке инвестиционных товаров.

В этом направлении уже достигнуты определенные результаты на внутреннем рынке потребительских товаров. По итогам 2015 г. доля импорта в конечном потреблении домохозяйств составляла всего 23%, тогда как в 2008 г. этот показатель находился на уровне около 40%. Эта тенденция сохранялась и в последующие годы. В 2020 г. в результате девальвации курса рубля произошло сокращение импорта, однако оно не носило существенного характера в силу того, что доля импорта в потреблении домашних хозяйств уже практически целиком обеспечивается не производимыми в стране товарами. Вместе с тем сохраняется высокая доля импорта в конечном спросе по машинам и оборудованию, лекарственным средствам, электронике.

Одним из инструментов создания необходимых условий снижения доли импортной продукции на внутреннем рынке является динамика валютного курса. Экономически целесообразно иметь «плавающий» курс рубля к иностранным валютам, но одновременно с этим денежные власти должны (при необходимости) поддерживать достаточную ценовую конкурентоспособность отечественной продукции, обеспечивать положительное сальдо счета текущих операций и макроэкономическую стабильность. Таким образом, валютный курс должен не только уравнивать текущие спрос и предложение валюты, но и быть равновесным с точки зрения задач экономического развития. В этой связи свободное курсооб-

разование может быть дополнено мягкими инструментами регулирования, в частности, через механизмы «бюджетного правила».

В среднесрочной перспективе укрепление курса рубля не имеет альтернативы, но оно должно базироваться на росте подушевого ВВП и снижении технологической зависимости от импорта.

Санкционный режим западных стран в отношении России делает снижение зависимости от импорта естественным и необходимым ответом на ограничения доступа к западным технологиям и оборудованию.

Запрет на передачу западными компаниями технологий разведки, бурения и транспортировки, а также на участие западных компаний в проектах по добыче и созданию транспортной инфраструктуры приведут к повышению спроса на аналогичное оборудование и технологии российского производства. Таким образом, санкции создают возможности для ускорения темпов роста в промышленности за счет снижения доли импорта на внутреннем рынке при условии неснижения добычи углеводородов. Спрос на продукцию российского машиностроения со стороны ТЭК имеет существенный потенциал роста, что связано с ожидаемым увеличением капиталоемкости добычи углеводородов.

Задача по увеличению несырьевого экспорта, безусловно, остается одной из ключевых для внешнеэкономической стратегии. Однако рассчитывать на то, что в среднесрочной перспективе до 5-7 лет несырьевой экспорт станет расти высокими темпами и будет играть заметную роль в суммарном экспорте, не приходится. Как показывает ретроспективная динамика российского высокотехнологичного экспорта, без внутренних факторов в виде растущих затрат бизнеса на НИОКР доля российской высокотехнологичной продукции в мировом высокотехнологичном экспорте за 10 лет изменилась всего на 0,15 проц. п. То же самое и с несырьевым экспортом в целом. Без обновления производственных фондов в обрабатывающей промышленности, снижения зависимости от импорта, прежде всего в инвестиционном машиностроении, без создания внутренних механизмов поддержки ценовой конкурентоспособности рост несырьевого экспорта вряд ли будет существенным. В свою очередь, создание внутренних условий для масштабной экспортной экспансии требует времени и наращивания инвестиций. Отсюда вытекает требование к эшелонированию во времени целевых приоритетов и решаемых задач внешнеэкономической стратегии.

Одним из ключевых условий расширения несырьевого экспорта является поддержка ценовой конкурентоспособности внутренних производителей. Для этого необходимы модернизация принципа netback³⁰ (особенно при сохранении «бюджетного правила») при формировании внутренних цен и переход на новые принципы налогообложения в ТЭК.

³⁰ Экспортный паритет при формировании цен на сырьевую продукцию на внутреннем рынке, когда внутренние цены равны мировым за вычетом затрат на транспортировку и экспортные пошлины и скорректированных на курс рубля.

На данный момент сложно определить контуры будущей модели международной интеграции. Формирование модели, при которой ведущие государства из числа развивающихся стран Азии стали бы активно выносить наиболее трудоемкие производства в новые регионы с относительно избыточными трудовыми ресурсами, сопоставимыми по масштабам (например, Африку), пока не просматривается. Таким образом, пролонгация действия модели глобализации за счет втягивания в нее новых стран как минимум в среднесрочной перспективе представляется маловероятной.

Судя по характеру инвестиционной активности Китая в странах Африки, Латинской Америке, бывших советских республиках на Востоке, выстраиваемая Китаем модель международных отношений направлена на экспорт природных ресурсов из развивающихся стран в Китай и обратную поставку в эти страны товаров, полученных в результате переработки сырья. При этом будет увеличиваться долговая зависимость стран, богатых природным сырьем, от китайских кредитов, что еще больше закрепит за этими странами роль поставщиков природных ресурсов. Также будет сохраняться экспорт китайской продукции в развитые страны в обмен на технологии и инвестиции. Вместе с тем, с ростом собственного сектора исследований и разработок Китай все в меньшей степени будет выступать источником технологической ренты для развитых стран.

В рамках такой системы формирования мировой торговли Россия могла бы увеличить экспорт на рынки развивающихся стран авиационной техники, специализированного грузового транспорта, инфраструктурных и высокотехнологичных решений в энергетике (технологии и оборудование для АЭС), технологий добычи природных ресурсов, а также военной техники и вооружений для обеспечения суверенитета стран, добывающих и экспортирующих природные ресурсы. В данных видах деятельности отечественные производители имеют высокую конкурентоспособность и прочные позиции на внешних рынках.

По каким бы сценариям ни развивались мировая экономика и мировая торговля, в конструктивных вариантах таких сценариев участие России в системе международного разделения труда на принципах обмена первичного сырья на продукцию для конечного потребления будет иметь негативное влияние на долгосрочные темпы экономического роста, что обусловлено снижением ресурсоемкости и стагнацией в объемах потребления первичных энергоресурсов в развивающихся и развитых странах.

Возможности изменения модели участия России в системе международного разделения труда в текущих условиях связаны, прежде всего, с внутренними факторами развития и параметрами внутренней экономической политики.

6.2 Оценка производственного потенциала экономики

Исходным пунктом анализа имеющихся альтернатив в области социально-экономического развития и соответственно экономической политики является оценка возможностей использования потенциала незагруженных производственных мощностей. Это важно потому, что данный потенциал позволяет оценить возможности безинфляционного стимулирования спроса на отечественную продукцию и, следовательно, использование этого направления экономической политики для повышения темпов роста в кратко- и среднесрочной перспективе.

Если оценивать существующий потенциал экономического роста, то речь должна идти об имеющемся потенциале загрузки производственных мощностей, который способен обеспечить удовлетворение сжавшегося, но потенциально очень высокого спроса населения на жилье, товары длительного пользования, а также потребностей экономики в инвестиционном и инфраструктурном строительстве.

Динамика изменения основного капитала и ВВП за период 2009-2017 гг. свидетельствует о том, что в российской экономике сформировался существенный резерв незагруженных производственных мощностей. При темпе среднегодового прироста ВВП в эти годы ниже 1% производственные мощности за весь период увеличились почти на 40% при среднегодовом темпе прироста 3,7% (рис. 6.2а).

При предположении, что в 2008 г. производственные мощности были максимально загружены, в 2017 г. с учетом фактической экономической динамики их загрузка должна была бы составить 76%. Расчеты показывают, что даже если основные фонды не будут увеличиваться, а экономика с 2021 г. будет расти на 5% ежегодно, уровень загрузки мощностей, характерный для 2008 г., будет достигнут только в 2023 г. (рис. 6.2б).

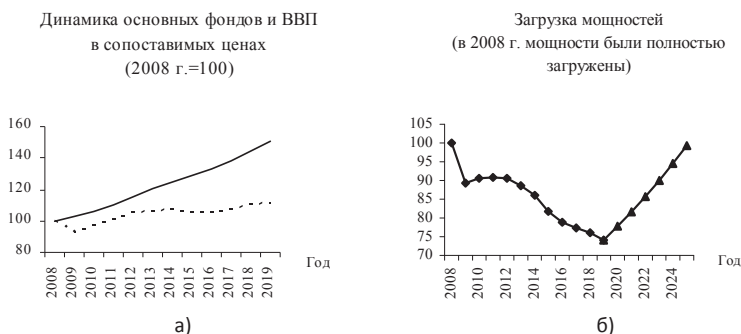


Рис. 6.2. Динамика основных фондов и ВВП в сопоставимых ценах (2008 г.=100%)
 — основные фонды; ---- ВВП; —◆— 1 ряд; —▲— 2 ряд

По уровню загрузки мощностей в 2014-2019 гг. можно выделить три группы видов экономической деятельности:

- низкая загрузка мощностей (около 50%) характерна для производств инвестиционного комплекса – машиностроения и производства изделий из металлов;
- загрузка мощностей в 60-65% наблюдалась в производстве потребительской продукции (пищевые продукты и легкая промышленность) и производстве промежуточной продукции последних переделов (строительные материалы, изделия из резины и пластмасс);
- загрузка мощностей в 80-85% сохранилась в ориентированном на экспорт топливно-сырьевом комплексе. Это такие виды деятельности, как добыча полезных ископаемых, нефтепереработка, металлургия, основная химия, деревообработка.

Данные оценки, полученные на основе статистики Росстата по уровню использования среднегодовой производственной мощности по выпуску отдельных товаров, свидетельствуют о значительных резервах по наращиванию выпуска в несырьевом сегменте промышленности. С 2013 по 2019 г. загрузка мощностей по видам деятельности возросла или осталась неизменной в топливно-сырьевом секторе, причем на высоком уровне (75-85%)³¹, в машиностроительных видах деятельности – снизилась; и в целом по всем отраслям промышленности, исключая ТЭК, составляет менее 65%.

За десятилетний период низких темпов экономического роста в российской экономике накопилось много проблем. Однако необходимо отметить и достигнутые успехи. Это важно, потому что эти успехи, так или иначе, можно тиражировать в других секторах экономики. Анализ обновления основного капитала за последние 10-15 лет показывает, что оно довольно неоднородно, но есть направления, где ситуация существенно улучшилась (рис. 6.4).



Рис. 6.4. Усредненные коэффициенты обновления основных фондов в 2000-2019 гг.

Источник: Росстат, расчеты ИПП РАН.

³¹ Речь идет не только об отраслях топливно-энергетического комплекса (ТЭК), но и других экспортно-ориентированных сырьевых секторах: металлургии, химическом производстве и т.д.

Таковыми направлениями являются нефтепереработка, где среднегодовые усредненные коэффициенты обновления основных фондов составляли 8,5%, и это привело к изменению качественного состояния нефтеперерабатывающей промышленности. Сходные процессы отмечались в металлургии, химии, сельском хозяйстве и оборонно-промышленном комплексе³².

Следует отметить, что за последнее пятнадцать лет более чем на 25% обновлены мощности по производству цемента, автомобильных шин, почти на треть увеличены производственные мощности в автомобильной промышленности (рис. 6.5). В основном это промышленная сборка, но с новым качеством организации производства, новыми требованиями к издержкам, что формирует потенциал, который можно использовать в ближайшие годы для ускорения темпов и повышения качества экономического роста.



Рис. 6.5. Вводы мощностей по производству отдельных видов продукции в 2006-2019 гг.

Источник: Росстат, расчеты ИНИП РАН.

Аналогичная ситуация с производством телевизоров, по которым наша страна уже стала крупнейшим экспортером в Европе. Следует сказать о производстве труб большого диаметра, которого фактически не было в России, теперь оно существует. Таким образом, в разных и важных для развития экономики секторах происходили серьезные изменения, связанные с ростом эффективности и расширением производственного потенциала.

Что касается использования мощностей, то, к сожалению, период экономической стагнации привел к тому, что они (кстати говоря, большая часть этих мощностей ориентирована на инвестиционный спрос: на строительство дорог, мостов, на производство автомобилей и т.д.) используются лишь в ограниченной степени. Практически по всем видам экономической деятельности существуют значимые резервы увеличения производства. Только в пищевом и химическом производствах уровень

³²Рутковская Е.А. Динамика основного капитала по видам деятельности: оценка и анализ // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2018. Т. 16. С. 102-120.

загрузки производственных мощностей превышает уровни 2013 г., но и в этих секторах, несмотря на негативную экономическую конъюнктуру, продолжается процесс активного обновления основного капитала и ввода в строй новых производств.

Помимо потенциала расширения выпуска, в российской экономике также имеются возможности для ускорения динамики потребительского спроса – результат накопления неудовлетворенного спроса, связанного со снижением реальных располагаемых доходов населения в последние годы.

Если бы в 2014-2018 гг. средний спрос населения на товары длительного пользования сохранялся на уровне 2010-2013 гг., то российские граждане за этот период купили бы дополнительно свыше 4 млн. новых легковых автомобилей (при потенциальных объемах выпуска в 2,8 млн. шт. в год), почти 5 млн. холодильников (при годовом потенциальном выпуске в 4 млн. шт.), 4 млн. стиральных машин (при годовом потенциальном выпуске в 3 млн. шт.) и т.д. Таким образом, следует учитывать все еще сохраняющийся низкий уровень насыщения потребительского спроса товарами длительного пользования. Чтобы покрыть этот спрос, необходимо интенсивно наращивать выпуск как минимум в течение нескольких лет.

В свою очередь спрос определяется наличием в стране финансовых ресурсов. Объем финансовой ликвидности в российской экономике по факту избыточен, даже с учетом кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией. Потенциально имеющийся запас ликвидности вполне можно использовать для того, чтобы обеспечить неудовлетворенный спрос.

Следует исходить из того, что в экономике сформированы ключевые рынки, а бизнес и население в целом рационально реагируют на изменение экономической конъюнктуры. Это означает, что в сложившихся условиях рост доходов населения будет способствовать увеличению потребительского спроса, который будет воспринят бизнесом как сигнал для расширения производства и инвестиционной деятельности.

Без набора мер по стимулированию конечного спроса невозможно решить проблему низкой загрузки мощностей и неэффективного использования рабочей силы, а соответственно невозможно создать у бизнеса мотивацию к расширению инвестиционной деятельности.

Все это говорит о том, что российская экономика с учетом имеющегося потенциала использования мощностей, трудовых ресурсов и потребительского спроса соответствует более высоким показателям экономического развития, по меньшей мере, в краткосрочной перспективе.

Однако с учетом ограничений на спрос, накладываемых политикой макроэкономической стабилизации, потенциальные темпы прироста ВВП находятся на уровне 1,5-2,0%. В частности, это выражается в избыточном резервировании. По итогам 2018 г. профицит бюджета составил 2,7 трлн. руб., структурный профицит в банковской системе около 3 трлн. руб. В целом объем резервирования в экономике в 2018 г. составил около 10% ВВП. Сложилась ситуация, при которой доходы в услови-

ях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры не используются на цели модернизации экономики, тем самым искусственно занижаются темпы экономического роста.

Казалось бы, в условиях имеющегося потенциала роста за счет использования свободных мощностей естественной была бы политика разумного стимулирования спроса в целях повышения уровня экономической активности. Однако этого не происходит. По-видимому, сдерживающим фактором являются те риски, которые сопровождают проведение активной экономической политики.

Однако не менее существенные риски возникают при длительном нахождении спроса на уровнях ниже равновесных, главный из которых состоит в постепенном снижении достижимых темпов экономического развития. Если в период после кризиса 2008-2009 гг. можно было говорить о потенциально достижимых темпах прироста ВВП в 5-7%, то в настоящее время – не более, чем о 3-5%.

Можно утверждать, что в современной разноразмерной экономике, не находящейся в ситуации структурного равновесия, стабильность финансовой системы сама по себе не обеспечивает запуск экономического роста. Скорее, наоборот. Ограничения, накладываемые на спрос требованиями по макрофинансовой стабильности, формируют новые ограничения на уровне секторов экономики и регионов, существенно повышая риски нарушения общей макроэкономической сбалансированности в среднесрочной перспективе.

Тем не менее, потенциал умеренного или даже быстрого роста выпуска имеется в целом спектре крупных секторов. Этот рост в зависимости от сектора будет опираться как на расширение внутреннего рынка в меру роста производительности в экономике, так и на наращивание экспорта, а также в ряде случаев – на импортозамещение. Иными словами, в условиях уже произошедшего существенного падения импорта вследствие девальвации рубля речь должна идти не о дальнейшем абсолютном снижении импорта, а об отставании темпа роста импорта от темпов расширения внутренних рынков.

Необходимо выделить следующие крупные сектора, являющиеся перспективными с точки зрения будущего роста.

1. Химический комплекс, где можно ожидать поддержания темпов роста на уровне 4-5% в год. Основа роста – освоение растущих внутреннего и ближних зарубежных рынков, а также вытеснение импорта продуктов углубленной переработки сырья (прежде всего, пластмассовые изделия и фармацевтические продукты) плюс наращивание экспорта продукции среднего и средне-верхнего переделов (полиэтилены и полипропилены и т.п.).

Факторами конкурентоспособности, обеспечивающими возможности для роста, выступают: полная обеспеченность собственным нефтехимическим сырьем, наличие крупных достаточно эффективных компаний, низкие цены на базовые ресурсы (после девальвации 2014 г.), относительно невысокая насыщенность внутреннего рынка и рынков сопредельных стран нефте-

химической конечной продукцией. Сдерживающим некритичным фактором является зависимость от импорта технологий и оборудования.

2. Агропромышленный комплекс (АПК), где можно ожидать поддержания темпов прироста до 3% в год. Основа роста – освоение растущих внутреннего и внешних рынков, в том числе за счет определенного наращивания экспорта (следует отметить, что потенциал импортозамещения в этой отрасли в значительной степени уже реализован).

Факторами конкурентоспособности выступают потенциально высокая обеспеченность сельхозсырьем, наличие средне-крупных компаний (способных осуществлять масштабные инвестиционные проекты), низкие цены на базовые ресурсы. Сдерживающими факторами выступают: пока еще слабо развитая сырьевая база, ограничения по потенциально выращиваемым культурам (из-за климата), определенная зависимость от импорта технологий и оборудования, семенного материала, ограниченные возможности экспортной экспансии («конкуренция субсидирования», значительная транспортная составляющая).

3. Строительный комплекс, где можно ожидать поддержания темпов прироста на уровне до 4-5% в год. Важно, что этот сектор – сам по себе ограниченный по масштабам – обладает существенным мультипликативным эффектом. Его развитие не только решает проблему повышения качества жизни, но и дополнительно выступает драйвером роста для целого спектра связанных секторов (производство товаров длительного пользования, отделочные материалы и т.п.).

4. Машиностроительный комплекс. Перспективы развития данного сектора потенциально очень хорошие, здесь можно было бы добиться темпов прироста на уровне до 7-8% в год, однако эта задача является нетривиальной в силу преобладания на машиностроительных рынках глобальных высококонкурентоспособных компаний при одновременной утрате компетенций и технологий в отечественном машиностроении, а также критической зависимости от импорта технологий и оборудования.

В долгосрочной перспективе источниками потенциального роста в этом секторе должны стать активное наращивание экспорта, достигаемое через встраивание в глобальные производственные цепочки, а также освоение внутреннего рынка за счет частичного вытеснения импорта на отдельных рынках с опорой на импорт технологий и компетенций. Политическая поддержка развития данного сектора – в рамках разработки и реализации эффективных планов развития – является критически важным условием в силу специфики конкуренции на таких рынках, в том числе наличия такой поддержки в странах-конкурентах. (При этом масштабы дополнительных инвестиций, позволяющих выйти за пределы инерционной динамики в машиностроении, составляют не менее 1,5-2,0 трлн. руб.).

Важным условием успеха развития сектора является обеспечение этапности освоения отдельных рыночных ниш и сегментов. На первой фазе комплексное развитие должно получить несколько наиболее крупных

секторов с наиболее развитым внутренним рынком: нефтегазовое машиностроение, производство машин и оборудования для АПК (сельхозмашиностроение и машиностроение для пищевых производств), производство прочих машин и оборудования для добычи полезных ископаемых, строительства, а также транспортное машиностроение. Кроме того, имеются все предпосылки для развития электротехнической промышленности и отдельных видов приборостроения, включая производство медтехники.

5. Сектор коммерческих и персональных услуг. Данный сектор потенциально может расти темпом до 4% в год. Следует, однако, учитывать, что рост в данном секторе во многом определяется масштабами роста производительности труда и общей эффективности в базовых отраслях. Для того чтобы этот сектор стал драйвером роста, необходимо максимально возможное стимулирование развития экспорта услуг.

Таким образом, потенциал экономического роста со стороны производства в период до 2025 г. составляет 3,5-4% в среднем за год.

6.3 Направления эффективного использования ресурсного потенциала

Ключевая развилка относительно использования ресурсного потенциала России касается возможностей наращивания экспорта российских энергоресурсов, а именно:

- увеличение добычи, переработки и экспорта энергетических ресурсов, а также рост на этой основе нефтегазовых доходов;
- либерализация условий поставок экспорта российского газа в Европу (предоставление доступа нефтяным компаниям к экспортной газовой инфраструктуре может вести к определенному снижению цен в Европе, но позволит снизить политизированность газовой тематики и нарастить объем российского экспорта. Сложившийся уровень издержек российских добывающих компаний позволяет осуществлять эффективную борьбу за новые ниши на рынках);
- наращивание экспорта угля в АТР (девальвация рубля сделала российский уголь наиболее конкурентоспособным. При этом существует высокая вероятность, что срок эффективной реализации потенциала России по экспорту угля может быть ограничен одним-двумя десятилетиями).

Не менее важной остается проблема установления внутренних цен на энергетические ресурсы, сдерживание/снижение которых может стимулировать экономический рост по следующим каналам:

- перераспределение структуры потребления домашних хозяйств, что может увеличить спрос на товары длительного пользования;
- увеличение производства и внутреннего потребления энергоресурсов с мультипликативными эффектами на ВВП по всей цепочке переработки сырья;

- снижение вклада в инфляцию и инфляционные ожидания, что повысит качество макрофинансовой политики.

В России в настоящее время фактически определена ценовая динамика на моторные топлива через установление *price-sar* (ценового ориентира) для оптовой цены и его ежегодное индексирование на уровень ожидаемой инфляции. При этом в условиях стагнации экономики и завершения большого налогового маневра резко ухудшилась доступность моторного топлива для населения и бизнеса в 2018 г., когда при росте номинальных доходов населения на 4% бензин подорожал на 10%, а дизельное топливо – на 15% (за последние 5 лет ситуация аналогичная – при росте номинальных доходов на 26% бензин подорожал на 40%, ДТ – на 30%). Введенное регулирование оптовой цены замораживает эту ситуацию и дестимулирует рост потребления моторных топлив.

Снижение цен в условиях завершения большого налогового маневра может быть достигнуто путем уменьшения уровня оптового *price-sar* при одновременном сокращении «прямых» акцизов (эффект – меньше поступления в дорожные фонды), либо увеличении выплат по «обратным» акцизам (эффект – увеличение расходов федерального бюджета).

