

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 3(104) Март 2020 г.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ	3
1. ФИНАНСОВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА В 2019 ГОДУ С. Зубов	5
2. РОССИЙСКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ В ЯНВАРЕ 2020 ГОДА С. Цухло	8
3. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА: ЛОВУШКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ Е. Добролюбова	10
4. НЕДОИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ: РОСТ ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В. Ляшок	14
5. СОДЕЙСТВИЕ ЗАНЯТОСТИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ: КАК СКОРРЕКТИРОВАТЬ ГОСПРОГРАММУ Н. Шагайда, А. Потапова	17
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА.....	21

Мониторинг экономической ситуации в России

Мониторинг подготовлен коллективом экспертов Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара (Института Гайдара) и Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Редколлегия: Дробышевский С. М., Мау В. А., Синельников-Мурылев С. Г.

Редактор: Гуревич В. С.



ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ
имени Е. Т. ГАЙДАРА



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3(104) 2020

Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 3 (104). Март / Добролюбова Е., Зубов С., Ляшок В., Потапова А., Цухло С., Шагайда Н. Под ред. Дробышевского С.М., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 21 с. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_3-104_March.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

Рассматривая финансовые результаты банковского сектора России за 2019 г., эксперты указывают на его существенно выросшую рентабельность. В числе причин называются снижение уровня кредитного риска и введение нового порядка учета резервов на возможные потери по кредитным операциям. На 1 января 2020 г. прибыль (в размере почти 2,2 трлн руб.) показали 373 кредитные организации, а убыток – 69 банков (в размере менее 160 млрд руб.). **В целом доля убыточных организаций снизилась в прошлом году до 16% (в 2018 г. она составляла 29%).** При этом достаточность капитала была на приемлемом уровне, а у небольших банков она намного превышала необходимый норматив. **Банковский сегмент функционировал в условиях профицита ликвидности.**

Источником роста кредитования остается розничный сегмент, прирост здесь составил за год 22,4% (18,5% годом ранее), в то время как прирост корпоративного кредитования замедлился с 10,5% в 2018 г. до 1,2%. Причем эффективность кредитования физических лиц впервые за последние годы превысила показатели в корпоративном секторе. Прирост процентных доходов по кредитам гражданам за истекший год составил 15,5%, достигнув 2,2 трлн руб., в то время как соответствующий показатель по кредитам предприятиям вырос на 2,2%, составив 2,1 трлн руб. (в 2018 г. процентные доходы в корпоративном кредитовании находились даже в отрицательной зоне). В этом году в сфере **розничного кредитования** ситуация может оказаться менее динамичной из-за мер ЦБ по ограничению темпов роста в этом сегменте рынка. Что касается **просроченной задолженности**, то ее доля в кредитном портфеле банков за минувший год несколько снизилась – с 5,1 до 4,3% на 1 января 2020 г.

Конъюнктурные опросы российских промышленных предприятий, проводимые исследователями Института Гайдара, свидетельствуют, что в январе текущего года продолжалось сокращение спроса, которое сдерживало и рост выпуска. При этом и в **отношении будущего спроса, и темпов выпуска производственники сохраняют определенный оптимизм.** Кроме того, явно улучшилась оценка предприятиями своих запасов готовой продукции. Если еще в декабре доля оценок запасов как избыточных была весьма высокой, то в январе 2020 г. 76% предприятий (и это лучший показатель за все время наблюдений, 1992–2020 гг.) оценивали их как «нормальные». Наконец, промышленники уже третий квартал подряд **оценивают ситуацию с квалифицированными работниками как «дефицит», что может быть связано с оптимистическими ожиданиями роста спроса.**

Эксперты, проводившие анализ федерального проекта «Цифровое государственное управление», полагают, что система его целей, показателей и результатов не всегда позволяет оценить конечные эффекты его реализации для граждан, бизнеса и самого государства. Хотя Россия занимает относительно высокое место в соответствующих глобальных рейтингах (внедрение цифровых технологий в госуправление, глобальная

кибербезопасность, индекс развития электронного правительства и др.), положение в этих рейтингах может существенно меняться.

По экспертным оценкам, пока показатели федерального проекта измеряют не конечные результаты цифровой трансформации (повышение качества госуслуг или управленческих решений), а сам факт перевода взаимодействия с государством (и госорганов между собой) в электронный вид, что не гарантирует ни экономию времени, ни снижение издержек. Главным риском форсированной цифровизации госсектора может стать в таком случае ее превращение в бюрократическую самоцель, а не в средство прорыва в уровне государственного управления.