Несмотря на обозначенное негативное влияние на доходы бюджета, сценарий относительного удешевления моторных топлив вполне целесообразен и обоснован с экономической точки зрения. Так, снижение цены на бензин в России на 10% приводит к росту потребления домашних хозяйств на 0,4%, использования моторного топлива – на 1,2%, покупок транспортных средств – на 2%. Следует подчеркнуть, что рост внутреннего спроса, в свою очередь, создаст позитивный эффект для доходов бюджета. Это произойдет не только за счет дополнительных объемов потребления топлив, но и также вследствие перераспределения видовой структуры налоговых поступлений. Ведь при экспорте бензина бюджет получает таможенную пошлину в размере всего 1,5 руб./л, а если бы бензин был потреблен внутри страны, бюджет получил бы акциз в размере 9,5 руб./л.

Одной из наиболее перспективных возможностей развития ТЭК является наращивание поставок природного газа на внутренний рынок, где существует значительная потребность в газификации – 15% площади всех жилищ в стране, или 18,7 млн. чел. (7 млн. домохозяйств). Это может обеспечить дополнительный спрос в размере 15-20 млрд. куб. м (3-5% совокупного потребления природного газа в стране).

В настоящее время газовая отрасль характеризуется различными условиями функционирования для разных газодобывающих компаний – различаются себестоимость добычи и НДС (основной налог для внутреннего рынка). У Газпрома выше затраты на добычу, чем у прочих компаний; затраты на транспортировку примерно сопоставимы; почти в два раза различается НДС – 1100 руб./тыс. куб. м для Газпрома и около 500 руб./тыс. куб. м – для прочих производителей. В результате прибыль от поставок на внутренний рынок существенно

различается. В 2017 г. у Газпрома она оценивалась на околонулевом уровне, а другие поставщики могли быть высокодоходными – рентабельность по выручке до 20%.

Инструментами для решения задачи ускорения газификации могут стать:

- отмена НДС на новые объемы поставок газа на несколько лет (это делает поставки привлекательными для Газпрома и выравнивает условия с прочими поставщиками);
- допуск других компаний (кроме Газпрома) к газификации. За счет возможности привлекать инвестиционные ресурсы и реализовывать комплексные проекты прочие поставщики могли бы брать на себя строительство распределительных газовых сетей до домов потребителей, а в обмен на это получали бы возможность продавать этим потребителям часть газа из собственной добычи.

Кроме того, это может привести к некоторому снижению средних цен на газ для населения (за счет льготного налогообложения и увеличения конкуренции).

Средняя цена на электроэнергию в России достигла 12 центов/кВт·ч (по ППС), а для многих потребителей (средний и малый бизнес, сфера услуг, сельские территории) достигает 20 центов (для сравнения в США цена для населения составляет 13 центов/кВт·ч, для бизнеса – 11 центов). Это является результатом стагнации электропотребления при росте инвестиционных затрат в секторе.

Инфраструктура в электроэнергетике в настоящее время уже готова к обслуживанию значительно более развитой экономики России. В таких условиях возможен сценарий «замедления» инвестпрограмм, стимулирования роста загрузки ТЭЦ, пересмотра структуры вводов по типам генерации, исключения «лишних» инвестиций и оптимизации затрат в сетевом комплексе.

6.4 Об актуальных задачах научно-технологической политики

Ключевая задача российской экономической политики – выход на темпы роста ВВП, обеспечивающие рост уровня и качества жизни населения. Она может быть решена только за счет существенного увеличения темпов роста производительности труда, в частности, за счет ускоренного перевооружения основных фондов. Значительный потенциал роста эффективности производства связан с цифровизацией и созданием соответствующей инфраструктуры. Данная задача решается либо через разработку собственных технологий (что подразумевает опережающие инвестиции в НИОКР), либо путем закупок импортных технологий и инвестиционного оборудования.

Текущие расходы на сектор «исследований и разработок» (ИиР) в России стабильно составляют порядка 1%³³. В свою очередь, на импорт технологий, содержащих результаты зарубежных R&D, по оценкам ИНИП РАН, тратится до 1,5% ВВП. Благодаря импорту эффективность экспортно-ориентированных отраслей удается поддерживать на приемлемом уровне. Между тем, ряд компаний с государственным участием, особенно в результате санкционного давления, оказались отрезанными от импортных технологических каналов и вынуждены ориентироваться на инвестиции в разработку или прямые закупки отечественного оборудования. Однако для того, чтобы наладить его массовое производство, требуется определенное время.

В среднесрочной перспективе решение задачи технологического перевооружения только за счет лобового увеличения доли импортируемых технологий представляется тупиковым. Это неизбежно приведет к сокращению чистого экспорта, и, соответственно, к рискам формирования отрицательного сальдо платежного баланса, а затем к очередным «турам» девальвации курса рубля, ухудшающим для российской экономики пропорции обмена с внешним миром.

Следует также отметить, что ключевой технологический тренд в текущем развитии мировой экономики – цифровизация – означает повсеместное создание цифровой инфраструктуры как первичной, обеспечивающей высокоскоростной Интернет (например, сети 5G), так и вторичной – цифровые платформы для сферы финансов, торговли, промышленности, госуслуг. Россия пока не обладает полномасштабными технологиями и заделами для построения соответствующей инфраструктуры, а значит, процесс цифровизации уже сам по себе связан с рисками значительного увеличения импорта в связи с необходимостью закупки информационно-коммуникационных и радиоэлектронных технологий, а также цифровых сервисов и платформенных решений.

Такая ситуация также делает ключевые экспортно-ориентированные отрасли РФ зависимыми от импорта и значительно усиливает два ключевых риска:

1. Риск расширения санкций и полного запрета на импорт в РФ критических технологий.
2. Риск попадания в *цифровую зависимость* от цифровых решений, поставляемых крупными транснациональными корпорациями (ТНК).

³³Тенденция федеральных расходов на науку показательна: в период с 2013 по 2018 г. объем бюджетных расходов на гражданскую науку снизился с 424,9 млрд. руб. до 420,5 млрд. руб. в текущих ценах, или на 28,7% в сопоставимых ценах. Расходы на НИОКР в сфере обороны и безопасности, соответственно, возросли с 236,4 млрд. руб. до 356,2 млрд. руб. в текущих ценах или на 8,6% в сопоставимых ценах. Таким образом, общие государственные расходы на науку в сопоставимых ценах за этот период сократились на 15,4%.

Заметим, что, хотя внутренние затраты на сектор ИиР в России малы в процентном отношении к ВВП РФ (0,986% в 2018 г.) в сравнении с развитыми странами (2,2-3,2% о ВВП), но в отношении затрат из средств госбюджета в процентах к ВВП Россия (0,64%) вполне сопоставима с США (0,65%) или, например, с Францией (0,79%).

В России крайне мало технологических заделов для создания собственных радиоэлектронных изделий, комплектующих для компьютеров, смартфонов и других инфо-коммуникационных технологий. Создание ПО во многом ориентировано на использование услуг крупных мировых ИКТ-компаний. При этом создание собственных технологий такого рода с нуля серьезно осложняется тем фактом, что на данный момент существует уже множество эффективных иностранных аналогов, созданных ТНК в сфере ИКТ и интегрированных в единые комплексы с соответствующим производственным оборудованием. Такая ситуация объективно способствует поддержанию спроса со стороны крупных российских компаний на готовые импортируемые решения, снижает конкурентоспособность отечественных разработчиков платформенных решений и ПО.

Что касается создания цифровой инфраструктуры и технологий, которые призваны в мировом масштабе резко повысить производительность труда и эффективность производств, то необходимо понимать, что Россия не имеет сопоставимых с ТНК возможностей выхода на мировые рынки или сопоставимого с КНР внутреннего рынка и финансовых ресурсов. В этой связи в России при создании технически независимой цифровой экономики в сферах массового потребления или услуг неизбежно придется использовать те или иные иностранные решения.

Иные возможности для РФ складываются в сфере создания технологических цифровых платформ по управлению производством и контролем за жизненным циклом высокотехнологичных изделий, особенно в ОПК. «Платформенный» принцип организации промышленного производства предполагает, прежде всего, создание информационных систем для хранения данных в электронном виде и обеспечения к ним доступа всем участникам жизненного цикла продукта.

В настоящее время только отечественный ОПК и атомная отрасль по своему потенциалу могут стать центром развития ключевых компетенций в области развития базовых технологий в рамках цифровой экономики. В силу закрытого характера функционирования и особенностей технологических процессов внутри ОПК внедрение здесь современных цифровых решений не сталкивается с такими конкурентными барьерами, какие возникают в сферах гражданского применения цифровых платформ. Кроме того, государство располагает намного большими возможностями для финансового контроля происходящих в ОПК процессов. Это позволяет при адекватной мобилизации финансовых ресурсов создать в ОПК достаточно эффективные платформенные решения в области управления производством в масштабах отдельных отраслей и всего комплекса в целом, а затем тиражировать их в гражданский сектор.

Соответственно, с одной стороны, возникает задача привлечения дополнительного финансирования со стороны бизнеса (включая компании с госучастием) в такую деятельность, а с другой – реализации комплекса мер по повышению результативности российского сектора научных исследований и

разработок, в том числе и по созданию научно-технического и технологического задела в сфере технологий двойного назначения.

Задача привлечения дополнительного финансирования предполагает более полное использование потенциала развития сырьевого сектора российской экономики для увеличения внутреннего спроса на продукцию высокотехнологичных и средне-технологичных производств и в сфере НИОКР, что дополнительно обеспечит реализацию мультипликативных эффектов в экономике. В долгосрочной перспективе это сократит потребность в критическом импорте высокотехнологичной продукции, а также технологий, содержащих инновационные решения с высокой наукоемкостью.

Ключевое предложение по «переформатированию» научно-технологической политики с учетом интересов оборонно-промышленного комплекса состоит в переносе усилий на разработку технологий двойного назначения организациями, официально не входящими в контур ОПК, с привлечением свободных средств предпринимательского сектора на условиях разделения рисков и использования научно-технической и испытательной базы оборонных предприятий.

Стабильность финансирования (в среднесрочной перспективе) в рамках госпрограмм в таких условиях становится своеобразным бюджетным «якорем», который позволит коммерческим высокотехнологичным организациям уменьшить риски разработки новых технологий и инноваций.

Для этого необходимо, с одной стороны, в гражданском высокотехнологическом секторе ориентироваться не только на импортозамещение, но и на увеличение экспорта, особенно в страны АТР или Ближнего Востока, менее склонные к поддержке режима санкций; с другой стороны, обеспечить обратный трансферт разработанных технологий в ОПК, который на основе собственной экспериментальной и испытательной базы сможет адаптировать инновационные решения в оборонные технологии.

Второй стороной научно-технологической политики должна стать система мер по военно-гражданской интеграции, направленной на достижение научно-технического превосходства страны в области создания ВВСТ (вооружение, военная и специальная техника) и ряда гражданских технологий на наиболее критически важных направлениях. Такая система мер должна способствовать преодолению существующих институциональных барьеров за счет формирования новых координирующих структур и принятия нормативных актов, упрощающих передачу технологий, обмена квалифицированными кадрами, реализацию совместных программ подготовки кадров между оборонной и гражданской промышленностью, частным и государственным сектором, что предполагает централизованное руководство этим процессом для эффективного распределения ресурсов.

На первом этапе необходимо освоить ограниченный набор критически важных технологий и встроиться в цепочки добавленной стоимости с дружественными государствами, которые могут быть заинтересованы в таком сотрудничестве, поскольку не имеют собственных существенных

технологических заделов, например, Иран и Вьетнам. Также необходимо развивать кооперацию в этом направлении в рамках формирующихся вокруг РФ торговых и инвестиционных союзов (ЕАЭС); дополнительно создавать у себя конечные производства и технологии возможно не самые передовые (как, например, ИКТ), но конкурентоспособные (химия, строительство, транспорт, дорожная техника и т.п.) и далее уже встраивать в российские цепочки добавленной стоимости дружественные страны типа стран ЕАЭС, Ирана, Вьетнама и т.п. Импортозамещение в указанных секторах может дать быстрый эффект.

Поскольку инвестиции в НИОКР в сфере ОПК и отчасти в атомной промышленности ввиду их важного значения для поддержания национальной безопасности и суверенитета остаются приоритетом, государство должно стабильно финансировать соответствующие ИиР и они не должны оцениваться только с точки зрения их прибыльности. Это позволит поддерживать в стране сектор, где постоянно развиваются самые передовые технологии, совершенствуются необходимые компетенции, сохраняется и воспроизводится соответствующий кадровый потенциал, а также обеспечивается воспроизводство фундаментального научного знания. Постепенно логика поддержания уровня научных компетенций должна распространяться и на другие сектора науки, что позволит создать эффективную систему воспроизводства научных знаний.

Для достижения целей стратегического развития РФ в других областях принципиально важно, чтобы государственная промышленная и научно-техническая политика по внедрению современных цифровых технологий в ОПК и стимулированию НИОКР в этой области изначально сопровождалась мерами по диверсификации ОПК и предусматривала механизмы трансфера технологий и компетенций, полученных при создании цифровых платформ, в смежные гражданские сектора высокотехнологичного производства. По сути, ОПК должен выступить «инкубатором» для создания на его базе достаточно универсальной модели применения передовых отечественных цифровых технологий в промышленности, которая могла бы распространяться на гражданские сектора, в том числе и на коммерческой основе.

Еще раз необходимо подчеркнуть, что указанные меры могут быть эффективны только, если будет разомкнута вышеупомянутая порочная спираль с «вечной» зависимостью от технологического импорта. Даже в среднесрочной перспективе отказаться от закупок импорта не удастся, но важно постепенно, по возрастающей решать проблему его сокращения за счет развития собственных, пусть и не самых передовых технологий второго эшелона, а также трансфера передовых технологий из ОПК в другие отрасли, и при этом не допускать значимой девальвации рубля.

Прогнозные оценки ИНП РАН показывают, что возможно дополнительное увеличение затрат на отечественные исследования и разработки как минимум на 0,5-0,75% ВВП. В абсолютных объемах это эквивалент-

но увеличению совокупных расходов государства и бизнеса на отечественные НИОКР и технологическую подготовку производства не менее чем на 1,5 трлн. руб. (в ценах 2020 г.) в среднесрочной перспективе. Результативность указанных инвестиций значительно возрастет, если их время государство и бизнес будут нести на *паритетных началах*.

6.5 Требования к трансформации финансовой системы

В дискуссиях о состоянии российской финансовой системы часто сталкиваются две принципиально различные позиции. Одна, чьим проводником регулярно выступают общественные представители интересов бизнеса, нацелена на расширение доступа отечественного реального сектора к относительно дешёвому финансированию со стороны финансового сектора в целом. Другая позиция, поддерживаемая Центральным банком, представителями государственных коммерческих банков и Министерством финансов, состоит в том, что финансовая сфера при текущих пропорциях сбалансирована, а появление в ней дополнительных «дешёвых» потоков разбалансирует систему, приведёт к утечкам и к инфляции. Суммарный эффект, таким образом, будет скорее негативным.

С нашей точки зрения, в российской финансовой системе сегодня действительно есть недостатки и дисбалансы, не позволяющие эффективно использовать прирост финансирования, не соответствующий приросту совокупного дохода.

Если финансирование обгоняет прирост дохода, но при этом оплата услуг финансовой системы (как её доля в валовой добавленной стоимости) не растёт, то система вполне сбалансирована. Именно так росли большинство развитых государств – наращивая долг темпом выше, чем рос доход, но одновременно снижая относительную стоимость долга, сохраняя общую цену финансовых услуг в экономике. Под долгом в данном случае понимается, конечно же, совокупный долг бизнеса, домохозяйств и государства.

Если же финансирование обгоняет прирост дохода таким темпом, что наращивание заимствований для обслуживания накопленной задолженности становится вынужденным, иначе должников ждёт дефолт, то такая система разбалансирована. При «пирамидальном» росте долга, несмотря на постоянный поток финансовых вложений в экономику, её совокупный доход не растёт таким темпом, чтобы обслуживать накопленный долг. Тогда приходится вынужденно снижать ставки, обесценивать деньги инфляцией и/или ослаблением валютного курса.

Следовательно, ключевой вопрос состоит в том, могут ли финансовые вливания «разогнать» скорость генерации дохода до уровня, обеспечивающего обслуживание долга. Определим ключевые характеристики финансовой системы, которые могут помешать этому.

1. Относительные цены (в широком смысле, включая процентные ставки и валютный курс) в российской экономике устроены таким обра-

зом, что они препятствуют перетоку ликвидности и капитала в обрабатывающие производства, не позволяя последним привлекать ресурсы и генерировать доходы, достаточные для развития. Как следствие, приоритеты, шаблоны и стереотипы принятия финансовых решений лишь в малой степени ориентированы на макроэкономический эффект. Агенты, на наш взгляд, излишне ориентированы на выигрыш от перераспределения, а не на создание дохода. Финансовые решения «ищут» не столько направления для эффективного инвестирования и создания дохода, сколько локальные ниши для перераспределения в свою пользу уже созданных накоплений. Эти ниши в существенной мере наполняются за счет ренты. Отсутствуют механизмы селекции перспективных с точки зрения макроэкономики направлений инвестирования. В результате селекция проектов и заемщиков при принятии финансовых решений слабо коррелирует с общезкономической эффективностью. Обеспечение устойчивого экономического роста требует коррекции финансовой структуры, а в более общем плане – финансового поведения в экономике.

2. Крах значительного числа частных банков, вынужденное огосударствление большей части банковской системы ведет к снижению уровня конкуренции, обуславливает перекладывание на государство издержек по их докапитализации. Поскольку крупнейшие российские банки являются центрами финансовых конгломератов (включающих в себя страховые, пенсионные и прочие небанковские организации), это может потенциально привести к длительному угнетению финансовой деятельности в целом.

3. Финансовые рынки в текущих российских условиях не в состоянии обеспечить финансирование структурных сдвигов; скорее, наоборот, они консервируют сложившуюся структуру. В условиях неопределенности, неполноты и несовершенства рынков, высокого уровня информационной асимметрии перераспределение с использованием инструментов рынка дает сильный крен в сторону крупнейшего бизнеса. То есть, средний и малый бизнес остаются существенно недофинансированными. Развитие инструментов финансовых рынков – будущее финансового перераспределения для России, но пока мы не готовы к этому.

В то же время, текущие проблемы финансовой системы определяют и возможности её будущего развития. Среди этих возможностей можно назвать следующие:

- Расчистка банковского сектора дает возможность «перезапуска» финансового сектора – привлечения в ходе последующей приватизации банков новых собственников, ориентированных не на скрытое перераспределение ресурсов клиентов, а на равноправные партнёрские отношения с компаниями реального сектора; не на извлечение сиюминутных выгод, а на долгосрочную перспективу.
- Переход к денежной эмиссии, основанной не на покупке валюты в официальные резервы, а на увеличении чистых внутренних активов Банка России (в основном чистого кредита банкам) который фактиче-

ски уже состоялся. Этот выбор потенциально позитивен для развития внутреннего финансового сектора. Однако, чтобы этот потенциал был использован, требуется расширение объема качественных и ликвидных инструментов внутреннего рынка, которые могли бы использоваться в качестве обеспечения для кредитов ЦБ банкам. Фактически, это означает, что банковская система готова финансировать проекты за счёт внутреннего денежного обеспечения, не привязанного к мировому денежному рынку. Возможности развития кроются в замещении внешнего финансирования компаний внутренним, усилении межсекторного перелива капитала.

- За почти тридцать лет своего существования российский банковский сектор в целом не смог справиться с задачей адекватного мониторинга рисков финансируемых компаний и поддерживаемых инвестиционных проектов. Пока нет оснований считать, что сегмент институциональных инвесторов (пенсионные, страховые, инвестиционные фонды и др.) справится с этой задачей более успешно. Вероятно, адекватным реалиям российской экономики «шлюзом между финансовым и промышленным капиталом», который смог бы обеспечивать компетентный отбор поддерживаемых проектов, мониторинг рисков производства, решать задачи аллокации ресурсов в наиболее эффективные сегменты производства, являются крупные промышленные группы и корпорации. Для того, чтобы они могли выполнять эту роль, структура собственности этих субъектов должна быть изменена от сверхконцентрированной к среднеконцентрированной. Такая структура обеспечивает оптимальный в российских условиях баланс между внутренним и внешним контролем, устойчивость и долгосрочные мотивации.
- Удержание инфляции на низком уровне, повышение финансовой грамотности и постепенный рост благосостояния могут быть использованы для изменения структуры сбережений населения в пользу форм, удобных для вовлечения капиталов в финансовый оборот. Речь идет о сокращении доли наличности, удлинении сроков депозитов, увеличении доли вложений в ценные бумаги и обязательства институциональных инвесторов (пенсионные, страховые компании, инвестиционные фонды). Этому же будет способствовать повышение доли населения старших возрастов, что приведет к формированию «запроса снизу» на развитие пенсионного и страхового сегмента финансового сектора. Для того же, чтобы сберегатели предпочитали рублёвые сбережения валютным, низкой инфляции недостаточно. Необходимо насыщение внутреннего рынка товарами и услугами собственного производства, независимыми от импорта. Снижение доли импортируемой инфляции в фактических расходах населения – лучший стимул ориентироваться именно на рублёвые ставки доходности

сбережений и инвестиций. А для этого нужен расширенный кредит промышленности и отраслям услуг.

- Государственные финансы и специализированные институты (ФРП, АИЖК и пр.) могут дать заметный эффект в части организации и ориентации банковского кредита, но не в состоянии его заместить. Есть, конечно, примеры эффективного использования специализированных институтов для недорогого финансирования значимых проектов в ключевых секторах экономики. Число таких проектов невелико, основным и практически единственным покрытием рисков выступает «качественная экспертиза» (в отличие от банков специализированные институты не обязаны формировать резервы под ссуды), а в фондировании высока роль целевых государственных средств. Развитие этой формы перераспределения объективно ограничено: с одной стороны, качество экспертного потенциала будет очень нелегко поддерживать на большом числе проектов, с другой стороны, возможности привлечения ресурсов с рынка под активы с нерезервируемыми рисками вызывают большие сомнения. Вместе с тем создание резервов потребует «ценового» покрытия. Тем не менее, мы считаем, что роль институтов развития в организации и ориентации банковского кредита достаточно высока: им следует сместить акценты с распределения ресурсов на перераспределение рисков. Высокий экспертный потенциал в этом отношении – большое подспорье
- Одна из возможных финансовых инноваций для сегодняшней российской экономики, которая позволит развернуть селекцию проектов и заемщиков в сторону эффективности и для развития которой возможно обеспечить должные локальные условия, – это массовое проектное финансирование. Речь идет не только и не столько об инструменте, о форме, в которой выделяются финансовые ресурсы, сколько о формировании системы отбора и сопровождения проектов, их финансирования, рефинансирования и управления рисками: стандарты и процедуры экспертизы проектов, широкая сеть «банков и институтов развития», механизмы синдицирования, «пакетирования» и рефинансирования долговых обязательств. Продуктом этой системы должен стать не кредит, а «упакованная заявка» на кредит, отвечающая требованиям российских коммерческих банков, в которой четко расписываются риски и выгоды проекта с упором, конечно, на риски. Это позволит снизить информационную асимметрию инвесторов и заемщиков и создать цивилизованный рынок финансирования реального сектора, в котором могут на равных участвовать как банки, так и институциональные и даже частные инвесторы.

6.6 Интенсификация финансирования бюджетных расходов и корректировка их структуры

Проводившаяся в последние годы политика бюджетной консолидации позволила структурировать бюджетный процесс, создать механизмы многократного резервирования в бюджетной системе, но одновременно с этим практически «выключила» спрос государства как элемент формирования экономической динамики.

Реализация бюджетного правила всего за два года позволила восстановить объем Фонда национального благосостояния (ФНБ) практически до уровня середины 2016 г. (т.е. до начала активного использования средств Резервного фонда на финансирование бюджетного дефицита). Таким образом, уже сейчас целесообразно рассмотреть вопрос об интенсификации роста бюджетных расходов в реальном выражении. В краткосрочной перспективе первоочередным вопросом является повышение реальных доходов населения. Расчеты ИМП РАН показывают, что наибольший (относительно прочих направлений перераспределения бюджетных расходов) вклад в прирост ВВП в ближайшие 1-3 года может обеспечить индексация пенсий и заработной платы госслужащих темпами, превышающими уровень инфляции. Так, ускоренная индексация пенсий (быстрее запланированного уровня на 5% в год) позволила бы повысить темпы роста потребления домашних хозяйств в реальном выражении на 0,5 проц. п. ежегодно. Проведенные оценки позволяют констатировать, что повышение на 1 руб. любого типа выплат населению обеспечивает прирост валового выпуска на 1 руб. 41 коп., тогда как для госинвестиций этот показатель составляет 1 руб. 58 коп., а по некоторым направлениям государственного потребления (например, научное обслуживание и сельское хозяйство) может достигать 1 руб. 65 коп.

Укрепление финансовой самостоятельности региональных бюджетов. Современная налоговая система такова, что в региональных бюджетах остаются преимущественно налоги на производство³⁴, в то время как налоги на потребление аккумулируются на федеральном уровне. В этой связи необеспеченность регионов собственными доходами определяется несбалансированностью регионального уровня производства и потребления. Так, в 14-ти субъектах федерации потребление домашних хозяйств превышало местный уровень производства. В среднем по России 65% собранных налогов на производство поступило в региональные бюджеты, аналогичный показатель для налогов на потребление – только 13%. Таким образом, регионы с низким уровнем производства ни при каких условиях не будут в состоянии иметь высокий уровень собственных

³⁴ Разделение налоговых платежей было произведено по следующей схеме. Налоги на производство: налог на прибыль, НДФЛ, страховые взносы, налог на совокупный доход, налог на имущество, налоги на добычу (кроме нефтегазовых), государственная пошлина. Налоги на конечное потребление: НДС, акцизы. Из рассмотрения исключены нефтегазовые доходы и доходы на внешнюю торговлю как не зависящие от внутриэкономической динамики.

доходов. Именно для этих регионов определяющими становятся поступления межбюджетных трансфертов. Одновременно, за счет ресурсов субъекта федерации объективно сложно поддерживать в полной мере развитие регионального производства. На «защищенные» социальные расходы (образование, здравоохранение, культуру и социальную политику) регионы вынуждены тратить порядка 70% общего объема расходов, еще 15% – на ЖКХ, правопорядок и органы власти. В результате, на финансирование расходов по развитию региональной экономики субъекты федерации в целом располагают средствами в размере не более 1,5% ВВП, что недостаточно для того, чтобы изменить ситуацию в производственном секторе. Кроме того, существуют серьезные резервы для наращивания регионального долга без угрозы для бюджетной устойчивости целого ряда регионов, имеющих низкий уровень долга и положительный (или незначительный отрицательный) бюджетный баланс. К числу таких регионов можно отнести как минимум 22. Более активная политика по наращиванию регионального долга в «богатых» субъектах позволит не только нарастить их бюджетные расходы. Она также даст возможность перераспределить межбюджетные трансферты в пользу более «бедных» регионов, которым все чаще приходится обращаться в банковские структуры, в которых обслуживание долга значительно дороже, чем при бюджетных кредитах или эмиссии.

Модернизация системы межбюджетных трансфертов. В 2014-2015 гг. было принято решение об ужесточении контроля за долговой политикой регионов. В итоге в 2018 г. соотношение регионального долга и собственных доходов регионов вернулось на уровень 2012 г. (21%), доля трансфертов из федерального бюджета в общей величине региональных доходов снизилась с 22% в 2011 г. до 17%, обеспеченность расходов собственными доходами повысилась с 77% в 2014 г. до 87%. С точки зрения финансовой обеспеченности в 37 субъектах федерации ситуация за период с 2014 г. по 2018 г. улучшилась, в 39 регионах – осталась прежней, ухудшилась только в 6 регионах. Однако формальное укрепление финансовой устойчивости было достигнуто за счет стагнации (в реальном выражении) расходов регионов в 2014-2018 гг. Основные потери понесли социальные расходы: в образовании финансирование сократилось на 4% в реальном выражении, в здравоохранении – на 43% (что было частично компенсировано ростом расходов внебюджетных фондов в связи с изменениями порядка финансирования, общий прирост расходов бюджетной системы в целом на здравоохранение составил 3% в реальном выражении за период 2014-2018 гг.). Таким образом, результатом региональной бюджетной политики последних лет стал рост стабильности бюджетного процесса за счет снижения в реальном выражении бюджетных расходов и бюджетной обеспеченно-

сти³⁵ регионов даже на фоне относительно благополучной динамики доходов в 2017-2018 гг. При этом ситуация в наименее благополучных и «средних» регионах ухудшилась в большей степени, чем в «богатых», тем самым усугубился разрыв между ними. Таким образом, представляется необходимым модернизация системы межбюджетных трансфертов, в частности:

- целесообразно рассмотреть возможности по снижению уровня участия региональных бюджетов в финансировании инвестиционных проектов и повышению доли софинансирования из средств федерального бюджета;
- ввести систему федеральных грантов для крупных городских агломераций (например, городов с населением более 600-800 тыс. чел.), которые бы носили «премиальный» характер за достижение динамики экономических показателей, превышающей среднероссийскую;
- учесть влияние на собственные налоговые доходы региональных бюджетов производственных показателей узкого круга крупнейших региональных производителей, что делает динамику этих доходов весьма неустойчивой (пример – многократное сокращение доходов по налогу на прибыль в г. Санкт-Петербург в 2015 г. из-за ухудшения финансового состояния крупнейшего налогоплательщика – ПАО «Газпром нефть»).

6.7 Курс рубля и эффективность развития экономики

На протяжении последних десятилетий изменение курса рубля является тем фактором, который существенно трансформирует систему цен, формирования доходов и производства в стране. В период после кризиса 2014 г. сформировались условия (прежде всего, за счет действия механизмов «бюджетного правила») для поддержания курса рубля на уровнях ниже равновесного по отношению к состоянию платежного баланса. Заниженный курс рубля способствовал росту доходов у экспортеров. Их издержки не росли теми же темпами, что и валютная выручка. После 2014 г. внутренняя инфляция в России оторвалась от курса рубля благодаря следованию ЦБ РФ принципам инфляционного таргетирования. Рубль падал, а цены росли гораздо медленнее.

С одной стороны, это способствовало макроэкономической стабилизации. Но сохранение разрыва между курсом и внутренним уровнем цен вызвало к жизни феномен искажения экономической мотивации:

- Экспортеры получают выручку по номинальному обменному курсу при конвертации валюты в рубли. Их издержки частично покрываются валютой (необходимый импорт), а частично – рублями, и эта вторая часть растет в соответствии с инфляцией издержек. Основ-

³⁵ Здесь и далее под термином «бюджетная обеспеченность» понимается величина расходов региональных бюджетов на душу населения.

ные наши экспортеры сосредоточены в сырьевых отраслях – химия, металлургия, добыча углеводородов, зерно, лес.

- Производители, ориентированные на внутренний рынок, получают вырчку в соответствии с изменением цен производителей, которая выше потребительской инфляции, но все равно отстает от динамики обменного курса. К тому же, у них тоже есть издержки на импорт, которые возросли в соответствии с динамикой номинального обменного курса.

Разрыв между курсом и паритетом тесно связан с динамикой экономического роста. Заниженный обменный курс не стимулирует непосредственно рост, он только создает потенциал роста. Чтобы использовать этот потенциал, необходимо добиться сближения курса с паритетом. Скорость сближения курса и паритета коррелирует с темпами экономического роста во многих странах, особенно развивающихся, у которых этот разрыв достаточно велик. Страны, обменный курс которых колеблется близко к ППС, не проходят этапа повышенных темпов роста, а ограничены обычными факторами производственной функции – труд, капитал, технологии, и растут средними темпами для развитых стран.

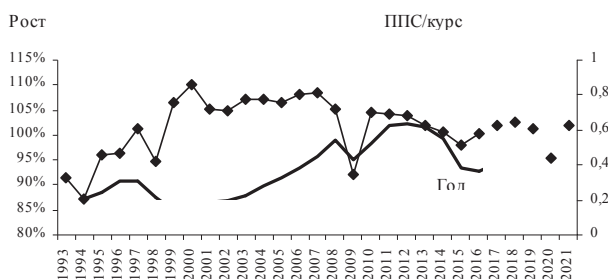


Рис. 6.6. Темп экономического роста России и разрыв между обменным курсом и ППС (данные World Bank):
 —◆— рост ВВП; — ППС/курс (правая шкала)

Страны, обменный курс которых близок к паритету, во внешнем обмене получают ресурсы по ценам, близким к внутренним. Страны же, обменный курс которых занижен относительно ППС, продают свои ресурсы либо слишком дешево, либо (если это экспортеры сырья) получают ренту, которую не может использовать вся экономика. Рента используется частично экспортерами, которые могут повышать зарплаты и обновлять оборудование, а частично – государством, которое изымает часть ренты через налоговую систему. Но задача России на данном этапе – развивать обрабатывающую промышленность и сектор услуг, создавать добавленную стоимость на территории страны. Для этого необходимо финансирование, а в современном мире финансирование, позволяющее не отстать от других, является только долговым. Собственная прибыль (главный источ-

ник инвестиций в нашей экономике) – «слишком медленный» ресурс. Другими словами, чистое накопление прибыли не дает возможности наращивать инвестиции такими же темпами, как долговое финансирование, а следовательно, ведет к отставанию динамики вводов основных фондов.

Переход к нормально функционирующей финансовой системе, которая создаст переток сбережений и ликвидности к финансово-дефицитным отраслям, таким образом, связан с сокращением разрыва между курсом и паритетом. Сокращение этого разрыва сблизит рентабельности, сдвинет средневзвешенную ставку процента в экономике к более низким значениям, приемлемым для большего числа секторов экономики, что создаст стимулы к повышению сложности российской экономики.

Как показывает история развития европейских банковских систем, успешно финансировавших собственные экономики в 1960-х-1970-х годах, роль кредитора в последней инстанции регулярно была активной, продвигающей кредит в экономику, а не только пассивно регулирующей межбанковскую ликвидность.

В то же время сама система институтов развития может оказаться довольно дорогой. Речь не о ее постоянных издержках, в макромасштабе они вряд ли заметны. Речь о цене ошибки. Кредитование неплатежеспособных проектов, имеющих государственное значение, а иногда просто приближенных к лицам, принимающим решение – непосредственное изъятие денег налогоплательщиков. В идеале институты кредитной селекции должны работать самостоятельно, автономно и ориентироваться на кратко-, средне- и долгосрочные эффекты от каждого проекта.

Как часто сообщает бизнес в различных опросах и на интеграционных площадках, оптимально для него было бы платить в пределах 5% по заемным средствам. Откуда берется эта цифра?

В российской экономике 2014-2017 гг. рентабельности всего лишь трех отраслей покрывали среднюю процентную ставку по экономике, за которую условно можно принять ключевую ставку ЦБР. Это металлургия, добыча полезных ископаемых (газ, нефть, уголь) и химия. Есть еще небольшие подотрасли с традиционно высоким уровнем рентабельности, например, рыболовство. Но ввиду небольшого размера оно в нашем анализе включено в отрасль сельское хозяйство.

Эти три доходные отрасли традиционно создают высокий доход, который формируется во многом прибылью от экспорта.

Отсюда вытекает несколько гипотез относительно устройства российской финансовой системы.

- Избыток ликвидности у банков возникает в том числе из-за разрыва в рентабельностях у экспортеров и остальной части производителей.
- Неэкспортирующие производители в основной массе не могут получать от своего бизнеса доходность, покрывающую стоимость займов. Для расширения кредитной задолженности им нужна существенно более низкая процентная ставка.

- Если бы существенного разрыва в рентабельностях не было, то перелив средств от финансово-избыточных к финансово-дефицитным отраслям и производителям происходил бы обычным рыночным образом через банковскую систему и другие инструменты финансового рынка. Разрыв в рентабельностях останавливает финансовый перелив и делает необходимым создание принудительных механизмов такого перелива.
- Институты развития, особые режимы, льготные процентные ставки, программы субсидирования (например, ипотеки) должны дополнять нормально функционирующую финансовую систему в «узких местах», в проектах с наиболее долгосрочным эффектом, куда сложно направить частные инвестиции.

Занижение курса рубля в период перед началом кризиса 2020 г. обязано в большей мере бюджетному правилу, концентрирующему валютный «избыток» в резервных накоплениях Минфина. Курс рубля в этот период, действительно, соответствовал уровню цен на нефть, заложенным в бюджетное правило.

Но нельзя забывать, что это достигнуто вмешательством в валютный рынок, выкупом объемов валюты, эквивалентных 10-15% объемов годового российского импорта³⁶.

Если бы в 2017-2019 гг. бюджетное правило не действовало, то курс рубля соответствовал бы сложившимся ценам на нефть и колебался бы около значения 45-50 руб./долл. (рис. 6.7).

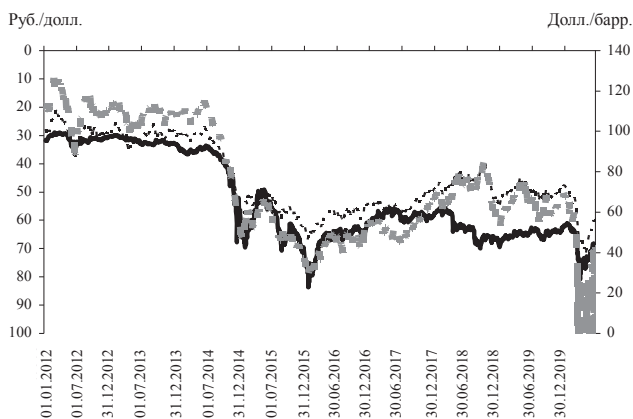


Рис. 6.7. Модельный и фактический обменный курс рубля, влияние цены на нефть:

— курс долл. США; - - - - регрессия валютного курса;
 ■ ■ ■ цена нефть марки Brent (правая шкала)

Источник: Данные ЦБ РФ, расчет ИНП РАН.

³⁶Расчет производился на основе увеличения валютных резервов России, без учета роста запасов монетарного золота.

Однако дополнительный спрос Минфина на валюту приближал его к уровню 65 руб./долл., тем самым создавая потенциал для долгосрочного его укрепления. Даже в ситуации падения цен на нефть при закрытии экономик на карантин курс рубля сохранил свою слабость относительно равновесного значения.

Сокращение разрыва между обменным курсом и ППС может идти по двум направлениям:

1. Подтягивание уровня цен к мировому уровню. К этому обычно призывают методики международных организаций. Но этот путь эквивалентен увеличению таргета по инфляции. Это направление предполагает эффективное управление ценовыми пропорциями. Такой путь, например, характерен для Китая, где входящие издержки обрабатывающей промышленности строго регулируются, цены на сырье поддерживаются на долгосрочно стабильных уровнях, нередко существенно ниже мировых. При проведении политики регулирования рентабельностей бизнеса внутри производственных цепочек можно идти по этому пути, но управление экономикой становится гораздо сложнее и высоки риски потери частной мотивации к инвестированию.

2. Приближение обменного курса к паритету, что означает укрепление курса рубля.

Второй путь мы рассматриваем как потенциально более эффективный для нашей экономики. Медленное укрепление рубля (при сохранении в течение нескольких лет заниженного курса) создает обратный таргет по валютной доходности. Другими словами, например, инвесторы требуют валютную доходность в 5%, а по доходности ниже не хотят вкладывать деньги. Неважно, российские это инвесторы, или зарубежные.

- При падении курса рубля на 10% в год бизнес должен обеспечивать поддержание рублевой доходности минимум в 15%. Количество таких бизнесов весьма ограничено.
- При укреплении курса рубля на 3% в год бизнес должен обеспечивать прирост рублевой доходности на уровне 2% в год. Тогда инвестиции могут идти практически во все отрасли народного хозяйства.

Как было показано, высокий темп укрепления курса не нужен, важно направление его движения, чтобы создать мотивацию к инвестициям через соотношение рублевой и валютной доходности. В этих условиях будут созданы предпосылки для снижения процентной ставки до приемлемого для бизнеса уровня и восстановления производственного сектора российской экономики с высокой добавленной стоимостью.

6.8 Об использовании резервов

Совокупный объем средств, который государство планирует направлять на финансирование экономики в рамках Плана действий Правительства по преодолению экономических последствий новой коронавирусной инфекции и национальных проектов, является недостаточным для того, чтобы снять ограничения, мешающие развитию нашей страны.

За период до 2024 г. в рамках национальных проектов запланировано потратить 25,7 трлн. руб., что составит менее 3,5% объема российского ВВП в 2019-2024 гг., который оценивается не менее, чем в 760 трлн. руб. Для решительного изменения качественных характеристик развития экономики требуется использование дополнительных ресурсов. Они в российской экономике есть. Одним из источников этих средств могли бы стать рентные доходы от экспорта углеводородов.

В послании Президента Федеральному собранию от 20 февраля 2019 года было отмечено, что «впервые в истории наши резервы полностью покрывают внешний долг как государства..., так и коммерческого сектора». Достигнутый объем международных резервов требует прояснения позиции Правительства и Центрального банка как относительно выстраивания политики резервирования, так и в части расходования избыточного объема резервов. Тем более, что даже в условиях кризиса 2020 г. основным источником финансирования дефицита бюджета стали не они, а заимствования на внутреннем рынке.

Минимальным требованием для международных резервов может являться обеспечение поставки необходимого объема критического импорта (необходимых для промежуточного потребления и коечного спроса товаров, не производимых в России). Например, в 2018 г. объем критического импорта оценивался нами в 148 млрд. долл. Из них – фармацевтическая продукция – 11,9 млрд., продукция сельского хозяйства и продовольствие – 24,8 млрд., высокотехнологичное сырье и компоненты – 53,9 млрд., и оборудование – 57,4 млрд.

Другой важнейшей целью формирования валютных резервов в российских условиях является обеспечение финансовой стабильности. Для этого объем резервов должен обеспечивать выплаты экономических агентов по внешнему долгу даже в самых неблагоприятных внешнеэкономических условиях.

В сложившихся в российской экономике условиях максимальный объем валютных резервов может оцениваться как совокупная величина внешнего долга – 461,2 млрд. долл. (на 01.10.2020 г.). Минимальный объем резервов в размере критического (не имеющего возможности замещения за счет внутренних источников) импорта в настоящее время – 148 млрд. долл. США в год. Усредненное значение необходимых резервов, которое обеспечивает парирование рисков по отношению к внутреннему долгу и двухлетнее финансирование критического импорта составляет около 300 млрд. долл. США.

Это означает, что объем золотовалютных резервов в 585,3 млрд. долл. (на 16 октября 2020 г.) уже является избыточным относительно существующих потребностей экономики в резервах.

В конечном счете, для российской экономики, динамика которой обеспечивается в значительной степени за счет экспорта сырья в прямом (через каналы бюджетного перераспределения) или опосредованном (через

межотраслевые связи) виде, политика избыточного резервирования внешнеэкономических доходов, а также отказ от использования этих резервов означает сдерживание экономического роста.

Ситуация могла быть значительно смягчена, если бы сохранение бюджетного правила сопровождалось бы расширением механизмов долгового финансирования бюджетных расходов. Тогда могла бы быть соблюдена формула, при которой «нерегулярные» конъюнктурные расходы аккумулировались в суверенных фондах и использовались бы для крупных «нерегулярных» проектных расходов, а регулярные расходы бюджета частично финансировались бы за счет заимствований, что способствовало бы развитию финансовых рынков, так и банковской системы.

Крупнейшие российские сырьевые компании, такие как «Газпром», «Роснефть», «Лукойл» и др., являются не только источником бюджетных доходов, но и за счет спроса формируют позитивную динамику в смежных секторах экономики. Сам по себе тот объем финансовых ресурсов, которые энергетические компании направляют в экономику, является сопоставимым с усилиями государства по реализации национальных проектов, и существует возможность расширения этого направления развития экономики за счет диверсификации энергетического бизнеса, создания новых точек роста. В этой связи превращение ряда энергетических компаний в диверсифицированные промышленно-финансовые группы было бы естественным направлением использования их накопленного управленческого и производственного потенциала, а также отвечало бы задачам, стоящим перед российской экономикой.

Дальнейшее накопление валютных резервов уже не имеет экономического смысла. Во-первых, в условиях плавающего курса нет необходимости тратить валютные резервы для удержания курса. Во-вторых, в случае обострения геополитической ситуации, доступ к значительной части резервов (кроме золотого запаса, хранящегося на территории РФ) может быть ограничен. Как это происходит, можно наблюдать на примерах Ирана, Венесуэлы и ряда других стран.

Практика показала, что политика опережающего накопления резервов не позволила решить ни одну из важнейших задач социально-экономического развития: ВВП растет в два раза медленнее, чем мировая экономика; реальные располагаемые доходы населения сокращаются; зависимость экономики от состояния и динамики ТЭК в период перед кризисом 2020 г. только усиливалась.

Реальная диверсификация экономики и устранение технологического отставания должны начаться с отказа от рассмотрения доходов от экспорта углеводородов как чего-то случайного, конъюнктурного, имеющего негативный оттенок. Необходимо выработать и реализовать механизмы трансформации внешнеэкономических доходов в увеличение инвестиций и рост эффективности производства.

По нашим оценкам, объем инвестиций, которые можно сформировать за счет использования текущих рентных доходов на цели модернизации базового ядра реального сектора, является существенным. Например, в 2018 г. инвестиции в основной капитал могли бы быть дополнительно увеличены на 2-3% ВВП. В 2019-2021 гг. только эта мера позволила бы увеличить норму накопления до 23% ВВП. Сокращение доходов от экспорта углеводородов в 2020 г. – явление временное, до восстановления спроса. В этих условиях низкая оборачиваемость оборотных средств – лучший момент для инвестиций в долгосрочную конкурентоспособность экономики.

Так как экспортные доходы ТЭК номинированы в валюте, область их рационального использования ограничена покупкой импорта и предоставлением валютных займов.

Вновь получаемые рентные доходы ТЭК могли бы быть направлены на решение задачи стимулирования ускоренной технологической модернизации экономики. В этом случае дополнительные валютные доходы могут направляться на две ключевые цели: поддержку закупок высокотехнологичного импортного оборудования и продвижение несырьевого экспорта. При этом первая задача является приоритетной.