Рассматривая ситуацию на рынке труда, в том числе с точки зрения безработицы, эксперты отмечают, что **уровень безработицы в РФ снижается уже на протяжении нескольких лет** (в том числе к 2019 г. он составил 4,6%, сократившись за год на 0,2 п.п.). Хотя между регионами существуют серьезные различия, в целом по стране данный показатель ниже, чем в большинстве государств Европы. При этом **в составе безработных наблюдается позитивная динамика**: доля ищущих работу более 12 месяцев среди всех безработных снизилась с 28,5% в 2018 г. до 23,8% в 2019 г., а средняя продолжительность поиска работы уменьшилась на 0,5 месяца.

Уровень безработицы, рассчитанный по методологии MOT, в российской статистике является основным показателем недоиспользования трудовых ресурсов. Однако применение единственного критерия не улучшает понимания ситуации на рынке труда. С 2015 г. для более точного расчета недоиспользования трудовых ресурсов Росстат публикует численность так называемой **потенциальной рабочей силы**: тех, кто готов работать, но не занимается ее активным поиском – 95% упомянутой категории (включая тех, кто, исходя из своего опыта, считает в принципе невозможным найти ее) и 5% – ищущих работу, но не готовых немедленно к ней приступить. **Численность потенциальной рабочей силы** оценивалась в 2014 г. в 1,3 млн человек, снизилась к 2018 г. до 1,1 млн, однако выросла до 1,5–1,7 млн в 2019 г. Эксперты приходят к выводу, что на рынке труда происходят достаточно сложные изменения. В частности, снижение в 2019 г. официального уровня безработицы происходило не только за счет сокращения времени поиска работы у безработных, но и за счет «выталкивания» с рынка труда части граждан, ищущих работу более 12 месяцев.

Эксперты анализируют **Государственную программу комплексного развития сельских территорий** с точки зрения развития кадрового потенциала на селе. Из Госпрограммы следует, что субсидирование затрат работодателей на обучение актуальным для аграрного сектора специальностям будет способствовать достижению целевых показателей – повышению уровня занятости трудоспособного сельского населения к 2025 г. Однако анализ положений программы приводит наших исследователей к выводу, что она позволяет лишь частично улучшить существующие механизмы. В связи с этим они предлагают ряд целесообразных, по их мнению, изменений, затрагивающих договорные отношения по поводу обучения, перечень субсидируемых расходов, гарантии работодателям. ■

1. ФИНАНСОВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА В 2019 ГОДУ

С. Зубов

Рентабельность российского банковского сектора по итогам 2019 г. существенно выросла, несмотря на снижение банковской маржи и замедление темпов роста кредитования. Этому способствовало снижение уровня кредитного риска, а также введение нового порядка учета резервов на возможные потери по кредитным операциям. В целом в 2019 г. темпы роста активов банковского сектора снизились.

На конец 2019 г. в российской банковской системе функционировали **442 кредитные организации**. Годом ранее их число составляло 484. Для сравнения: семь лет назад, в начале 2013 г., число действующих кредитных организаций превышало тысячу (1094). Таким образом, ЦБ РФ последовательно продолжает процесс оздоровления банковского сектора.

На 1 января 2020 г. 373 кредитные организации показали прибыль в размере 2196,4 млрд руб., а убыток – 69 банков в размере 159,6 млрд руб. В целом **доля убыточных организаций в 2019 г. снизилась до 16% (в 2018 г. – 29%)**.

Достаточность капитала¹ остается на приемлемом уровне – норматив достаточности собственных средств в целом по банковскому сектору на конец года составил 12,4% (при минимальном нормативном значении 10,0%). Небольшие кредитные организации, не входящие в топ-200 по размеру совокупных активов, более устойчивы по данному показателю – 29,7%.

Банковская система продолжает функционировать в условиях **профицита ликвидности**. Нормативы ликвидности² банковского сектора выполняются большинством кредитных организаций с большим запасом (300–500%).

В 2019 г. **активы кредитных организаций** выросли на 2,7% (за 2018 г. – на 10,4%), **собственные средства банков** – на 7,6% (2018 г. на 3,8%).

Как и годом ранее, источником роста **банковского кредитования** выступил розничный сегмент. Темпы **прироста потребительского кредитования** в целом соответствуют показателю 2018 г. и по-преж-

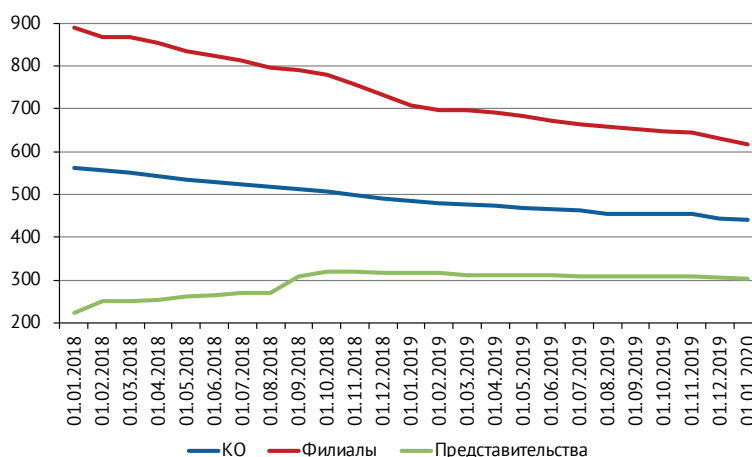


Рис. 1. Количество кредитных организаций, филиалов и представительств

Источник: Банк России.