Решение этих задач должно сопровождаться созданием конкурентных условий для российских производителей как на внешнем, так и на внутренних рынках. Одним из таких условий является временное сохранение относительно слабого курса рубля. В связи с этим требуется не отказ от бюджетного правила, а перенастройка этого механизма на реализацию целей модернизации экономики. Бюджетное правило должно стать одним из ключевых инструментов формирования модернизационного бюджета – бюджета развития.

Средства бюджета развития могли бы стать, например, источником валютных кредитов на льготных условиях для покупки импортного оборудования, не производимого в России. Данные кредиты должны быть рассчитаны, прежде всего, на крупный несырьевой бизнес, который будет отвечать собственными активами за реализацию инвестиционных проектов и целевое использование кредитов на закупки импортного оборудования.

В этой связи было бы целесообразно рассмотреть вопрос о некотором смягчении параметров бюджетного правила и соответствующем снижении уровня налоговой нагрузки в сырьевом секторе. Тогда средства бюджета развития будут сконцентрированы исключительно на финансировании модернизации несырьевых секторов российской экономики. В свою очередь сырьевой сектор мог бы обеспечить за счет снижения налоговой нагрузки развитие и модернизацию внутренних производств, ориентированных на поставки оборудования для добычи и переработки ресурсов, и обеспечил бы спрос на их продукцию. Такое направление деятельности могло бы стать основой для институциональной перестройки крупных российских сырьевых компаний в диверсифицированные промышленно-финансовые корпорации, способные продвигать российскую продукцию на внешние рынки.

6.9 Институциональные факторы и условия развития российской экономики

За последние полтора десятилетия российская экономика «расслоилась» на сектора (группы бизнеса, уровни, эшелоны) с существенно различными институциональными условиями деятельности. Ключевые различия – доступность дешевого финансирования и «близость к государству» (кредиты в валюте и возможность проведения операций в зарубежном правовом пространстве, экономическая и политическая поддержка российского государства, принадлежность к государственному сектору, участие в теневом бизнесе и др.). Эти условия различаются как между группами российского бизнеса (например, крупнейшего, крупного, среднего, малого), работающими на глобальных, общероссийских или локальных рынках, так и для этих групп по отношению к профильному зарубежному бизнесу.

Так, крупнейшие отечественные экспортеры, имея рыночные и институциональные преимущества, «вырвались» в начале века в лидеры роста и закрепили свои преимущества на внутренних рынках, однако в последние годы их развитие сталкивается со все более жестким давлением со стороны крупного зарубежного бизнеса, препятствующего расширению присутствия российских компаний на внешних рынках (например, в форме политических ограничений, санкций, предложений об «углеродном налоге» и других ограничений). Тем не менее, именно они сформировали довольно мощный первоначальный импульс к развитию российской экономики в начале XXI века, принеся в бюджет и на внутренние рынки значительные средства.

Многие крупные отечественные компании, получив «вторичный» импульс к росту от компаний первого эшелона, смогли провести благодаря этому вполне успешную модернизацию, обновили линейку продукции, кадровый состав и даже вышли на внешние рынки, встроившись в зарубежные цепочки производства добавленной стоимости. Они получают некоторую поддержку от отраслевых и региональных ведомств, участвуя в программах и проектах, значимых для государства. Остальные компании развивались в основном на волне возросшего в начале века (прежде всего, из-за прироста расходов компаний первого эшелона на внутренних рынках и расходных обязательств бюджетов бюджетной системы РФ) потребительского спроса и теневого рынка (розничная торговля, услуги, АПК, строительство), а также мультипликативно распространяющегося спроса от компаний первой и второй волны экономического роста (химия, строительные материалы, машиностроение).

Из-за различия институциональных условий возникает институциональная рента (ИР), которую уплачивают компании, оказавшиеся в худших условиях. Ее «верхние» уровни, имея лучшие институциональные условия, доминируют над «нижними». Бизнес, относящийся к различным уровням предложено называть – альфа, бета и гамма-бизнесом.

Доминирование альфа-бизнеса над бета-бизнесом, а бета-бизнеса над гамма-бизнесом не следует смешивать с монопольным и олигопольным доминированием. Барьер входа на рынки с лучшими условиями создает не одна компания, а «круговая порука» многих компаний. Поэтому институциональное доминирование – более широкое понятие и явление, чем монопольное и олигопольное, включающиеся в него как частные случаи. Такое доминирование особое – оно «распределено» между многими посредническими и государственными организациями. Банки в своих оценках заемщика оглядываются на рейтинговые агентства, они, в свою очередь, – на страховщиков и инвесторов, для тех важны оценки консалтинговых, аудиторских и прогнозных организаций, а они, в свою очередь, опираются на кредитную историю и наличие лицензий и рейтингов. Стать *vir*-клиентом сразу для всех невозможно. Государственные органы, выдавая лицензии и другие разрешения, опираются на оценки банков и других посредников. Круг замыкается. Однако посредническая система легко проходит тонкую грань между достоверной информацией и манипулированием информационными потоками, поскольку ее участники опираются в своих оценках на сложившуюся практику решений друг друга, но могут потерять общий вектор развития. В этом случае вся система постепенно превращается в посредническую монополию.

Согласно Н. Флигстину, на стабильных рынках устойчивость коммуникаций обеспечивается поставщиками товаров, создающими статусную иерархию, с доминированием крупнейших участников³⁷. Правила, выработанные группой доминирования, должны приниматься остальными участниками. Соответственно, рынки оказываются разделены институциональными барьерами. Компании «выше» барьера – «первый эшелон» контролируют его стабильность и создают архитектуру взаимосвязей на нем. Они, получая ИР, инвестируют ее в развитие рынка, технологий, законодательства, становясь основными бенефициарами таких инвестиций. Компании, оказавшиеся «ниже» барьера – «второй эшелон» – оказываются в ловушке «догоняющего развития», когда уплата ИР лишает их возможности инвестировать в ускорение своего роста. При этом им обеспечен либо стабильный рост, либо поглощение лидерами рынка (или лидерами других – смежных рынков). Лидеры рынков заинтересованы в стабильном росте второго эшелона, поскольку получают от этого ИР и ее максимизируют.

К российскому альфа-бизнесу могут быть отнесены отечественные компании, ставшие к концу 1990-х годов крупнейшими экспортёрами и позднее – глобальными компаниями, а также госкорпорации. Это всего несколько десятков крупнейших компаний. К бета-бизнесу – крупные компании – лидеры отраслей, секторов, рынков (несколько сотен крупных компаний). К гамма-бизнесу – остальные.

³⁷ Флигстин Н., *Архитектура рынков: экономическая социология капиталистических обществ XXI века / Пер. с англ. А. А. Куракина; под науч. ред. В.В. Радаева. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом «Высшей школы экономики», 2013. 392 с.*

Институциональные преимущества реализуются либо через неравные для бизнеса законодательные условия (налоговые льготы, поддержка экспортеров, государственные гарантии, правила сертификации или лицензирования, запреты допуска на рынок и т.п.), либо через условия обслуживания компаний организациями рыночной инфраструктуры (особые условия для vip-клиентов, обусловленность предоставления услуг компаниям, наличием у них рейтингов, обслуживанием первоклассными страховщиками, банками, присутствием в листингах ведущих бирж, включением в ломбардные списки и прочими обстоятельствами, определяющими неравенство компаний на рынке). При этом условия преодоления барьеров могут усиливаться или ослабляться в зависимости от «напора» претендентов на попадание в привилегированную часть рынка.

Основные тенденции формирования институционального неравенства и институциональных преимуществ в российской экономике следующие:

1. Значительное и возрастающее в течение последних полутора десятилетий влияние государства в экономике, направленное на компенсацию конкурентных и институциональных преимуществ зарубежного крупного бизнеса, политическую поддержку крупнейшему российскому бизнесу как на внешних рынках, так и на внутреннем. Созданы многочисленные крупные корпорации и государственные институты развития, целенаправленно усиливается ядро крупнейших государственных банков. По различным оценкам, доля госсектора за этот период возросла до 70% ВВП. Тренд на ослабление институциональной силы внешних игроков на внутреннем рынке позволяет «вернуть» отечественному бизнесу часть ИР. При этом главные риски подобного процесса, – с одной стороны, обеспечить неразрушительный для рынков возврат контроля над ними отечественным игрокам, с другой, – своевременно провести последующую приватизацию чрезмерно разросшегося и теряющего рыночную гибкость государственного сектора российской экономики с сохранением за отечественными игроками ключевых компетенций на этих рынках.

2. Недостаточное внимание (во всяком случае до создания РЭЦ (Российского экспортного центра) и других инструментов поддержки экспорта, активизировавшихся в последние годы) повышению институциональной силы крупного, среднего и малого бизнеса в их взаимодействиях с зарубежными контрагентами как на внешних, так и на внутренних рынках. Координация деятельности российских компаний и научных организаций, действующих на внешних, в том числе инновационных рынках, весьма слабая, а поддержка со стороны государства и ассоциаций бизнеса мала. Каждая российская крупная компания выходила или старается выйти на внешние рынки самостоятельно. Поэтому «очаги» таких выходов довольно фрагментарны, плохо связаны между собой мерами государственной политики или рыночными инфраструктурами и сопровождаются высокими расходами на преодоление барьеров входа на рынки, оплаченными в том числе имеющимися активами. Оценка стоимости та-

ких активов и определение условий их передачи (или поглощения зарубежным бизнесом) производится, как правило, зарубежными участниками и приводят к потере активов и недооцененности российских компаний. В результате – институциональная сила большинства российских компаний на внешних рынках низка, условия хуже, чем у конкурентов, и они выплачивают ИР зарубежным участникам. А уплатив ее, имеют меньшие средства для своего развития, в том числе – для экспансии на внешние рынки. При этом часть российских компаний крупного и крупнейшего бизнеса все же смогли выйти на зарубежные рынки и даже обустроиться на них. Так, согласно рейтингу 2000 крупнейших публичных компаний мира ForbesGlobal 2000, опубликованному в мае 2019 г., в него вошли 25 российских компаний³⁸.

Институциональная трансформация российской экономики, сложившаяся под действием перечисленных тенденций, имеет ряд основных последствий. Во-первых, – рост за 15-летний период капитализации отечественного крупнейшего бизнеса до сопоставимых западных аналогов и их продвижение вверх по мировым рейтингам, переход этих компаний в качественно новое состояние по сравнению с началом века. При этом переход в следующее качественно новое состояние – глобального лидерства в технологическом, геополитическом и ином смысле пока не произошел.

Во-вторых, создание, точнее усиление привилегированных позиций для крупнейшего бизнеса внутри страны на фоне его довольно слабых пока успехов в завоевании глобального лидерства на внешних рынках. Такие институциональные преимущества проявляются, прежде всего, в более высокой и разнообразной государственной поддержке и его высоком лоббистском потенциале.

В-третьих, эффект «двойного доминирования» для крупного среднего и малого отечественного бизнеса как со стороны зарубежных конкурентов, так и со стороны отечественного крупнейшего бизнеса. Высокая нагрузка в виде выплачиваемой этими компаниями ИР не только лишает их значительной части инвестиционных и финансовых ресурсов, но и отягощает их исторические ряды параметров рентабельности, рисков, кредитоспособности и др., задавая искаженные (заметно заниженные) оценки потенциала развития, делая их непривлекательными объектами вложения средств, реализации проектов развития. Перечисленные выше эффекты институциональной трансформации заметно проявляются не только при качественном анализе, но и в количественных показателях. Так, компании первого эшелона как на макроуровне, так и в отдельных отраслях растут опережающими темпами по сравнению со вторым и третьим эшелонами. Превышение темпов роста по объему выручки – примерно в два раза, а в некоторых отраслях, таких как металлургия – на порядок. Чистая прибыль компаний первого эшелона (посчитано по данным рей-

³⁸ GLOBAL 2000 The World's Largest Public Companies. Электронный ресурс: <https://www.forbes.com/global2000/#660d2f8b335d>

тинга Эксперт-400 для топ-50 компаний) заметно превышает этот же показатель второго сектора (следующие 350 компаний указанного рейтинга) и такое соотношение растет (примерно вдвое за 15-летний период). Подобная институционально-воспроизводственная модель экономики сложилась и стала устойчивой.

В этих условиях каждый из эшелонов российской экономики имеет существенно разные перспективы экономического роста, основанные на принципиально разных «идеях развития»:

- для компаний первого эшелона – выйти на лидерские в мире позиции по технологиям или геополитическим факторам (Сирия, Венесуэла, Арктика, трубопроводы в Европу и Китай, проч.), чтобы расширить сферы присутствия и доминирования и повысить объем получаемой ИР от зарубежных компаний;
- для компаний второго эшелона – масштабировать выпуск продукции благодаря более широкому выходу на внешние рынки и снизить издержки, получить более широкий доступ к технологиям и компетенциям на зарубежных рынках, выйти из-под пресса доминирования зарубежных лидеров рынков и отечественного альфа-бизнеса и снизить объем отдаваемой им ИР;
- для компаний третьего эшелона – выбрать «альфа-империю», в которую следует «встроиться» через товарные, финансовые цепочки или отношения собственности, чтобы минимизировать отдаваемую ИР и обеспечить сохранение бизнеса.

Задача государства в этих условиях – сформировать политику обеспечения функционального равновесия, т.е. сбалансированной поддержки первого, второго и третьего эшелонов для реализации их функций, каждая из которых важна для развития российской экономики. В любой крупной экономике, в том числе российской, должны присутствовать и дополнять друг друга все виды бизнеса. Альфа-бизнес формирует лидерские тренды, бета – повышает отдачу специфических активов, гамма – заполняет мелкие рыночные ниши. Оценивать их следует не одинаковыми показателями типа вклад в ВВП или объем инвестиций, а по исполнению собственных функций.

Соответственно, государство должно дифференцированно регулировать альфа, бета и гамма-бизнес, обеспечивая возможности для реализации ими своих функций. Это касается инструментов антимонопольного регулирования, механизмов поддержки экспортеров, взаимодействия федеральных и региональных сетей и других форматов ритейла с производителями, а также многих других сфер госрегулирования.

7. Пространственное развитие России

7.1 Базовые тенденции и предпосылки региональной динамики

Реальная динамика социально-экономического развития зависит от положения дел в регионах страны.

Во-первых, экономическая активность всегда территориально привязана к ресурсам: природным (полезным ископаемым, земельным и лесным угодьям, запасам воды и др.), трудовым, капитальным (зданиям, сооружениям, парку машин и т.п.), технологическим (образовательным, исследовательским и проектным учреждениям; инновационным организациям и пр.) и т.д. Поэтому распределение указанных ресурсов по территории во многом предопределяет размещение производства (производительных сил).

Во-вторых, степень экономической активности в немалой степени зависит от географических и природно-климатических условий, существующих в различных регионах. Этот фактор особенно значим для такой страны как Россия, для которой характерны большие расстояния и достаточно суровый климат, что накладывает требования к транспорту и транспортной инфраструктуре.

Расстояния между центрами экономической активности и степень инфраструктурной освоенности территорий предопределяют удельный вес транспортных издержек в конечной стоимости продукции. Неблагоприятные природно-климатические условия во многих регионах страны ограничивают возможности по выбору видов экономической деятельности и влекут за собой повышенный уровень затрат на энергообеспечение производственных отраслей и социальной сферы.

В-третьих, диспропорции регионального развития – недостаточная связанность территорий, огромные межрегиональные разрывы в части распределения доходов и производственной активности, процессы анклавизации и т.п. – серьезно ограничивают динамику общенационального развития.

Так, пространственное развитие постсоветской России сформировало высокий уровень межрегиональной дифференциации показателей экономического развития, доходов населения, обеспеченности социальными благами, крайне непропорциональное распределение по территории страны населения, производимых и используемых доходов, инвестиционных ресурсов.

Общим направлением изменения пространственной структуры практически по всем показателям, исключая добычу полезных ископаемых, является увеличение доли западных регионов за счет снижения доли восточных. Многолетние попытки правительства снизить уровень межрегиональной дифференциации путем сглаживания показателей бюджетной обеспеченности субъектов РФ позволяют не допустить коллапса социальной сферы в отдельных регионах, однако не решают проблемы растущих дисбалансов.

Сложилась устойчивая тенденция концентрации доходов и населения в небольшом количестве регионов. На долю десяти крупнейших по объему экономики регионов³⁹ в 1994 г. приходилось 41,4% суммарного ВРП, в 2008-2017 гг. – более 53%. Некоторое сокращение доли регионов-лидеров произошло в 2015 г. – до 51%. При этом в указанных регионах в 1994 г. проживало 29% населения страны, в 2019 г. – 37,5%.

После стагнации производства в 2015-2016 гг. начавшийся в 2017 г. слабый экономический рост был отмечен во всех федеральных округах, исключая Дальневосточный⁴⁰, в 2018 г. ВРП возрос во всех округах, среднероссийские темпы были существенно превышены в Уральском и Дальневосточном округах. Суммарный прирост ВРП в 2018 г. по сравнению с 2016 г., составивший 4,7%, на 1,7 проц. п. был обеспечен за счет Центрального федерального округа, 1,2 проц. п. дал прирост ВРП в Уральском округе, по 0,5 проц. п. – Приволжский и Сибирский округа (табл. 7.1).

Таблица 7.1

**Вклад федеральных округов в прирост суммарного по РФ ВРП
в 2018 г. по отношению к 2016 г. и вклад отдельных отраслей⁴¹
в прирост ВДС федеральных округов (ФО), %**

Субъект ФО	Вклад в прирост ВРП РФ	Вклад в прирост ВДС в ФО						
		Сельское хозяйство	Добыча полезных ископаемых	Обрабатывающие производства	Энергетика	Производствен- ные услуги	Непроизвод- ственные услуги	Прирост всего
Сумма по субъектам РФ	4,7	0,2	0,9	1,2	-0,1	0,3	2,1	4,7
ЦФО	1,7	0,4	0,1	1,2	-0,5	0,0	3,6	4,8
СЗФО	0,3	0,3	-0,1	1,4	0,1	-0,5	1,3	2,4
ЮФО	0,3	-0,2	1,6	0,7	0,2	0,2	1,7	4,3
СКФО	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0	0,7	0,2	1,5
ПФО	0,5	0,1	0,0	1,4	0,0	0,2	1,4	3,3
УФО	1,2	0,1	4,4	1,0	0,0	1,8	0,8	8,2
СФО	0,5	0,2	1,0	1,2	0,1	0,7	1,6	4,8
ДВФО	0,2	0,3	0,9	0,3	0,0	0,2	1,8	3,5

Источник: расчеты ИНП РАН на основе данных Росстата.

Рост ВДС по всем агрегированным отраслям имел место во всех федеральных округах, кроме Центрального, Северо-Западного и Южного. По-

³⁹ По данным за 2015 г. это: Москва, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская область, Красноярский край, Республика Башкортостан. Перечень первой десятки регионов лидеров во времени почти не меняется.

⁴⁰ Здесь и далее информация по Республике Бурятия и Забайкальскому краю включена в итог по Дальневосточному федеральному округу (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 03.11.2018 № 632).

⁴¹ В соответствии с ОКВЭД-2 энергетика – раздел D, производственные услуги: разделы E, F, H, J; непроизводственные услуги: G, I, K-S.

всеместно, исключая Уральский округ, существенный отрицательный вклад в динамику внесло строительство, падение ВДС которого следовало за падением инвестиций. Стабилизирующим фактором выступал обрабатывающий сектор, его вклад был положительным во всех округах, в ряде случаев прирост ВДС в обработке перекрывал негативный вклад строительства. Положительным фактором выступил рост ВДС в секторе непроеизводственных услуг во всех округах.

Базовой тенденцией пространственного развития России является усиление концентрации человеческого капитала, инфраструктуры, инновационного потенциала в крупнейших городах, в первую очередь это касается Московской и Санкт-Петербургской агломераций. Концентрация доходов в столичных агломерациях спровоцировала непропорциональные потоки трудовой миграции в их пользу, концентрацию наиболее качественных трудовых ресурсов в ограниченном числе регионов и ухудшение демографической ситуации в подавляющем большинстве регионов.

Существуют значительные дисбалансы между развитием экономики регионов и транспортной инфраструктуры, препятствующие росту производства в регионах. Слабость транспортной инфраструктуры в восточной части страны, в том числе связывающей восточные регионы между собой, отсутствие выхода в опорную транспортную сеть страны способствуют нарастанию негативных тенденций в их экономике и социальной сфере. Недостаточное развитие сети морских портов и современных пограничных переходов препятствует использованию экспортного потенциала регионов, интеграции российской экономики в мирохозяйственные связи. Недостаточная пропускная способность и низкое качество автомобильных дорог в регионах, низкий уровень внутрирегиональной связанности территорий, неразвитость системы современных высокоскоростных видов транспорта приводят к росту транспортных издержек, снижают мобильность и качество жизни населения.

В течение всего постсоветского периода реальное пространственное распределение инвестиций подчинялось отраслевым и *корпоративным* интересам, приоритеты в инвестировании получали регионы, имеющие рыночные преимущества: специализацию на добыче и производстве конкурентоспособных на мировом рынке ресурсов, а также использующие административный ресурс, в частности, столичную ренту, реализацию общенациональных имиджевых проектов. Треть всех накопленных с 2000 г. инвестиций в основной капитал было вложено в Москву и Московскую область, Тюменскую область (с округами) и Санкт-Петербург. В отраслевой структуре инвестиций пятая часть их общего объема направлялась в добычу полезных ископаемых, еще 17-19% – в транспорт, прежде всего обеспечивающий добычу и транспортировку полезных ископаемых.

Усиление дисбалансов в первую очередь происходит из-за уменьшения масштаба мультипликативных эффектов (рост производства в одних регионах очень слабо сказывается на усилении экономической активно-

сти в других). Такое развитие событий влечет за собой неконтролируемую миграцию и «опустынивание» целого ряда крайне важных для России территорий. Кроме того, чрезмерный отток финансовых ресурсов из многих регионов страны серьезно уменьшает масштабы внутреннего спроса, требует дополнительной бюджетной поддержки населения в ущерб поддержке инвестиционных процессов, снижает трудовые мотивации.

Таким образом, политика пространственного развития России, предполагающая ускорение социально-экономической динамики, должна быть нацелена на сглаживание перечисленных выше и других межрегиональных дисбалансов за счет более равномерного распределения экономической активности и финансовых ресурсов по регионам страны; улучшения связанности (транспортной, экономической, гуманитарной) территорий; создания новых точек и анклавов роста; усиления мультипликативных эффектов за счет опережающего развития в регионах малого и среднего бизнеса в обрабатывающих отраслях и сфере услуг; поддержки стратегически важных регионов; выравнивания условий для межрегиональной конкуренции и резкого усиления поддержки межрегионального сотрудничества.

7.2 Региональная связанность как фактор экономического роста

Следует отметить справедливость влияния положения дел в регионах на реальную динамику социально-экономического развития страны, а также наличие обратной связи. По нашим оценкам, наиболее существенное влияние на развитие российских регионов оказывает общая экономическая динамика через параметры экономического роста, отраслевые сдвиги, параметры инфляции, курса рубля и т.д. Большая часть субъектов РФ как с высоким, так и с низким уровнем подушевых доходов, имеют высокую корреляцию динамики ВРП с динамикой ВВП России (рис. 7.1). Исключение, как правило, составляют регионы, имеющие специфическую структуру экономики.

Еще одним важным фактором, определяющим относительную динамику развития регионов, является региональная отраслевая специализация, то есть динамика ВРП напрямую зависит от того, какой набор видов деятельности формирует экономику данного региона.

Кроме того, значимое влияние на формирование экономической динамики в отдельных российских регионах, особенно в тех из них, которые участвуют в наиболее важных цепочках переработки, производства и поставки продукции, может оказывать система межрегиональной кооперации. Понятно, что если производитель конечной продукции испытывает трудности со сбытом своей продукции, то это в той или иной степени отразится на всех предприятиях, задействованных в системе кооперационных связей. А если вспомнить про полные затраты, то негативные эффекты могут распространяться практически на все виды деятельности.

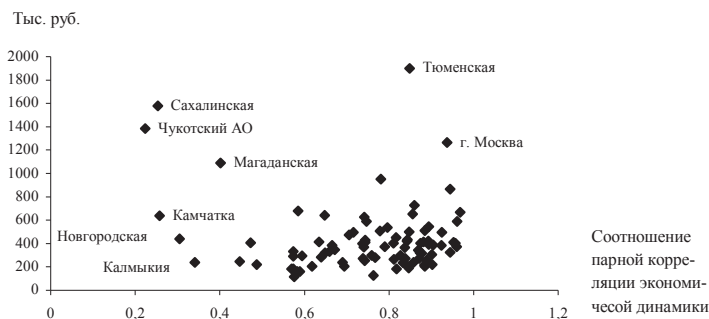


Рис. 7.1 Соотношение парной корреляции экономической динамики в России и отдельных регионах в 2004-2017 гг. (ось X) и уровня подушевого ВРП (в тыс. руб. 2017 г., ось Y)

Источник: Росстат, расчеты ИНП РАН.

Этот эффект может быть продемонстрирован на основе расчета взаимного влияния федеральных округов. Расчет выполнялся последовательно, путем увеличения производства в каждом из ФО на 10% (табл. 7.2).

Таблица 7.2

Основные характеристики межрегиональных взаимодействий*, %

ФО	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	СКФО	УФО	СФО	ДВФО	Влияние на региональный выпуск
ЦФО		0,30	0,20	0,34	0,17	0,16	0,22	0,04	1,44
СЗФО	0,14		0,06	0,25	0,03	0,33	0,12	0,01	0,78
ЮФО	0,06	0,07		0,30	0,30	0,11	0,09	0,00	0,87
ПФО	0,08	0,13	0,12		0,02	0,37	0,13	0,02	0,79
СКФО	0,01	0,01	0,16	0,06		0,02	0,01	0,00	0,26
УФО	0,05	0,06	0,13	0,22	0,03		0,25	0,04	0,73
СФО	0,02	0,03	0,04	0,08	0,01	0,17		0,04	0,36
ДВФО	0,01	0,02	0,02	0,03	0,00	0,04	0,60		0,70
Зависимость от регионального спроса	0,37	0,64	0,73	1,28	0,56	1,19	1,41	0,15	

* По столбцу отражается рост производства в федеральных округах, % при увеличении производства в рассматриваемом округе на 10%.

Источник: расчеты ИНП РАН.

По строке таблицы представлено влияние на региональное производство изменения выпуска в том или ином ФО. Можно отметить, что наибольшее влияние на изменение производственной активности, как и сле-

довало ожидать, оказывает Центральный ФО. В наименьшей степени региональная экономическая динамика реагирует на изменение производства в Северо-Кавказском и Сибирском федеральных округах. Отсюда можно сделать предварительный вывод о том, что производственные цепочки в Сибири в наименьшей степени выходят за территорию округа, а сам этот важнейший макрорегион, формирующий более 10% совокупного ВРП, относительно слабо встроен в систему кооперационных связей страны – в незначительной степени использует промежуточную продукцию, производимую в других ФО. Что же касается Северо-Кавказского ФО, то его слабое влияние на изменение производства в других макрорегионах объясняется его достаточно малым весом в структуре экономики России (примерно 2,5% совокупного ВРП России в 2017 г.). На этом фоне достаточно существенное влияние на рост производства в макрорегионах Дальневосточного ФО объясняется его зависимостью от поставок промежуточной продукции из других регионов страны, прежде всего, из Сибирского ФО.

По столбцу табл. 7.2 представлена зависимость производства в ФО от спроса в других макрорегионах страны. Наиболее высокая зависимость от спроса существует в старопромышленных регионах Поволжья, Урала и Сибири. Это естественно. Данные регионы традиционно специализируются на производстве большой номенклатуры продукции промежуточного и конечного назначения и, в связи с этим, зависят от спроса со стороны всей экономики. Если же обратиться к Центральному ФО, то можно отметить, что производство в данном регионе в наименьшей степени зависит от спроса со стороны других ФО. Меньше показатель только для Дальневосточного ФО, который крайне слабо зависит от параметров внутрироссийского спроса.

В целом полученные данные позволяют сделать вывод о наличии достаточно серьезной структурно-региональной несбалансированности российской экономики, которая является очевидным ограничением для ее развития. Во-первых, это высокая зависимость экономической динамики от формирования спроса в Центральном ФО, где в силу постепенного насыщения спроса снижается долгосрочный потенциал экономического роста. Во-вторых, производственная и технологическая изолированность Сибири и Дальнего Востока, которая ограничивает возможности роста как этих макрорегионов, так и экономики в целом. В-третьих, недостаточно полное использование производственного потенциала старопромышленных регионов Поволжья, Урала и Сибири, связанное с ограниченным спросом на производимую ими продукцию и сохранением достаточно примитивной структуры кооперационных связей в стране.

Увеличение эффективности производства, усложнение системы производственных цепочек, вовлечение в них все большего числа регионов способно существенно повысить качественные характеристики развития российской экономики, обеспечить базу для устойчивой экономической динамики в среднесрочной перспективе. Эта задача не может быть реше-

на без того, чтобы в максимальной степени использовать те возможности, которые уже существуют в системе межрегиональных связей через формирование соответствующих проектов и спроса на продукцию эффективных производств. Другим магистральным направлением должно стать создание условий для инвестирования в проекты, расширяющие систему кооперационных связей внутри страны, создающие поток добавленной стоимости не только для отдельных регионов и крупных корпораций, но и ориентированных на выстраивание вторых и третьих уровней кооперации и обеспечивающих рост доходов в различных регионах страны.

7.3 Влияние внутренней трудовой миграции населения на соотношение доходов и расходов в региональном разрезе

Значительные дисбалансы пространственного развития российской экономики являются характерной особенностью современной российской экономики. Одним из важнейших современных факторов, оказывающих существенное воздействие на возможность снижения неравенства между регионами, является демографическая ситуация в регионах в целом и внутрироссийская миграция населения, в частности.

Только за последние 7 лет миграция между субъектами РФ возросла на 60%: с 1,4 млн. чел. в 2011 г. до 2,2 млн. в 2017 г. Также наблюдается рост масштабов временной трудовой миграции. Согласно данным Обследования рабочей силы, численность, работающих в регионе, отличном от места своего постоянного проживания, составило в 2017 г. 2,8 млн. чел., а интенсивность трудовой миграции увеличилась с 2005 г. с 1,4% среднегодовой численности занятых до 3,7%. Несмотря на это, количественные аспекты влияния долгосрочной и временной трудовой миграции на уровень жизни населения малоизучены.

Основной причиной временной трудовой миграции является отсутствие в регионе постоянного проживания привлекательных рабочих мест, соответствующих профессионально-квалификационным характеристикам индивида с желаемым уровнем оплаты труда, а ее основная цель – получение заработка за пределами региона своего постоянного проживания. Таким образом, получая денежные доходы в одном регионе, регионе-«реципиенте» временных трудовых мигрантов, население частично или полностью их тратит в другом, регионе-«доноре» временной рабочей силы.

Расходование в регионе денежных средств, заработанных за его пределами, в рамках регионального баланса денежных доходов и расходов отражается в повышенном уровне расходов на товары и услуги и расходов на покупку иностранной валюты, которому будет соответствовать ситуация превышения расходов над доходами (т.е. отрицательный прирост рублевой наличности на руках у населения). Таким образом, с точки зрения денежных расходов эти регионы можно назвать «реципиентами» денежных средств. И, наоборот, в регионе с положительным сальдо

внутренней трудовой миграции (регион-«донор» денежных средств), структура расходов населения должна иметь противоположное искажение – относительно низкий уровень расходов на товары и услуги при высоком уровне прироста рублевой наличности на руках у населения. В условиях описанной выше ситуации миграция выполняет сглаживающую социальную роль, перераспределяя доходы из более богатых регионов, привлекающих к себе трудовых мигрантов из других регионов на временные заработки, в более бедные регионы.

Сопоставляя на уровне федеральных округов соотношение доходов и расходов с сальдо временной трудовой миграции, можно увидеть, что ЦФО и СЗФО притягивают к себе мигрантов, которые в них же и расходуют заработанные средства; ЮФО в 2017 г. имел отрицательный баланс трудовых мигрантов, но часть заработанных денежных средств за его пределами тратилась внутри округа; УФО является одновременно округом-«реципиентом» временных трудовых мигрантов и «донором» денежных средств, расходуемых в других округах, что характерно и для ДФО, хоть и в меньших масштабах. В СФО, ПФО и СКФО наблюдается отрицательное сальдо трудовой миграции на фоне превышения денежных доходов над расходами (рис. 7.2).

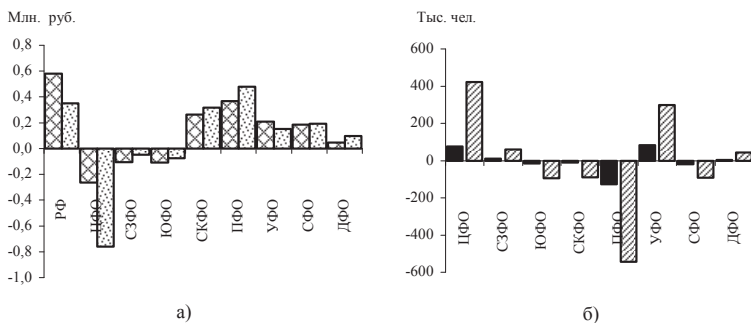


Рис. 7.2. Соотношение величины денежных доходов и расходов (а) и сальдо внутренней трудовой миграции населения (временная форма) (б) по федеральным округам РФ:

а) 2011; 2016; 2005; 2018

Однако анализ на уровне федеральных округов обладает высокой степенью агрегации, тем более, как было показано выше, очень высокий вклад в совокупную по округу величину вносят отдельные, единичные регионы. Поэтому для установления связи трудовой миграции и соотношения денежных доходов и расходов населения на региональном уровне проведен совместный анализ структуры межрегиональной временной трудовой миграции и изменения рублевой наличности на руках у населения в отчетных региональных балансах денежных доходов и расходов населения (БДР) за период 2011-2016 гг. (рис. 7.3).

Расположенные в I четверти регионы (19) – реципиенты внутренних временных трудовых мигрантов и соответственно доноры денежных средств: Республика Коми, НАО, Мурманская, Самарская обл., ХМАО, ЯНАО, Челябинская обл., Республика Алтай, Тыва, Красноярский край, Томская обл., Республика Саха (Якутия), Камчатский, Хабаровский край, Амурская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская АО, Чукотский АО.

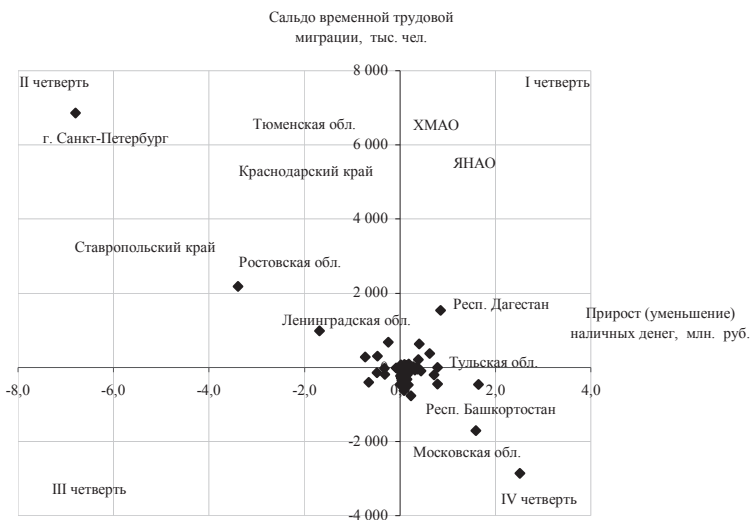


Рис. 7.3. Группировка регионов по величине сальдо внутренней временной трудовой миграции и прироста наличных денег, 2011-2016 гг.

Большинство этих регионов традиционно привлекательны для вахтового метода работы в связи с установленными в них районными коэффициентами и северными надбавками. В этих регионах население, получая денежные доходы в результате участия в видах деятельности, относящихся к производству ВРП, расходует часть полученных денежных средств в других регионах. В III четверти сгруппированы регионы (8), которые являются донорами временной рабочей силы для других регионов, и в БДДР которых наблюдается превышение денежных расходов над доходами: Калининградская, Ростовская, Свердловская, Новосибирская области, Ставропольский край, Республика Бурятия, Хакасия, Приморский край. Во II четверти находятся 4 субъекта: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край и Тюменская область, в которых наблюдается высокий уровень расходов на товары и

услуги, не имеющий прямого отношения к производству ВРП⁴² в силу, скорее всего, большей развитости сферы торговли и услуг в мегаполисах. Регионы в IV четверти (55) являются, с одной стороны, донорами временной рабочей силы (все субъекты ПФО, ЦФО, кроме Москвы, и субъекты других ФО), но в то же время в их БДР наблюдается превышение денежных доходов над расходами. Нахождение рядом с некоторыми регионами этой группы крупных центров (г. Москва или г. Санкт-Петербург) искажает статистику их расходов, что требует соответствующей ее коррекции и учета этого обстоятельства при формировании экономической политики.

Очевидно, что не следует проводить прямой параллели между сальдо трудовой миграции в регионах или федеральных округах и сальдо денежных расходов и доходов населения, так как на величину последнего оказывает воздействие не только фактор временной трудовой миграции. Однако оценка масштабов перераспределения денежных средств между регионами в результате миграционных процессов позволило бы глубже оценить их роль и степень влияния на уровень жизни населения в регионах, с одной стороны, и экономическое развитие регионов, с другой.

Согласно оценкам ИНП РАН, масштаб перераспределения денежных средств между регионами в результате временной трудовой миграции динамично увеличивался (что коррелирует с ростом численности временных трудовых мигрантов) и к 2018 г. составил чуть более 200 млрд. руб. (рис. 7.4).

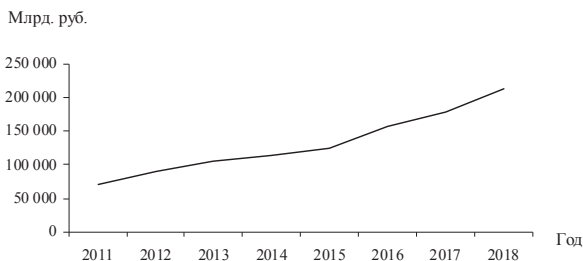


Рис. 7.4. Масштабы перераспределения денежных средств между регионами в результате временной трудовой миграции

При этом выполненные оценки за 2017 г. также показали, что для части регионов перераспределяемые денежные средства за счет внутренней миграции сократили разрыв между региональным и страновым уровнем средней заработной платы. Так, в части регионов с более низкой по сравнению со страновым уровнем заработной платой (по большей части это

⁴² Отчет о НИР «Анализ надежности базовых индикаторов оценки уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (разработка методики анализа)», коллектив авторов, отв. исполн. А.В. Суворов, 2005 г.

регионы-«доноры» рабочей силы) дополнительные денежные средства позволили сократить разрыв (рис. 7.5).

Закрытие региональных границ в связи с пандемией привело к тому, что денежные средства, традиционно вывозимые из регионов-доноров внутренними мигрантами, остались в них, в то время как регионы-реципиенты недополучили эту сумму. Оценить величину последней на текущий 2020 г. достаточно сложно.

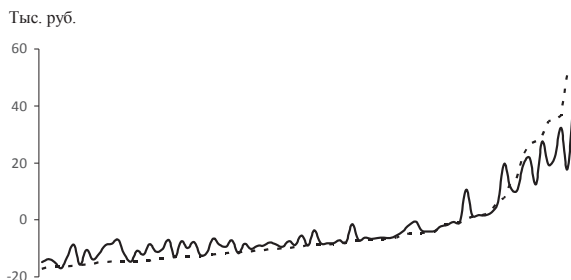


Рис. 7.5. Оценка отклонения заработной платы в регионе от средней по РФ величине (2017 г.):
---- без миграции; — с миграцией

Однако расчеты, выполненные на основе данных за 2017 г., показали, что на тот момент эта сумма составила бы 150 млрд. руб. Она представляет собой оценку части выпадающих доходов определенной группы населения, которая работает за пределами региона своего постоянного проживания, и сокращения внутреннего регионального спроса. В рамках оперативной региональной политики должны быть предусмотрены меры, направленные на компенсацию снижения уровня жизни населения в результате снижения доходов населения.

7.4 Основные направления регионального развития

С точки зрения краткосрочного и среднесрочного периода проведение активной инвестиционной и региональной политики укладывается в два возможных сценария: сценарий с опорой на крупные агломерации и сценарий сбалансированного регионального роста.

В сценарии, опирающемся на развитие крупных агломераций, предполагается, что регионы, в которых расположены эти агломерации, сохранят свою более высокую по сравнению с другими регионами конкурентоспособность в плане привлечения инвестиций, трудовых ресурсов, реализации агломерационных эффектов, за счет чего они получают приоритет инвестирования при реализации национальных проектов, а также инвестиций из бюджетных и внебюджетных источников. Несмотря на то,

что пандемия коронавируса и падение цен на сырьевые ресурсы окажет негативное воздействие на их экономику, имеющийся в регионах трудовой и производственный потенциал, высокий уровень концентрации потребительского спроса и более высокая по сравнению с другими регионами инвестиционная привлекательность будут способствовать быстрому восстановлению экономического роста. Результатом такого типа пространственного роста станет дальнейшая концентрация населения и производства вокруг очагов экономического роста, роль которых будут выполнять агломерации.

В то же время развитие крупнейших агломераций в рамках сценария экономической модернизации будет сдерживаться рядом факторов, среди которых наиболее значимыми являются высокая стоимость трудовых ресурсов и ограниченные возможности строительства новых производственных объектов. Таким образом, возможности дальнейшего внутреннего миграционного прироста в существующих крупных агломерациях следует признать ограниченными, прежде всего, в силу сложностей с созданием в них достаточного числа высокопроизводительных рабочих мест. Тем не менее, существующий промышленный потенциал этих крупных регионов будет и далее являться важной частью общего промышленного каркаса страны.

Сценарий сбалансированного регионального роста предполагает активную инвестиционную политику, нацеленную на использование ресурсного потенциала и конкурентных преимуществ всех регионов, без предоставления особых мер поддержки регионам с крупными агломерациями. Экономики регионов со средним экономическим потенциалом, промышленной и аграрно-промышленной специализацией в меньшей мере пострадают от остановки производства. Правительственные меры по поддержанию доходов населения могут дать дополнительные ресурсы для роста внутрирегионального спроса. Существенными факторами, определяющими региональную структуру инвестиций, станут сохранение государственной поддержки стратегических регионов, а также реализация национальных проектов, в сферу действия которых должны попасть все регионы. При реализации предположений сбалансированного сценария экономический рост должен охватить все регионы, при этом его динамика, факторы и источники могут быть различными для каждого отдельного региона.

Но даже в условиях относительно благоприятного сценария развития национальной экономики часть территорий останется слабо привлекательной с точки зрения экономической эффективности. Прежде всего, речь идет о регионах русского Севера, Нечерноземья, ряде сибирских регионов. Для этих регионов, которые, помимо прочего, будут находиться в условиях достаточно сложной демографической ситуации, должны быть предусмотрены специальные программы, направленные на повышение общего качества жизни, внутрирегиональной транспортной связанности, развитие малого бизнеса, включение средних и малых предприятий

этих регионов в структуру производственных цепочек крупнейших российских компаний. Главной целью указанных программ должны стать постепенное снижение уровня отрицательного миграционного прироста населения и повышение уровня бюджетной обеспеченности.

Одной из центральных задач пространственной политики является определение приоритетов инвестирования, обеспечивающих модернизацию структуры экономики и формирование дополнительных источников роста.

Конкурентными преимуществами в этом плане обладают производства в регионах трех типов:

- традиционных промышленных регионах, имеющих потенциал развития и модернизации;
- регионах, в которых формируются новые точки роста, создающие мультипликативные эффекты регионального и межрегионального характера;
- регионах, обеспечивающих геополитические и национальные стратегические приоритеты России (Арктика, Дальний Восток, Северный Кавказ, Калининградская область, Крым и др.).

В условиях жестких ресурсных ограничений, а также ограничений, следующих из сложившейся в регионах структуры производства, качества трудовых ресурсов, *наибольшим потенциалом восстановления экономического роста, модернизации производственной базы обладают традиционные промышленные регионы*. Такие регионы в максимальной степени сохранили и обновили производственные мощности различного качества в обрабатывающих секторах промышленности, а также обладают кадровыми ресурсами, сложившейся производственной и транспортной инфраструктурой, что позволит существенно сократить издержки на запуск и расширение производства. При создании благоприятных конъюнктурных условий бизнес с высокой вероятностью будет ориентироваться на эти регионы. При реализации активной пространственной политики наиболее значимыми с точки модернизации экономики регионами могут стать Поволжье (Республики Татарстан, Башкортостан, Удмуртия, Нижегородская, Самарская, Ульяновская области); Урал (Свердловская, Челябинская области); Сибирь (Красноярский край, Новосибирская, Омская, Иркутская области); часть территорий Дальнего Востока (Приморский и Хабаровский край); регионы Центрального округа, существенно обновившие в последние годы производственную базу и имеющие потенциал для дальнейшего развития (Калужская, Белгородская, Воронежская, Тульская области). Эти регионы будут формировать базу промышленной кооперации и оказывать влияние на развитие производств в других частях страны.

Формирование новых точек роста в регионах связано с созданием новых производств, в том числе высокотехнологичных, импортозамещением, развитием транспортной и логистической инфраструктуры, обеспечивающей внешнеэкономическую деятельность. Создание новых производств высокого технологического уровня не обязательно должно быть жестко привязано к крупнейшим инновационным цен-

трам (примером в этом отношении является строительство космодрома «Восточный»). Развитие транспортной и логистической инфраструктуры внешнеэкономической деятельности связано, прежде всего, с модернизацией и дальнейшим развитием российских портов и приморских регионов, а также обустройством и развитием системы пограничных переходов.

Специфика *регионов, реализующих общенациональные приоритеты*, состоит в том, что в отношении их приняты государственные программы⁴³, которые обеспечивают приток государственных инвестиций, а также реализуют уже сформированную систему стимулов и преференций для привлечения в эти регионы трудовых ресурсов и частного капитала. В указанных регионах может проводиться политика развития экспортного потенциала, в том числе сырьевого, формирования кооперационных производств с участием иностранных компаний, расширения транспортной инфраструктуры, ориентированной на развитие внешнеэкономической деятельности.

К числу приоритетных объектов пространственной политики *не отнесены регионы с преобладанием в структуре их производства добычи полезных ископаемых*, имеющие самые высокие в стране показатели среднего душевого ВРП, как правило, располагающие финансовыми ресурсами. Расположенные в таких регионах предприятия добывающего комплекса, в первую очередь топливно-энергетического, не имеют возможности значительного роста объемов производства (не более 1-2% в год), однако они будут обеспечивать доходную базу для федерального бюджета и курсовой устойчивости рубля. При этом они располагают достаточными ресурсами для формирования доходной базы региональных бюджетов и поддержания уровня доходов населения в регионах.

В случае выстраивания такого рода приоритетов региональной структурной политики создаются возможности для устойчивого развития большого количества региональных экономик, не входящих в описанные выше приоритетные группы. Повышение уровня их экономического развития станет результатом общего повышения качества экономического роста в стране на базе новых источников доходов.

Для территориального развития принципиально важным является вопрос о *ресурсах, формирующих потенциал экономического развития регионов*. Разница между производимым в регионах объемом добавленной стоимости и ее использованием на потребление и накопление позволяет объективно (безотносительно межрегионального перераспределения) оценить возможности разных регионов самостоятельно сформировать ресурсы воспроизводства. Анализ показывает, что в динамике такие воз-

⁴³ В отношении отдельных регионов приняты пять госпрограмм: *Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа; Развитие Северо-Кавказского федерального округа; Социально-экономическое развитие Калининградской области; Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя; Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации.*

возможности для большинства регионов сокращаются. В 2000 г. объем производимого ВРП перекрывал объем конечного потребления домашних хозяйств и валового накопления во всех федеральных округах, кроме Южного и Северо-Кавказского, т.е. обеспечивал условия для расширенного воспроизводства на уровне макрорегионов. По оценкам за 2017 г. (в ценах 2015 г.), сумма фактического конечного потребления домашних хозяйств и валового накопления основного капитала в Северо-Кавказском федеральном округе превышала объем производимого ВРП более чем в 1,5 раза, в Южном округе – на 16%. В качестве основных «доноров» выступают Уральский округ, в котором примерно четверть созданной в округе ВДС вывозится за его пределы, и Сибирский округ, из которого вывозится пятая часть создаваемой добавленной стоимости. На уровне субъектов РФ ситуация дифференцирована еще больше. Производимая на собственной территории добавленная стоимость достаточна для обеспечения конечного потребления и накопления лишь в 22-х регионах, причем в 14-и регионах производимые ресурсы недостаточны даже для покрытия конечного потребления домохозяйств. В число регионов, ресурсы которых достаточны для расширенного воспроизводства, входят ряд регионов с преобладанием добычи полезных ископаемых, а также Москва, Санкт-Петербург, Ленинградская, Калининградская, Ярославская области, Республика Хакасия.

Это означает, что масштабное межрегиональное перераспределение добавленной стоимости неизбежно. В настоящее время наибольшее внимание принято уделять «формализованным» механизмам межрегионального перераспределения добавленной стоимости через бюджеты. Однако реальные возможности бюджетов очень ограничены, их влияние невелико. *Основной объем ресурсов перераспределяет бизнес, в том числе, госкорпорации и институты развития, для которых должны быть внятно сформулированы региональные приоритеты.* В рамках реализации региональной экономической политики механизмы межрегионального перераспределения ресурсов могут использоваться для консолидации ресурсов в приоритетных регионах. Реализация структурно-инвестиционной политики приведет к росту спроса в приоритетных регионах и тем самым через систему межрегиональных взаимодействий будет способствовать концентрации в них доходов и ресурсов.

Не менее важным фактором территориального развития является *структура спроса.* Тенденции сокращения промышленного потенциала и снижения доли промышленных («торгуемых») отраслей в добавленной стоимости характерны для большинства российских регионов. Высокая доля «неторгуемых» отраслей, ориентированных на удовлетворение внутрирегиональных потребностей, при недостаточно развитой инфраструктуре и низкой плотности населения, характерной для большинства российских регионов, означает создание локальных рынков, которые не

имеют внешних драйверов роста – внешнего спроса при весьма ограниченном внутреннем спросе.

Узость внутрирегиональных рынков является одной из существенных причин депрессивности регионов. Более того, в условиях падения доходов населения и бизнеса модель роста регионов, ориентированная на внутрирегиональный спрос, попадает в замкнутый круг: низкий спрос ведет к сокращению производства, что генерирует низкие доходы и опять порождает низкий спрос. Наибольшие риски в этой связи возникают в регионах, в наибольшей мере ориентированных на «неторгуемые» отрасли. Стандартный выход для регионов с узким локальным рынком – внешний импульс, которым может быть экспортный спрос, либо межрегиональный спрос на «торгуемые» товары. В связи с этим развитие межрегионального рынка является одним из важнейших факторов стимулирования роста в регионах, развиваться он может на базе «торгуемых» отраслей, в первую очередь, промышленности, которая может стать реальным стимулом для подъема экономики отдельных регионов.

Особое значение для экономического роста имеет потребительский спрос, на долю которого в отдельных регионах приходится более 70% конечного спроса. В условиях кризиса, на фоне опережающего падения инвестиционного и экспортного спроса именно конечное потребление домашних хозяйств является фактором, определяющим стабильность социально-экономической ситуации в регионе и возможности его роста.

Доля оплаты труда в денежных доходах населения наиболее высока в северных регионах, где возможности получения других доходов ограничены, минимален вклад заработной платы в формирование доходов в сельскохозяйственных, особенно в южных, регионах страны, где в структуре доходов преобладают другие доходы, а также в регионах с низкими доходами и пожилым населением, в которых высока доля социальных выплат.

Конечное потребление домашних хозяйств как фактор экономической динамики в регионах находится в сильной зависимости от процессов перераспределения доходов, которые регулируются государством через систему социальных выплат населению и социальных трансфертов в натуральной форме. Социальные трансферты, на долю которых в регионах приходится 13-20% фактического конечного потребления домашних хозяйств, выполняют демпфирующую роль в формировании территориальных пропорций фактического конечного потребления. В связи с этим политика стимулирования роста заработной платы как основного фактора повышения доходов населения и восстановления потребительского спроса должна сопровождаться ростом социальных выплат и социальных трансфертов в натуральной форме, позволяющей избежать значительного увеличения межрегиональной дифференциации доходов населения.

Особо выделим проблему *бюджетных ограничений инвестиционных возможностей развития регионов*. Более 80% общего объема инвестиций

проходит через внебюджетные источники, однако инвестиционные стратегии бизнеса, как правило, не только не нацелены на реализацию приоритетов пространственного развития, но и не имеют регионального разреза.

Основным инструментом прямого государственного регулирования пространственного развития являются бюджетные инвестиции, хотя их доля относительно невелика и составляет порядка 15-17% суммарных инвестиций. В динамике наблюдается устойчивая тенденция снижения в суммарных инвестициях доли региональных бюджетов и рост доли федерального бюджета. Инвестиции из федерального бюджета играют определяющую роль в экономике ряда регионов. В 2016 г. доля бюджетных инвестиций составила 16% (9% из федерального бюджета и 7% из региональных бюджетов), при этом за счет средств федерального бюджета было сформировано 25,7% общего объема инвестиций в Северо-Кавказском федеральном округе, 21,1% в Южном и 10,6% в Дальневосточном федеральных округах. В Республиках Ингушетия и Северная Осетия-Алания инвестиции из федерального бюджета превысили 70% общей суммы, в Приморском, Хабаровском краях и Еврейской автономной области – более 20%.

В пространственной структуре инвестиций из региональных бюджетов традиционно доминировали Москва, Тюменская область с автономными округами, другие регионы, получавшие доходы от сырьевого экспорта. В 2016 г. доля инвестиций из регионального бюджета существенна только в Москве (21,2% всех инвестиций). Абсолютное большинство регионов крайне ограничены в возможностях инвестирования из региональных бюджетов, поскольку в бюджетах просто нет ресурсов для формирования инвестиционной программы. В условиях жесткого дефицита бюджетных инвестиций регионы вынуждены конкурировать друг с другом за привлечение внебюджетных инвестиционных ресурсов путем предоставления потенциальным инвесторам различного рода преференций и льгот, в том числе налоговых, подрывая тем самым доходную базу своих бюджетов.

В силу комплексного характера активной региональной экономической политики, направленной на активизацию факторов экономического роста, имеющихся в регионах, ее реализация предполагает грамотное сочетание и использование различных условий, механизмов и инструментов, разработанных на федеральном и региональном уровнях.

Перспективное пространственное распределение государственных инвестиций будет определяться уже принятыми решениями по реализации *национальных проектов и государственных программ*.

Тем не менее, инвестиции в рамках национальных проектов, а также программные мероприятия выполняют стабилизирующие и поддерживающие функции в регионах, использование их ресурсов в приоритетных регионах может рассматриваться, по крайней мере, как фактор, создающий определенные объемы спроса для модернизируемых предприятий.

Инвестиции в транспортный и топливно-энергетический комплексы, основная доля которых придется на восточные регионы страны – Приволжский,

Уральский, Сибирский, Дальневосточный федеральные округа – рассматриваются как важнейший фактор, определяющий общую динамику.

В то же время необходимо иметь в виду, что масштабные инфраструктурные проекты по окончании инвестиционного цикла оказывают весьма скромное влияние на экономику регионов-реципиентов капиталовложений.

В долгосрочной перспективе рост инвестиций будет связан с реализацией инвестиционных проектов в транспортном, нефтегазовом комплексах и смежных с ним производствах, в электроэнергетике, в сырьевых отраслях, с расшивкой «узких мест» транспортной инфраструктуры, развитием Восточного полигона, строительством ВСМ Москва-Санкт-Петербург, ростом ввода автомобильных дорог федерального значения в ближайшее десятилетие и другими инфраструктурными проектами. Реализация указанных приоритетов пространственного развития дает возможность отдельным регионам получить государственные инвестиции, создающие на территории мультипликативные эффекты, а также стимулы для привлечения частных инвестиций, направляемых на модернизацию производства.

Значительный потенциал инвестиционного спроса в регионах, отличающийся высоким мультипликативным эффектом, сосредоточен в сфере *жилищного строительства*. Возможности его реализации сильно ограничиваются доходами населения и финансовыми ресурсами государства, тем не менее, при определенных условиях, он может быть реализован. Жилищное строительство как механизм стимулирования экономического роста имеет ряд особенностей, привлекательных с точки зрения подъема экономики отдельных регионов: стимулирует спрос на местные строительные материалы, обеспечивает загрузку строительного комплекса, привлекает сбережения населения и пр. Строительство жилья, улучшение жилищных условий являются важнейшей предпосылкой решения социальных и экономических проблем в конкретных регионах, обеспечения экономического роста трудовыми ресурсами.

Этот потенциал и возможности его реализации крайне неравномерно распределены по территории страны. Почти половина жилого фонда сосредоточена в двух федеральных округах: Центральном (28,5% всего жилого фонда и 30,5% сельского) и Приволжском (20,8% всего фонда и 19,7% сельского). Регионы сильно дифференцированы по состоянию жилого фонда, его благоустройству, обеспеченности жилой площадью. Доля ветхого и аварийного жилья в среднем по России составляет 2,5%, в Центральном и Южном федеральных округах – 1,2%, в Дальневосточном – 5,8%, Северно-Кавказском федеральном округе – 5,9%. Минимальный уровень обеспеченности жилой площадью наблюдается в восточных регионах страны. При среднем по стране показателе в 24,4 кв. м на душу населения в Сибирском федеральном округе он составляет 23 кв. м, в Дальневосточном – 23,3 кв. м; ниже он только на Северном Кавказе – 20,3 кв. м и в Крыму – 16,6 кв.м. Оценки показывают, что

только для замещения ветхого и аварийного жилищного фонда необходимый объем инвестиций составляет 3480,4 млрд. руб. Если же исходить из задачи замещения неблагоустроенного городского жилищного фонда, то общая сумма необходимых инвестиций составит 26843,2 млрд. руб.

В целом реализация жилищных программ способна оказать весьма существенное влияние на инвестиционный и потребительский спрос, интенсификацию использования местных ресурсов; межрегиональную и внутрирегиональную миграцию. По нашим оценкам, прирост ВВП, связанный с данным фактором, за период 2020-2035 гг. может составить 0,45-0,75 проц. п. в год (в зависимости от региона).

Потенциалом роста, способным стимулировать модернизацию промышленности и обеспечивающим условия для нее, однако требующим значительных объемов инвестиций, является *модернизация социальной и производственной инфраструктуры регионов*. Комплексная оценка инфраструктурной обеспеченности регионов показывает ее значительные различия даже на уровне крупных макрорегионов – федеральных округов, при переходе к субъектам Российской Федерации различия возрастают в разы. Интегральный коэффициент инфраструктурной обеспеченности, включающий оценку обеспеченности социальной, инженерной, транспортной, информационно-коммуникационной, энергетической, рыночной инфраструктурой, составляет в Центральном федеральном округе 130% к среднему по стране (в Москве – 193%), в Дальневосточном – 86%, Северо-Кавказском федеральном округе – 81%. Устранение этих диспропорций и создание в регионах инфраструктуры, обеспечивающей условия для эффективного производства и развития человеческого потенциала, останется в числе важнейших задач на долгосрочную перспективу, направления и методы решения которой будут формировать региональные пропорции распределения инвестиций в развитие инфраструктуры.

7.5 Стратегия развития Центральной Сибири

Для успешного пространственного развития необходимо использовать опыт разработки и реализации крупных региональных проектов, направленных на устранение ограничений в развитии стратегически важных регионов. Тиражирование таких проектов на другие регионы позволило бы существенно повысить качество региональной политики. Одним из таких проектов могло бы стать развитие Центральной Сибири.

Наиболее масштабными стратегическими проектами, реализованными в восточных районах России) в XX в. являются:

- Транссиб;
- Северный морской путь (СМП);
- Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс (ЗСНГК);
- Ангара-Енисейский каскад ГЭС;
- Байкало-Амурская магистраль (БАМ).

Значимость данных проектов сохранилась и в XXI в. Три проекта из пяти – чисто транспортные. Транспортное сопровождение развития ЗСНГК также имело впечатляющие масштабы. Два проекта – энергетические. Эти проекты создали материальную базу для других проектов и для формирования территориально-производственных комплексов. Радикально изменить транспортно-энергетическую формулу развития производительных сил Сибири весьма затруднительно. Важно обеспечить преемственность экономической политики с учетом новых внешнеэкономических и социальных вызовов.

Реализация каждого мегапроекта давала мощный толчок технологическому прогрессу: Транссиб и БАМ – развитию большегрузного подвижного состава; СМП – созданию уникального атомного ледокольного флота; ЗСНГК – созданию специальной техники и оборудования в северном исполнении; ГЭС Ангара-Енисейского каскада дали мощный импульс развитию электротехнической промышленности, металлургии и т.д. Проекты имели собственный организационно-экономический механизм реализации, специализированную систему финансирования и т.д. Вокруг проектов концентрировались усилия нации, пропаганда и т.п. Проекты давали стране международное признание и престиж. Значимость данных проектов сохранилась и в XXI в.

Однако тот чисто технократический подход, который лежал в основе данных проектов, в современных условиях не может дать желаемых результатов (в виде долгосрочного закрепления населения в Сибири и формирования необходимой мотивации).

Наряду с комплексным развитием Арктики и Северного морского пути, а также Дальнего Востока, развитие Центральной (Срединной) и Восточной Сибири может представлять собой новый тип национального мегапроекта.

Географически Срединная Сибирь выступает не только как середина Сибири, между ее Западной и Восточной частями, но и как центральный и связующий пункт Большой Евразии. Через Центральную Сибирь проходит как сеть (пучок) широтных путей (Транссиб, транссибирские авиационные маршруты), так и меридианальные – трансполярные авиамаршруты. Настоящие и перспективные транспортные пути закрепляют экономико-географическое положение Сибирского федерального округа, Забайкалья и Якутии.

Полноценное освоение территории Сибири и ее интеграция в единую систему межрегиональных хозяйственных связей в XXI в. возможны только в случае запуска в макрорегионе масштабной программы развития, включающей в себя не только создание кластеров опережающего развития, но и пакет социальных, гуманитарных, финансовых стимулов для закрепления и приращения народонаселения, развития бизнеса и науки.

При этом мер, ориентированных исключительно на развитие новых производств без комплексной программы поддержки человеческого по-

тенциала и пакета гуманитарных мер, окажется недостаточно для выхода на опережающие темпы развития.

Поэтому органам государственной власти как на федеральном, так и региональном уровне необходимо решить ряд взаимосвязанных стратегических задач, основными из которых являются:

- формирование условий, обеспечивающих демографическую устойчивость, способствующую устойчивому воспроизводству качественного демографического и трудового потенциала как в районах исторически сложившейся хозяйственной деятельности регионов Сибири, так и в районах нового хозяйственного освоения;
- обеспечение трудовыми ресурсами инвестиционных проектов и расширяющихся научного и производственного секторов всех широтных зон хозяйственного освоения в соответствии со стратегией развития Сибири;
- привлечение и закрепление населения на территории Сибири, сохранение и укрепление опорной структуры поселений вдоль северной и юго-восточной границ Российской Федерации, увеличение не только их количества, но и численности проживающего в них населения.

Показатели социально-экономического развития территории через показатели уровня жизни населения данной территории оказывают влияние на все составляющие процесса воспроизводства и формирования населения. Поэтому нарушение сбалансированности показателей уровня жизни будет приводить к возникновению демографических рисков в отдельных составляющих воспроизводственных процессов.

8. Прогноз основных направлений социально-экономического развития РФ на средне-(2024 г.) и долгосрочную перспективу (2035 г.)

8.1 Основные направления экономической политики в средне- и долгосрочной перспективе

В настоящее время экономика России находится в затяжной стагнации, усугубленной последствиями коронакризиса 2020 г. и снижением цен на мировых сырьевых рынках. Многолетний характер низкого уровня экономической активности означает формирование «привычки к стагнации», в первую очередь, в части инвестиционного поведения крупных компаний. В этих условиях без комплекса подготовительных мероприятий существенно повысить уровень инвестиционной активности бизнеса будет достаточно трудно.

В то же время низкие среднегодовые темпы экономической динамики – около 1-2% роста ВВП – являются заниженными даже относительно имеющегося краткосрочного потенциала роста. Чрезмерная жесткость макрофинансовой политики в период перед кризисом 2020 г. (высокая реальная ключевая ставка Банка России, дополнительные меры регулирования, рост нагрузки на население и бизнес в результате увеличения налогов и обязательных платежей и т.д.) привела к дополнительному торможению экономического роста относительно имевшегося потенциала примерно на 1 проц. п.

Еще примерно 1 проц. п. в темпах прироста ВВП в год Россия теряет из-за действия среднесрочных факторов, препятствующих эффективному использованию производственного и трудового потенциалов.

Резервы повышения эффективности функционирования основной массы российских компаний велики. По производительности труда в ряде неэнергетических отраслей Россия кратно уступает наиболее технологически развитым странам и на 20-30% – странам Центральной Европы. Отчасти проблема связана с технологическим отставанием российской экономики, отчасти – с действием социального фактора, отсутствием возможностей для территориальной и профессиональной мобильности населения.

В экономике сформировалась «ловушка» неэффективности: архаичная структура производства – низкая производительность труда – избыточные трудовые издержки – экономия на оплате труда – низкая трудовая мотивация – низкая производительность. При этом конкуренция со стороны импорта (в том числе дешевого – из стран ЕАЭС и АТР) ограничивает в рамках сложившейся модели возможность повышения зарплаты занятым, а низкий уровень внутреннего спроса и

одновременно дефицит доходов компаний дестимулируют частные инвестиции и обновление производственного аппарата.

Решение этих структурных проблем позволит в перспективе до 2030 г. достичь темпов роста в 4-4,5%, а затем обеспечить устойчивый рост в более длительной перспективе на уровне до 3% (табл. 8.1).

Таблица 8.1

Среднегодовые темпы роста элементов
конечного спроса в 2020-2035 гг., %

Показатель	2020-2024 гг.	2025-2029 гг.	2030-2034 гг.
Потребление домашних хозяйств	2,0-2,8	2,3-3,5	2,8-3,2
Государственное потребление	1,0-1,5	1,5-2,0	0,5-1,5
Инвестиции в основной капитал	3,7-5,5	4,5-6,0	3,5-4,5
Экспорт	2,2-3,0	2,5-3,2	2,7-4,0
Импорт	2,3-2,8	2,3-4,0	2,6-3,0
ВВП	2,2-3,1	3,5-4,0	2,9-3,2

Источник: расчеты ИМП РАН

В основе роста ВВП в период 2020-2035 гг. будет лежать увеличение инвестиционной активности до уровня в 3,7-5,5% в среднем за 2020-2025 гг. и 4,5-6,0% 2025-2029 гг. Норма накопления достигает 24% к 2024 г. и 26% к 2030 г. Затем начинает постепенно снижаться. Потребление домашних хозяйств будет расти темпом, отстающим от роста ВВП, что будет объясняться ростом нормы накопления. В то же время модернизационный характер сценария будет предполагать устойчивый рост уровня и качества жизни населения на всем прогнозном интервале, увеличение вложений в сектора развития человеческого потенциала. Таким образом инвестиционная активность будет являться главным инструментом реализации социального характера сценария и снижения наиболее существенных дисбалансов в уровне доходов населения. В период пика инвестиционной активности в 2025-2029 гг. темпы роста импорта будут опережать темпы роста экспорта, что будет определяться необходимостью активных закупок зарубежных машин, оборудования и технологий для модернизации базового ядра российской экономики и промышленности. Затем, на основе роста конкурентоспособности производств, обеспечивается рост несырьевого экспорта.

Со стороны секторов экономики динамика будет обеспечиваться активным развитием инвестиционного комплекса (строительства, обрабатывающих производств высоко- и среднетехнологического уровня), связь и телекоммуникации. Такой набор секторов, лидирующих по вкладу в формирование производства, определяется опережающей динамикой инвестиций в основной капитал и ростом конкурентоспособности секторов реального сектора на основе более активного использования новых технологий, в том числе в области цифровизации. Для реализации имеющегося потенциала требуется набор действий в области экономической по-

литики, позволяющий преодолеть имеющиеся в краткосрочной перспективе ограничения экономического развития.

По окончании фазы посткризисного восстановления экономики, в *среднесрочной перспективе* основной фокус экономической политики должен быть перенесен на меры по повышению эффективности производства. При этом меры по поддержанию потребительского спроса должны носить обеспечивающий характер.



Рис. 8.1. Вклад отдельных видов деятельности в формирование валового выпуска экономики

Со стороны производства наиболее действенными могут быть меры, направленные на ускоренный рост эффективности. К ним относятся повышение производительности труда (за счет организационных мероприятий и технологической модернизации) и связанное с ним увеличение реальной заработной платы и потребления населения.

Рост производительности труда и других характеристик эффективности производства, в свою очередь, снизит риски «разгона» инфляции в условиях наращивания заработной платы и потребительского спроса.

Целевые параметры роста ВВП к 2022-2023 гг. – 3-3,5% предполагают (с учетом сокращения трудоспособного населения) рост производительности на 5-5,5% в год. В «ядре» экономики – в несырьевых отраслях и вне бюджетного сектора – производительность может расти на 6-7% в год, с постепенным выходом на средне-европейский уровень.

Решению задачи роста эффективности производства может способствовать специальная программа ликвидации малооплачиваемых рабочих мест.

Для реализации данной политики требуется ряд целевых программ:

1. Повышения конкурентоспособности российской продукции на внутренних и внешних рынках.

В последние годы при расширении потребительского рынка на 1% потребительский импорт в среднем увеличивается на 0,2%, рост инвестиционного рынка на 1% вызывал прирост импорта на 0,3%. В принципе существует возможность снизить соответствующую эластичность до 0,1-0,15 для потребительского рынка и до 0,2 – для инвестиционного, что может создать для российской экономики дополнительное пространство роста.

Для этого необходимо в среднесрочной перспективе ограниченно использовать механизмы сдерживания избыточного укрепления курса рубля (бюджетное правило), разворачивать комплексные программы освоения рынков (начиная с евразийского), которые включают в себя импортозамещение как первый этап экспансии на внешние рынки.

2. Интенсивного обновления производственного аппарата за счет увеличения доли машин и оборудования в структуре инвестиций в основной капитал. Речь, например, идет о значительном росте уровня конверсии валовых национальных сбережений в накопление капитала, постепенном повышении в структуре инвестиций доли машин и оборудования.

Политика ускоренной модернизации обладает определенными рисками, на которые необходимо оперативно реагировать *мероприятиями* экономической политики.

- *Административно-управленческими*: необходима согласованность во времени мер по повышению эффективности производства, поддержке инвестиционной активности и росту доходов населения.
- *Социальными*, связанными с трудовой и социальной адаптацией высвобождающихся занятых, ростом кредитной нагрузки на бюджеты домашних хозяйств и т.д.
- *Внешнеторговыми*, связанными с нормализацией торгового баланса (импорт инвестиционных товаров и промежуточной продукции должен компенсироваться системой поддержки экспорта несырьевых товаров и активными действиями по поддержке выхода российских производителей на внешние рынки).
- *Бюджетными*, связанными с поддержкой модернизации компаний (в том числе через Специальные инвестиционные контракты – СПИК), стимулированием экспорта, развитием технологий и инфраструктуры.

Эшелонирование мероприятий экономической политики по основным направлениям развития представлено в разделе 8.2.

8.2 Эшелонирование мероприятий экономической политики по основным направлениям развития

Комплекс проблем, накопленных в современной российской экономике, не позволяет эффективно реализовать экономическую политику, обеспечивающую устойчивость развития в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.

В стратегическом плане не существует альтернативы росту инвестиций в основной капитал и модернизации на этой основе всей технологической структуры российской экономики. Однако в текущих условиях быстрый запуск модели, ориентированной на рост нормы накопления основного капитала, не представляется возможным. Сложность выхода из стагнационной модели предполагает использование специальных мер экономической политики, направленных на переход экономики в режим расширенного воспроизводства.

Потребительский спрос остается, пожалуй, единственным элементом, который может в ограниченные сроки увеличить темпы экономического роста и инициировать увеличение уровня инвестиционной активности бизнеса, что в совокупности с действиями государства, в том числе и в рамках национальных проектов, позволит в период 2023-2025 гг. приблизиться к потенциальным темпам экономического роста в 4-5%.

Рост эффективности производства, создание новых конкурентоспособных компаний в секторе обрабатывающих производств позволит в период 2025-2030 гг. осуществить переход к модели развития, ориентированной на получение доходов от более глубокого встраивания в систему мировых хозяйственных отношений, более эффективного распределения доходов между экономическими агентами, роста качественных характеристик жизни населения.

Таким образом, формируется два временных интервала реализации долгосрочной стратегии развития российской экономики, ориентированных на последовательное задействование имеющихся факторов роста:

- среднесрочная перспектива (до 5 лет) – расширение инвестиционного спроса и достижение темпов роста ВВП до 4%;
- долгосрочная перспектива (6-15 лет) – наращивание инвестиций в человеческий капитал, рост доходов от внешнеэкономической деятельности и создание условий для устойчивого роста в долгосрочной перспективе темпами не ниже среднемировых.

Вариативность мероприятий экономической политики в рамках стратегии эшелонирования экономического развития представлена в табл. 8.2-8.5.

Таблица 8.2

Ключевые направления экономической политики – макроэкономический уровень

	Среднесрочная перспектива	Долгосрочная перспектива
Потребление домашних хозяйств	Поддержка роста ПДХ с отставанием от темпов роста ВВП не более 0,5-1,5 п.п.	Рост ПДХ темпом, приближающимся к росту ВВП
Инвестиции	1. Стимулирование инвестиций в основной капитал за счет всех источников. Рост нормы накопления до 25-26% Преобладание строительно-монтажных работ в структуре инвестиций	Переход к устойчивому расширенному воспроизводству основного капитала Рост доли машин и оборудования в технологической структуре инвестиций
Государственное потребление	Сбалансированный бюджет	Поддержка несырьевого экспорта Дефицитный бюджет с ограничениями по финансовой устойчивости Контрциклическая бюджетная политика

Таблица 8.3

Ключевые направления экономической политики – параметры спроса

	Среднесрочная перспектива	Долгосрочная перспектива
Курс	Смягчение бюджетного правила Переход к укреплению курса в реальном выражении (темпы определяются динамикой ВВП)	Постепенная отмена бюджетного правила Укрепление курса в реальном выражении Свободное курсообразование
Ставки	Таргет для реальной ключевой ставки на конец периода – 0,0-0,5% Минимальный структурный профицит Гибкий режим таргетирования инфляции	Таргет для реальной ключевой ставки на конец периода – 0,5-1,0% Структурный дефицит ликвидности в финансовой системе ДКП, ориентированная на финансовую стабильность
Механизмы финансирования	Расширение рынка небанковского финансирования Рост спроса на рублевые финансовые инструменты Рост в структуре кредитования инвестиций в основной капитал	Рост объемов внешнего финансирования Внешняя финансовая экспансия Рост спроса на долгосрочные финансовые инструменты

Таблица 8.4

Ключевые направления изменения параметров предложения

	Среднесрочная перспектива	Долгосрочная перспектива
1	2	3
Сырье	Поддержание объемов производства и экспорта сырья Модернизация сырьевых и смежных с ними производств	Поддержка объемов производства сырья и расширение экспортных ниш Диверсификация направлений деятельности сырьевых компаний, создание ТНК, контролируемых российскими собственниками
Обработка	Фронтальный рост характеристик эффективности производства Консолидация конкурентоспособных активов и создание крупных частных холдингов в базовых секторах промышленности	Рост объемов несырьевого экспорта Конкурентоспособное импортозамещение Рост доли сектора в произведенном ВВП Поглощение отдельных международных цепочек создания добавленной стоимости
Услуги	Рост качественных характеристик эффективности в секторе услуг Рост сектора услуг темпами роста ВВП с продолжающимся ростом доли услуг в области развития человеческого капитала	Развитие смежных услуг при осуществлении экспортных поставок Снижение доли государства в структуре оказываемых услуг

1	2	3
Высокотехнологичные производства	Развитие механизмов гарантирования спроса на результаты НИОКР Повышение роли отечественных технологий в реализации модернизационных мероприятий в экономике и промышленности*	Использование технологической ренты Рост доли высокотехнологичных дивизионов в структуре российских ТНК
* В этих целях должна быть разработана Стратегия, увязывающая развитие сферы ИиР с целями и задачами по модернизации промышленного производства и других реальных секторов экономики, а также обеспечивающая сопряжение оборонно-промышленного комплекса с гражданскими секторами экономики в целях трансфера технологий в среднесрочной перспективе.		

Таблица 8.5

Ключевые направления изменения параметров регионального развития

	Среднесрочная перспектива	Долгосрочная перспектива
Качество жизни	Снижение разрывов в качестве жизни между мегаполисами, средними и малыми городами. Финансирование развития муниципальной инфраструктуры	Введение единых норм социальных стандартов Устранение наиболее острых проблем, связанных со структурой расселения (Дальний Восток, Сибирь)
Производство	Формирование крупных инвестиционных (национальных) проектов, направленных на региональное развитие (Сибирь, Нечерноземье...)	Развитие производств и расширение цепочек создания добавленной стоимости на основе межрегиональной кооперации
Структура спроса	Рост спроса на жилье и услуги, направленные на развитие человеческого капитала	Преобладание расходов, влияющих на повышение качества жизни

8.3 Конкретные шаги по повышению доходов граждан и устойчивости динамики роста экономики в перспективе до 2024 г.

Состояние экономики в период после кризиса таково, что все возможности активизации экономического роста сводятся к одному – необходимости мощного краткосрочного стимулирования потребительского спроса.

Для этого в ближайшее время следует обеспечить *единовременный рост доходов населения*. Речь может идти о росте оплаты труда в бюджетном секторе, денежного довольствия военнослужащих, индексации пенсий, введении необлагаемого минимума по налогу на доходы физических лиц и т.д. Фактически, эти действия лишь частично компенсируют отставание роста доходов населения, произошедшее в последние пять лет.

Опыт мероприятий по увеличению доходов населения (единовременная выплата пенсионерам в 2017 г., рост оплаты труда ряда категорий работников бюджетной сферы в 2018 г., а также антикризисные меры 2020 г.) показал, что значимого негативного влияния ни на уровень инфляции, ни на состояние платежного баланса они не оказывают, но с минимальным временным лагом (примерно в один квартал) позитивно влияют на спрос и производство.

Ограниченное влияние таких мер стимулирования на инфляцию будет определяться наличием в экономике свободных производственных мощностей (загрузка производств, ориентированных на потребительский спрос, на начало 2019 г. составляла менее 65%). Избыточный рост импорта будет сдерживаться слабым курсом рубля. Кроме того, меры поддержки доходов в первую очередь будут сконцентрированы в тех доходных группах населения, где доля импорта в потреблении относительно мала. В условиях 2019 г. увеличение потребления домашних хозяйств на один рубль на 80% обеспечивалось приростом выпуска отечественных товаров и услуг.

Меры по поддержке спроса населения должны сопровождаться дополнительными действиями в области экономической политики, закрепляющими позитивные тенденции в экономической динамике.

Со стороны производства – это активизация механизмов гарантирования спроса на продукцию критически важных предприятий (в том числе участвующих в достижении целей по нацпроектам), а также меры, направленные на повышение уровней рентабельности в базовых секторах экономики: ограничение роста тарифов инфраструктурных монополий, инвестиционные налоговые льготы и налоговые каникулы для новых производств.

Со стороны денежно-кредитной политики требуются устойчивое снижение процентных ставок, а также набор мер, обеспечивающих дальнейший рост горизонта выдачи кредитов и доли инвестиционных кредитов в банковском портфеле. Должны быть выработаны эффективные механизмы перетока капитала из видов деятельности с избыточными финансовыми ресурсами в виды деятельности, испытывающие дефицит финансовых ресурсов (конечные производства).

Такая экономическая политика противоречит принципам абсолютной финансовой сбалансированности, имеет определенные риски и не может проводиться в течение длительного времени. В связи с этим требуется сформировать комплекс мероприятий, направленный на переход от фазы ускорения экономического роста к устойчивой экономической динамике. Стимулирование внутреннего спроса должно решить задачу повышения загрузки производственных мощностей и роста инвестиций в основной капитал. Критически важно, чтобы прирост инвестиций был направлен на рост эффективности производства, импортозамещение и повышение производительности труда. В противном случае стимулирование внутреннего спроса приведет к разбалансировке бюджета, счета текущих операций и повышению чувствительности экономики к внешним шокам.

Ключевые направления прогноза *производительности труда*. Сохранение стагнационной инерции (рост ВВП на уровне до 1% в год и соответствующая динамика доходов населения), консервирует технологический уровень производства (продуктивность использования первичных ресурсов в целом по экономике последние 10 лет стагнирует на уровне прироста в 1% в год), а также блокирует действие мотивационных механизмов роста производительности труда, в число которых входит рост заработ-

ной платы. В результате неизбежно дальнейшее замедление темпов роста производительности труда – до 0,5% в год к 2035 г. При сохранении тенденций последнего десятилетия среднегодовой темп прироста производительности труда в перспективе до 2035 г. не превысит 0,9% в год.

Существенное увеличение инвестиционной активности, рост на этой основе производства и реальной заработной платы должны запустить процесс технологического обновления производства, разблокировать действие мотивационных механизмов и существенно повысить динамику производительности труда.

При росте инвестиций в долгосрочной перспективе на 8-9% в год рост продуктивности по первичным ресурсам в целом по экономике составит около 2% в год (по сравнению с 3% в год в 1999-2008 гг. и 1,3% в последние 10 лет). В результате только за счет технологического фактора дополнительный рост производительности труда может составить около 2,8% в год (соотношение динамики производительности труда и продуктивности на ретроспективе – 1,008).

Разблокирование мотивационных механизмов добавит еще до 0,3 проц. п. в год к росту производительности труда (эластичность роста производительности труда по росту реальной заработной платы – порядка 0,1).

Изменение структуры экономики, в первую очередь, повышение доли в промышленности машиностроения и нефтехимических производств может добавить еще около 0,2 проц. п. роста производительности труда.

Итого, в качестве верхней границы позитивного варианта развития имеем 4,2% в год роста производительности труда по экономике в целом.

С точки зрения оценки перспективной динамики предложения труда существуют следующие источники роста числа занятых:

1. Увеличение численности населения в трудоспособном возрасте в результате реформирования пенсионной системы. На основе демографического прогноза Росстата от 26.12.2019 г. рост численности населения трудоспособного возраста составит от 1,6. до 7,5 млн. чел. за 2018-2035 гг. (низкий и высокий вариант соответственно). Наши оценки прироста занятых за счет эффекта пенсионной реформы составляют в среднем до 0,43 млн. чел. ежегодно до 2028 г.

2. Сокращение неполной и неэффективной занятости (потенциал сокращения неполной занятости, по нашим оценкам, может составить не более 6% списочной численности работников – до 4-5% к 2035 г.);

3. Прирост международной миграции (согласно верхнему сценарию демографического прогноза Росстата ежегодный миграционный прирост населения может возрасти до 0,5 млн. чел. к 2035 г., в этом случае прирост населения также может составить ежегодно 0,5 млн. чел.).

По нашим оценкам, исходя из предположения о 70-процентном уровне занятости в миграционном приросте, а также о снижении численности безработного населения в силу только демографических причин (уровень безрабо-

тицы близок к естественному), с учетом увеличения⁴⁴ численности населения в трудоспособном возрасте (от 1,6 до 7,5 млн. чел. за 2018-2035 гг. в зависимости от варианта демографического прогноза Росстата), количество занятых работников возрастет на 4,4 млн. чел. за 2018-2035 гг. (или на 0,3% ежегодно)⁴⁵.

Это означает, в свою очередь, что максимально возможный темп роста экономики в среднесрочной перспективе с учетом ограничений по темпам роста производительности труда и полученной оценки сокращения числа занятого населения составит 4,5%.

Согласно полученным оценкам, при реализации такого сценария доля расходов домашних хозяйств на продовольствие сократится с текущих 26,4 до 20,9% ПДХ, на организацию отдыха и культурные мероприятия, напротив, — увеличится с 5,1 до 7% ПДХ, а в целом на организацию отдыха и культурные мероприятия, гостиницы и рестораны, образование и здравоохранение — с 13,1 до 16,0% ПДХ. При этом физический объем расходов домашних хозяйств на продовольствие возрастет в 1,6 раза, тогда как физический объем расходов на организацию отдыха и культурные мероприятия, гостиницы и рестораны, образование и здравоохранение — в 2,4 раза.

8.4 Пространственная проекция макроэкономического прогноза

Основным фактором, обеспечивающим сдвиги в пространственном распределении производства, являются инвестиции в основной капитал, изменение структуры которых сказывается на пространственных пропорциях с определенным лагом, в этой связи реальные изменения в распределении производства как результат проведения целенаправленной инвестиционной политики проявляются в долгосрочном периоде. Краткосрочные и среднесрочные сдвиги в наибольшей мере обусловлены изменениями пространственной структуры конечного спроса в связи с неравномерным ростом (падением) доходов домохозяйств и в меньшей мере — инвестиционного спроса, тем не менее, изменение структуры инвестиций оказывает влияние на региональное развитие и в среднесрочном периоде.

Исходя из центральной роли инвестиционной политики в формировании региональной динамики ниже рассмотрены три альтернативных варианта реализации макроэкономического прогноза, представленные в

⁴⁴После пересмотра демографического прогноза Росстата (от 26.12.2019 г.) с учетом увеличения численности населения в трудоспособном возрасте в результате пенсионной реформы.

До пересмотра прогноза численность населения в трудоспособном возрасте сокращалась от 4,2 до 1,8 млн. чел. за 2018-2035 гг. в зависимости от прогнозного варианта (средний и высокий вариант соответственно). В случае реализации самого благоприятного, высокого, сценария количество занятых работников снизилось бы на 1,1 млн. чел. за 2018-2035 гг. (или на -0,09% ежегодно) под влиянием негативной демографической динамики, однако с учетом устранения части неполной занятости, миграционного прироста и прироста числа занятых в результате пенсионной реформы на основе наших оценок.

⁴⁵ Рассматривался средний вариант демографического прогноза Росстата. Для оценки числа занятого населения применялась гипотеза 50-процентного участия в рабочей силе возрастных групп населения 55-59, 60-64 и 65+ лет, а также гипотеза устранения части неполной занятости.

сценариях пространственного развития, основой для формирования которых являются гипотезы относительно региональной структуры и динамики инвестиций в основной капитал.

Консервативный сценарий не предполагает проведения целенаправленной инвестиционной политики и объединяет варианты регионального развития, в которых сохраняется региональная структура инвестиций, близкая к ситуации 2014-2019 гг.

Сложившаяся к настоящему времени структура инвестиций работает на усиление имеющихся пространственных диспропорций. Около 40% всех накопленных за период 2000-2019 гг. инвестиций в основной капитал было вложено в три макрорегиона: Московскую агломерацию (Москва и Московская область) – 16,2%, Тюменскую область (здесь и далее Тюменская область представлена вместе с автономными округами) – 12,6%, Санкт-Петербург и Ленинградскую область – 6,1%. После кризиса 2014-2016 гг. в условиях резкого падения инвестиций ситуация усугубилась. В 2016-2019 гг. увеличились доли в суммарных инвестициях ЦФО, СЗФО и УФО, что было обусловлено ростом инвестиций в этих регионах.

Отмеченные тренды характерны в наибольшей мере для инвестиций из внебюджетных источников, которые в среднем по стране составляют порядка 75-80% и для большинства регионов определяют структуру суммарных инвестиций. Инвестиции из федерального бюджета распределяются примерно пропорционально численности населения, исключение составляет непропорционально высокая доля Южного федерального округа после 2015 г., обусловленная масштабными федеральными инвестициями в развитие Крыма. В структуре инвестиций из региональных бюджетов имеет место абсолютное преобладание ЦФО за счет Москвы, на долю которой приходилось более 30% суммарных инвестиций из региональных бюджетов. В 2016-2019 гг. на фоне сокращения инвестиций из региональных бюджетов в большинстве регионов доля Москвы возросла еще больше. Низкая доля бюджетных инвестиций в УФО и Тюменской области компенсируется тем, что крупные компании берут на себя часть социальных расходов и инвестиций.

Отраслевая структура инвестиций существенно различается в разрезе федеральных округов. Абсолютное преобладание в Уральском округе инвестиций в добычу полезных ископаемых обеспечивается за счет Тюменской области вместе с автономными округами. Для остальной части УФО, представленной двумя крупными центрами обрабатывающей промышленности – Свердловской и Челябинской областями, в структуре инвестиций высока доля обрабатывающих производств. Аналогична ситуация в ЦФО, отраслевая структура инвестиций которого (преобладание транспорта и коммерческих услуг), определяется московской агломерацией. В нестолических субъектах ЦФО высока доля обрабатывающих производств. В Сибири и на Дальнем Востоке около четверти накопленных инвестиций вложено в добычу полезных ископаемых, еще 30% инвести-

ций в ДВФО вложено в транспорт. В Сибири и ПФО высока доля обработки. Все отмеченные особенности более остро проявились в условиях ужесточения ограничений по инвестициям в 2016-2019 гг. Особо в этом отношении выделяются Южный (преимущественно за счет Крыма) и Северо-Кавказский округа, в которых высока доля инвестиций, направляемых на развитие социальных отраслей, что является следствием значительных бюджетных вливаний в экономику южных регионов.

Отмеченные тренды формирования территориальной и отраслевой структуры инвестиций составляют содержание консервативного сценария пространственного развития. Консервативный сценарий исходит из предположений, что инвестиционная политика останется пассивной. Целенаправленные воздействия будут связаны только с реализацией в 2020-2024 гг. национальных проектов, при этом распределение инвестиций из федерального бюджета будет примерно соответствовать территориальным пропорциям распределения населения. Доля инвестиций из региональных бюджетов сохранится на невысоком уровне, характерном для 2015-2018 гг. В отношении распределения инвестиций из внебюджетных источников предполагается сохранение отмеченных выше долгосрочных трендов.

Варианты формирования инвестиционной и региональной политики, в качестве инструмента реализации которых рассматривается региональная структура инвестиций, сгруппированы в два сценария: сценарий с опорой на крупные агломерации и целевой сценарий сбалансированного регионального роста.

В первом сценарии предполагается, что регионы, в которых расположены крупные агломерации, являются наиболее конкурентоспособными в плане привлечения инвестиций и трудовых ресурсов, за счет чего они получают приоритет инвестирования из бюджетных и внебюджетных источников. Сценарий предполагает не только рост производства в наиболее конкурентоспособных регионах, но и опережающее развитие инфраструктуры, концентрацию населения, человеческого капитала, финансовых ресурсов. Развитие всех остальных регионов базируется на имеющихся в них конкурентных преимуществах, которые регионы реализуют в условиях межрегиональной (и международной) конкуренции за ресурсы и рынки сбыта. Связность экономического пространства обеспечивается за счет приоритетного развития «коридоров», соединяющих крупнейшие агломерации. Предполагается, что региональная политика направлена преимущественно на повышение мобильности факторов производства, стимулирование их концентрации в наиболее конкурентоспособных регионах. Результатом такого типа пространственного роста станет «оптимизация» пространственного распределения населения и производства путем сжатия его вокруг очагов экономического роста.

Сценарий сбалансированного регионального роста предполагает активную инвестиционную политику, нацеленную на использование конкурентных преимуществ всех регионов. В сценарии предполагается ком-

плексное развитие восточных регионов страны за счет реализации крупных проектов в добывающем секторе, а также приоритетного финансирования обрабатывающего сектора, транспортной и социальной инфраструктуры. Существенными факторами, определяющими региональную структуру инвестиций, станут сохранение государственной поддержки стратегических регионов, а также реализация в 2020-2024 гг. национальных проектов.

Экономический рост должен охватить все регионы, при этом его динамика, факторы и источники могут быть различными для каждого отдельного региона. Полученный в результате пандемии опыт самоизоляции, широкого использования дистанционной занятости может дать толчок для более рассредоточенного расселения, развития небольших городов и оттянуть ресурсы от крупных агломераций. Однако реализоваться эти направления могут только в том случае, если в небольших городах доступ к социальным благам и уровень комфорта для проживания будут сопоставимы с соответствующими характеристиками в крупных городах. Изменение системы расселения потребует кардинального перераспределения ресурсов государства (на развитие инфраструктуры), населения (на жилищное строительство) и бизнеса (создание новых рабочих мест).

Агрегированная информация о структуре инвестиций, соответствующей гипотезам, принятым относительно их пространственного распределения, представлена в табл. 8.6.

Таблица 8.6

Региональная структура суммарных за период инвестиций в основной капитал по вариантам прогноза, %

ФО	2016-2018 гг.	Консервативный		Целевой с опорой на крупные агломерации		Целевой сбалансированный	
		2019-2024 гг.	2025-2035 гг.	2019-2024 гг.	2025-2035 гг.	2019-2024 гг.	2025-2035 гг.
ЦФО	26,5	30,1	29,2	29,5	30,6	27,3	24,0
СЗФО	11,9	10,8	10,3	10,9	11,2	11,3	10,8
ЮФО	8,3	6,4	6,8	6,9	7,8	7,0	6,6
СКФО	3,2	3,2	3,3	3,4	3,6	3,3	3,4
ПФО	15,4	15,4	15,7	15,4	15,8	15,0	15,3
УФО	18,1	17,2	17,4	16,8	15,4	17,1	18,0
СФО	8,9	9,5	9,9	10,1	9,1	11,2	12,7
ДВФО	7,7	7,4	7,3	7,0	6,5	7,8	9,2
Всего	100	100	100	100	100	100	100

Источник: Росстат, расчеты ИИП РАН.

Динамика ВРП в разрезе федеральных округов по вариантам регионального прогноза, обеспечивающая реализацию высокого варианта макроэкономического прогноза, представлена на рис. 8.2.

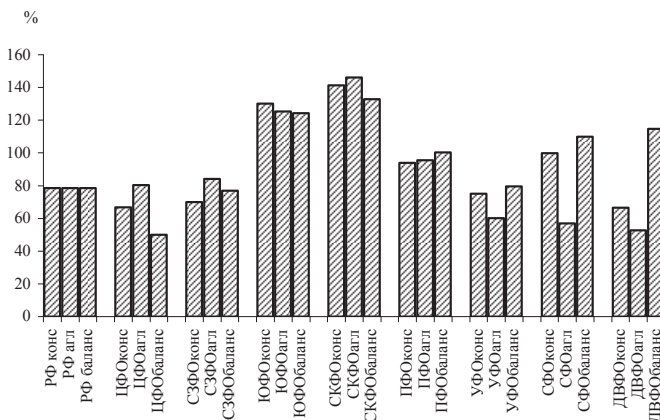


Рис. 8.2. Прирост ВРП в федеральных округах по вариантам пространственного прогноза в 2035 г. по отношению к 2017 г. при реализации целевого варианта макропрогноза

Темпами, опережающими среднероссийские, предполагается рост ВРП в Южном, Приволжском и Северо-Кавказском округах. Для двух первых округов факторами, обеспечивающими рост, являются мощный экономический потенциал регионов, в первую очередь в обрабатывающем секторе, значительные размеры населения и трудовых ресурсов, реализуемые агломерационные эффекты, развитая инфраструктура. Дополнительным фактором развития Южного федерального округа останется дальнейшее развитие Республики Крым и Севастополя, в том числе за счет государственной поддержки, и тесно связанного с ними Краснодарского края. Опережающий рост Северо-Кавказского федерального округа обусловлен низкой экономической базой и продолжающейся в перспективе государственной поддержкой региона.

Для Центрального и Северо-Западного округов, потенциал экономического роста которых определяется Московской и Санкт-Петербургской агломерациями, опережающие темпы достижимы только в варианте опоры на развитие крупных агломераций, в котором предполагается приоритет в привлечении в них инвестиций. Собственный потенциал роста двух крупнейших агломераций во многом исчерпан, невысокие темпы роста предопределены постиндустриальной структурой их экономики. Наиболее вариативны оценки перспектив развития восточных регионов страны, которые улучшают свои позиции в экономике только при реализации сбалансированного сценария.

Проведение активной инвестиционной политики обеспечит изменение пространственных пропорций и позволит повысить вклад восточных регионов страны в достижение предполагаемых темпов роста российской

экономики (табл. 8.7), причем при увеличении общего объема инвестиций в экономику страны вклад восточных регионов увеличивается.

Реализация всех трех сценариев обеспечивает к концу периода сокращение межрегиональной дифференциации среднедушевого ВРП, причем уровень межрегиональных различий в конце периода различается по вариантам незначительно.

Таблица 8.7

Вклад федеральных округов в обеспечение среднегодовых темпов прироста суммарного ВРП за период 2019-2035 гг. при предположениях целевого варианта макропрогноза, %

ФО	Консервативный	Целевой с опорой на крупные агломерации	Целевой сбалансированный
ЦФО	1,00	1,12	0,73
СЗФО	0,31	0,38	0,31
ЮФО	0,33	0,36	0,29
СКФО	0,15	0,15	0,14
ПФО	0,57	0,59	0,60
УФО	0,42	0,33	0,48
СФО	0,33	0,22	0,43
ДВФО	0,16	0,13	0,29
Всего	3,27	3,27	3,27

Источник: Росстат, расчеты ИНИП РАН.

Для варианта сбалансированного роста показатели дифференциации оказываются даже несколько выше, чем для двух других вариантов. Такая ситуация объясняется увеличением в структуре ВРП доли восточных регионов, отличающихся более высокими среднедушевыми показателями ВРП, немалый вклад в которые вносит высокая доля в структуре добычи полезных ископаемых.

Пространственно сбалансированный рост не означает равномерный рост всех регионов. Реализация конкурентных преимуществ, связанных с наличием в структуре хозяйства региона быстрорастущих отраслей, развитие транспортной сети, инфраструктурное обустройство территорий, развитие агломераций и пр. неизбежно будут вести к дифференциации экономического роста. Задачи региональной политики в этом отношении состоят не в буквальном выравнивании среднедушевых показателей ВРП, что невозможно в принципе, а в сглаживании критических уровней межрегиональной дифференциации в развитии регионов.

Особая роль в сверхконцентрации регистрируемого на территориях ВРП принадлежит столичным агломерациям и нефтегазодобывающим регионам. Из сравнения по вариантам коэффициента пространственной диверсификации⁴⁶ следует, что сценарий сбалансированного развития

⁴⁶ Коэффициент диверсификации рассчитан как величина, обратная коэффициенту Герфиндаля-Хиршмана. Коэффициент Герфиндаля-Хиршмана показывает степень доминирования отдельных регионов в суммарном ВРП. Соответственно, чем выше величина коэффициента диверсификации, тем более равномерно распределено производство по регионам.

обеспечивает наиболее высокий уровень пространственной диверсификации ВРП в перспективе, противодействуя тренду чрезмерной концентрации производства в небольшом количестве регионов.

Количественная оценка альтернативных сценариев пространственного развития России показывает, что целевые параметры макроэкономического прогноза могут быть достигнуты при разных вариантах региональной инвестиционной политики, причем ни один из вариантов не приводит к критическим последствиям с точки зрения динамики производства в отдельных регионах, либо значительного роста межрегионального неравенства. Растут все регионы, однако выбор приоритетов инвестиционной политики может существенно повлиять на пространственные пропорции. В этом отношении реализация целевого сценария обеспечит для России «удержание» экономического пространства, поиск путей для экономически эффективного поддержания жизнедеятельности уже освоенных территорий, «санацию» территорий, утративших потенциал роста.

Целевой сценарий сбалансированного роста позволяет, с одной стороны, обеспечить реализацию макропрогноза, с другой стороны, имеет преимущества перед двумя другими сценариями в плане устранения накопленных диспропорций в пространственном развитии, решении долгосрочных геополитических и стратегических задач страны. Ниже представлены основные параметры пространственного развития страны при реализации сценария сбалансированного роста в условиях высокого варианта макроэкономического прогноза.

На региональную динамику в период до 2024 г. существенное влияние будут оказывать сложившиеся тренды, темпы восстановления экономики после пандемии, выхода из экономического кризиса. Тем не менее, при расчетах предполагалось изменение пропорций в распределении инвестиций в сторону их диверсификации, в том числе, за счет реализации национальных проектов. За счет этого опережающие среднероссийские темпы роста достигаются во всех федеральных округах, кроме Центрального и Северо-Западного, результатом является повышение в структуре ВРП к 2024 г. доли южных и восточных регионов, включая Уральский (табл. 8.8).

После 2024 г. предполагаемое повышение среднегодовых темпов для экономики в целом будет обеспечено за счет опережающего роста производства в крупнейших индустриальных центрах страны – Приволжском, Сибирском, Южном округах. Темпы роста ниже среднероссийских предполагаются в ЦФО и СЗФО, они предопределены невысоким ростом в столичных агломерациях при том, что нестоличная часть округов развивается более интенсивно. Аналогична ситуация в Уральском округе, где невысокие темпы роста в добывающем секторе Тюменской области перекрывают эффект от предполагаемого интенсивного роста в Свердловской и Челябинской областях.

Таблица 8.8

Среднегодовые темпы прироста и региональная структура ВРП в целевом варианте прогноза, %

ФО	Среднегодовой темп прироста ВРП	Структура ВРП		
	2019-2035 гг.	2018 г.	2024 г.	2035 г.
РФ	3,3	100	100	100
ЦФО	2,4	34,6	31,5	29,3
СЗФО	3,0	10,6	10,6	10,3
ЮФО	3,9	6,9	7,8	7,9
СКФО	4,8	2,3	2,8	3,3
ПФО	3,9	14,7	16,0	16,5
УФО	3,5	15,0	14,3	14,3
СФО	4,2	9,8	10,5	11,3
ДВФО	4,4	6,1	6,6	7,1

Источник: Росстат, расчеты ИНИП РАН.

Реализация целевого сценария потребует изменения сложившихся долгосрочных трендов в перемещении населения и производства из восточной части страны в западную, что может быть обеспечено только за счет активной инвестиционной и региональной политики.

Для реализации целевого сценария принципиальное значение имеют механизмы формирования и распределения добавленной стоимости, а также экономический потенциал регионов, масштабы которого должны быть достаточны для саморазвития территории. Для этого должны существовать региональные центры перераспределения ресурсов в интересах конкретных территорий. Такими центрами могут быть более крупные, чем современные субъекты федерации, региональные системы, генерирующие достаточные для осуществления воспроизводственного процесса ресурсы. В качестве институтов такого рода могут выступать федеральные округа, либо объявленные макрорегионы в случае, если они будут располагать для этого соответствующими ресурсами и полномочиями.

Заключение

Кризисный этап в развитии российской экономики, длящийся более десятилетия, определяется фундаментальными причинами и проявляется в низких темпах роста и обострении структурных дисбалансов. Среднегодовые темпы экономического роста за 2010-2019 гг. составили менее 0,9%, что в три раза меньше среднемировых. В результате увеличилось отставание России от развитых стран по всем направлениям: технологическому, социально-экономическому, оборонно-стратегическому. Пандемия COVID-19 в 2020 г. усугубила воспроизводственную ситуацию и привела к экономическому спаду.

При сохранении сложившихся подходов к разработке и реализации экономической политики после прекращения пандемии (прежде всего, сохранения приверженности политике бюджетной и финансовой консолидации), т.е. в рамках инерционного сценария развития, темпы экономического роста не превысят 2% в год, для восстановления физического объема ВВП 2019 г. потребуется 2-3 года, а доходов населения и инвестиций – 4-5 лет.

Альтернативный (социально-ориентированный) сценарий экономической политики, основные параметры которого представлены в данном докладе, позволит мобилизовать имеющиеся в российской экономике ресурсы, нарастить инвестиции в модернизацию существующих производственных фондов, в развитие новых высокотехнологичных производств реального сектора и в инфраструктуру, в экономику знаний и человеческий капитал. Это обеспечит экономический рост со среднегодовыми темпами выше 3,5% до 2035 г. и существенно повысит уровень и качество жизни населения.

Если основываться на ожидаемых итогах реализации, то выбор предпочтительного варианта экономической политики представляется тривиальным. Однако, на самом деле, если принять во внимание соответствующие им различия задач управления процессами развития национальной экономики, это не так. С этой точки зрения, социально-ориентированный вариант представляет чрезвычайно высокие требования к системе управления как в части разработки и внедрения адекватных инструментов и механизмов регулирования, так и в части эффективности их использования. В инерционном сценарии система управления не испытывает подобной «перегрузки», но ему свойственны иные экономические и социально-политические риски вследствие того, что он не способен обеспечить достижение стратегических целей развития. Эти риски определяют пределы его внутренней устойчивости, приближение к которым потребует форсированной трансформации лежащей в его основе экономической политики.

В связи с этим, с одной стороны, не совсем корректно рассматривать вариант сохранения экономической политики как вариант развития в долгосрочной перспективе. Следует исходить из того, что анализ свойственных ему проблем, противоречий, дисбалансов и потенциала развития важен не только для формальной оценки достижимых в его рамках темпов роста

та, но и для обоснования продолжительности того периода времени, в течение которого он может быть реализован. С другой стороны, практика принятия решений в области управления экономическим развитием свидетельствует, что варианты, предполагающие высокие требования к качеству управления и «политической воле», воспринимаются субъектами управления как рискованные и либо отторгаются, либо реализуются сугубо формально, в режиме «имитации», что приводит к дискредитации как отдельных мер и инструментов, так и целых направлений экономической политики.

Представленные в докладе оценки приращения целевых критериев, которые могут быть обеспечены в случае практической реализации социально-ориентированного варианта развития, на наш взгляд, имеют стратегический масштаб. Это является весомым аргументом в пользу серьезного рассмотрения соответствующих регуляторных предпосылок, в том числе и тех, которые связаны с корректировкой пороговых значений параметров, характеризующих устойчивость финансово-экономической системы.

Еще одним важным обстоятельством является то, что разработка и реализация политики, лежащей в основе социально-ориентированного варианта развития, должна осуществляться в условиях императивов и неопределенности, свойственной текущему этапу коронакризиса и связанного с ним кризиса мировой экономики.

Любой острый кризис, независимо от природы факторов, которые его вызвали, объективно усиливает краткосрочную ориентацию экономической политики, что выражается в перераспределении основной части организационных, финансовых, материальных и политических ресурсов на реализацию оперативных антикризисных мер. При этом объективно снижается интерес к исследованию среднесрочных и долгосрочных перспектив развития экономики и общества, а, следовательно, и к интеграции их результатов в контекст разработки и реализации текущей экономической политики. Это формирует специфические риски, связанные с отсутствием или недостаточностью усилий по реализации стратегических целей, о которых предупреждал еще Конфуций: «Человек, не имеющий дальних замыслов, без сомнения, подвергнется близкой скорби»⁴⁷.

Мы исходим из того, что вариантный сценарный долгосрочный прогноз, во-первых, позволяет провести анализ объективных противоречий между содержанием антикризисных действий и задачами социально-экономического развития в более отдаленной перспективе и тем самым способствует согласованию тактических и стратегических приоритетов развития. Варианты социально-экономической политики, ориентированные либо на максимально возможное демпфирование текущих негативных последствий кризиса, либо на максимальные жертвы во имя будущего, могут быть одинаково контрпродуктивными и «тупиковыми». Во-вторых, широкий содержательный контекст исследований, проводимых в рамках долгосрочного прогноза, создает благоприятные предпосылки

⁴⁷ Книга «Лунь Юй» («Беседы и суждения»). Конфуций.

для выявления и анализа взаимозависимости и взаимообусловленности различных аспектов развития экономики и общества, конфликтных взаимодействий «локальных» критериев рациональности, свойственных политике развития отдельных отраслей экономики, финансовой, внешне-экономической, экологической, демографической, социальной политике, политике институциональных преобразований и т.п. Тем самым долгосрочный прогноз может внести важный вклад и в формирование осознанных компромиссов на множестве «локально» безупречных, но системно противоречивых рекомендаций.

Наконец, следует признать, что наши представления о реальных механизмах функционирования тех управленческих структур, которым мы рекомендуем те или иные действия, не являются безупречными. Лица, принимающие решения, могут прекрасно понимать нашу систему аргументов и отдавать должное гражданской позиции их авторов. Но они знают не всегда известные нам тонкости текущей политической конъюнктуры, те возможности и ограничения нормативно-правовой среды, особенности управленческой и хозяйственной практики, в которых будет проходить процесс принятия и реализации соответствующих решений. Эти элементы нашей «картины мира» могут отличаться от реального положения дел, следовательно, мы должны допускать, что далеко не все рациональные с нашей точки зрения предложения могут быть эффективно осуществлены.

Тем не менее, прогнозно-аналитические исследования, представленные в докладе, способны внести существенный вклад в расширение контекста дискуссий о перспективах социально-экономического развития страны, могут стать фактором целесообразной трансформации политики государственного регулирования. Именно с таких позиций, на наш взгляд, и следует рассматривать данный доклад и интерпретировать содержащиеся в нем оценки и рекомендации.

Список работ сотрудников ИНП РАН, использованных при написании доклада

1. Бендиков М.А., Ганичев Н.А. 2015. Электронная импортозависимость и пути её преодоления (на примере космической промышленности) // *Экономический анализ: теория и практика*. 2015. № 3. С. 2-17.
2. Блюхин А.А. Институциональная рента в многоуровневой экономике // *Проблемы прогнозирования*. 2019. 4. С. 16-26.
3. Блюхин А.А., Ломакин-Румянцев И.В., Наумов С.А. Альфа-бизнес на российском продовольственном рынке // *Экономические стратегии*. 2019. № 6. С. 68-77. DOI: 10.33917/es-6.164.2019.68-77
4. Влияние уровня и распределения доходов на структуру потребления российских домашних хозяйств (вып. № 10 бюлл. «Проблемы социальной политики») // *Электр. публ. ИНП РАН*, 2019.
5. Клепач А.Н., Михеева Н.Н. Реалии и возможности в мегапроекте «Русский ковчег» // *ЭКО*. 2020. № 8. С. 66-86. DOI: 10.30680/ЕCO0131-7652-2020-8-66-86.
6. Колпаков А.Ю. Реален ли сценарий повышения доступности бензина в России // *ЭКО*. 2020. № 5. С. 121-143. DOI: 10.30680/ЕCO0131-7652-2020-5-121-143.
7. Колпаков А.Ю. Роль топливно-энергетического комплекса в формировании экономической динамики России // *Проблемы прогнозирования*. 2018. № 6. С. 111-129.
8. Кошовец О.Б., Ганичев Н.А. Проблемы модернизации высокотехнологического комплекса в посткризисный период // *Научные труды: ИНП РАН. М.: МАКС Пресс*, 2010. Т. 8. С. 267-297.
9. Михеева Н.Н. Возможные альтернативы показателю валового регионального продукта // *Проблемы прогнозирования*. 2020. № 1. С. 32-42.
10. Михеева Н.Н. Макроэкономические эффекты структурных сдвигов в экономике регионов // *Регион: экономика и социология*. 2018. № 4. С. 42-68.
11. Михеева Н.Н. Приоритеты регионального развития как фактор экономического роста // *Научные труды ИНП РАН. М.: МАКС Пресс*, 2018. С. 32-55.
12. Михеева Н.Н. Экономическая динамика российских регионов: кризисы и пути восстановления экономического роста // *Регион: экономика и социология*. 2019. № 2(102). С. 56-79.
13. Михеева Н.Н., Суворов А.В., Шилов А.А., Шокин И.Н., Янков К.В., Потапенко В.В., Сапова Н.Н., Кулишов В.В., Крюков В.А., Суслов В.И., Селиверстов В.Е., Богомолова Т.Ю., Еришов Ю.С. Региональные аспекты долгосрочной экономической политики. Научный доклад. М.: ИД «Международные отношения», 2018. 69 с.
14. Перспективы развития экономики России: прогноз до 2030 года. Коллективная монография / Под ред. акад. В.В. Ивантера и д.э.н. М.Ю. Ксенофонтова. М.: Анкил, 2013. 408 с.
15. Порфирьев Б.Н. Парадигма низкоуглеродного развития и стратегия снижения рисков климатических изменений для экономики // *Проблемы прогнозирования*. 2019. № 2. с. 3-13.
16. Порфирьев Б.Н. Эффективная стратегия действий в отношении изменений климата и их последствий для экономики России // *Проблемы прогнозирования*. 2019. № 3. с. 3-16.
17. Порфирьев Б.Н., Шилов А.А., Колпаков А.Ю. Климат для людей, а не люди для климата // *Эксперт*. 2020. № 31-34 (27 июля – 23 августа). С. 44-47.
18. Порфирьев Б.Н., Шилов А.А., Колпаков А.Ю. Парниковые выбросы: начало работы // *Интерфакс, хроника*. 12.07.2020. Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/716883>
19. Порфирьев Б.Н., Шилов А.А., Колпаков А.Ю. Стратегия низкоуглеродного развития: перспективы для экономики России // *Мировая экономика и международные отношения*. 2020. Т. 64. № 9. С. 15-25. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-9-15-25.
20. Порфирьев Б.Н., Шилов А.А., Семикашев В.В., Колпаков А.Ю. Экономические риски в контексте разработки политики с низким уровнем эмиссии парниковых газов в России // *Энергетическая политика*. 2020. № 5(147). С. 92-103.
21. Потапенко В.В. Пенсионная система в структуре современной российской экономики: диссертация кандидата экономических наук: 08.00.01. М., 2018. 150 с.
22. Структура потребления российских домашних хозяйств (выпуск № 9 бюллетеня «Проблемы социальной политики») // *Электронные публикации ИНП РАН*, 2019.
23. Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России. Монография / Под науч. ред. акад. В.В. Ивантера. М.: Научный консультант, 2017. 196 с.
24. Узяков М.Н. Эффективность использования первичных ресурсов как индикатор технологического развития: ретроспективный анализ и прогноз // *Проблемы прогнозирования* 2011. № 2. С. 3-18.
25. Узякова Е.С. Производительность труда и возможности роста экономики // *ЭКО*. 2020. № 6. DOI: 10.30680/ЕCO0131-7652-2020-6-87-110.
26. Шилов А.А., Михеева Н.Н., Гусев М.С., Савчишина К.Е. Макроэкономическая стабилизация и пространственное развитие экономики // *Проблемы прогнозирования*. 2019. № 5. С. 3-15.
27. Шилов А.А., Потапенко В.В. Парадокс российского потребления // *ЭКО*. 2020. № 6. С. 8-25. DOI: 10.30680/ЕCO0131-7652-2020-6-8-25.
28. Шилов А.А., Потапенко В.В. Рынок труда и качество человеческого капитала // *ЭКО*. 2018. № 2.