1 Показатель, отражающий устойчивость финансового учреждения и возможность полноценно функционировать с учетом вероятных рисков.

2 ЦБ РФ предписывает соблюдать три норматива ликвидности: мгновенной, текущей и долгосрочной (согласно Инструкции 199-И).

нему значительно опережают корпоративный сектор: за год прирост составил 22,4% (18,5% за 2018 г.).

Таким образом, меры Центрального банка в виде внедрения с 1 октября 2019 г. показателя долговой нагрузки¹ не оказали существенного влияния на темпы прироста потребительского кредитования и, скорее, привели к обратному эффекту: в связи с увеличившейся нагрузкой на капитал банки снизили финансирование других, менее рентабельных сегментов (корпоративное кредитование). Большинство универсальных кредитных организаций оказались готовы к изменениям и заблаговременно включили в свои методики рекомендации ЦБ по оценке кредитоспособности клиентов и продолжили наращивать розничные кредитные портфели.

Впервые за последние годы эффективность кредитования физических лиц превысила эффективность кредитования предприятий. Прирост процентных доходов по кредитам гражданам за 2019 г. составил 15,5% и достиг 2,2 трлн руб., процентные доходы по кредитам предприятиям выросли на 2,2% (за 2018 г. – снижение на 6,4%), составив 2,1 трлн руб. Такой эффект достигнут за счет роста в течение последних лет потребительского и ипотечного кредитования физических лиц, ставки по которым превышают ставки кредитования юридических лиц. Однако показатели в сегменте кредитования населения в 2020 г. могут несколько ухудшиться из-за мер ЦБ по ограничению темпов роста рынка розничного кредитования.

В 2019 г. **просроченная задолженность** по кредитам нефинансовым организациям выросла на 25,1%, однако это обусловлено техническим фактором – включением в этот показатель с 2019 г. просроченной дебиторской задолженности и просроченных приобретенных прав требования (операции по приобретению и переуступке задолженности). По кредитам физическим лицам прирост просроченной задолженности за 2019 г. составил 0,5%. Несмотря на абсолютный рост просроченной задолженности, ее доля в кредитном портфеле банков снизилась до 4,3% на 1 января 2020 г. (5,1% на 1 января 2019 г.).

На фоне роста кредитования объемы **привлеченных ресурсов** демонстрируют слабую динамику. Несмотря на снижение процентных ставок по вкладам, за 2019 г. банкам удалось нарастить вклады физических лиц на 7,3%, что лишь немного уступает темпам 2018 г. (8,9%). При этом рост частично обусловлен капитализацией начисленных банками процентов по вкладам. Общее увеличение вкладов в целом способствует замедлению роста чистого процентного дохода из-за относительно высокой стоимости этого вида банковских обязательств.

Несколько иначе сложилась ситуация с **привлеченными средствами организаций**. Совокупный объем депозитов и средств на счетах корпоративных клиентов за 2019 г. увеличился на 4,6% (в 2018 г. прирост составил 29,3%).

За минувший год **банковская прибыль** выросла на 51,5% (за предыдущий год – на 70,3%) и составила 2,0 трлн руб. На динамику прибыли оказывает влияние ряд технических и разовых факторов. К ним, в частности, относится доход в размере 0,4 трлн руб. от отражения части корректировок, связанных с внедрением нового стандарта учета кредитного риска.

Решения ЦБ РФ способствовали повышению **прибыльности российских банков** даже в условиях давления, которое оказывает на рентабельность

¹ Показатель долговой нагрузки (ПДН) – это отношение общей суммы платежей по всем кредитам заемщика к его доходам.

1. Финансовые результаты банковского сектора в 2019 году

сектора снижение процентной маржи. В конце 2019 г. рентабельность активов ROA составила 2,1%, а рентабельность капитала ROE – 20,3%. По итогам 2018 г. данные показатели составляли 1,4 и 12,4% соответственно. Вероятно, в ближайшее время в практику банковских аналитиков будет включен расчет рентабельности, очищенный от корректировок резервов по МСФО 9. На конец 2019 г. этот показатель демонстрирует стабильный уровень банковской рентабельности (13,8 и 13,1% соответственно на 1 января 2019 и 2020 гг.).

Сокращение банковской маржи вынуждает банки наращивать **комиссионные доходы**¹. В 2019 г. комиссионные доходы по кредитам негосударственным коммерческим организациям выросли на 72,1%, а по кредитам гражданам – на 227,3%.

ЦБ РФ внедряет новый подход к оценке кредитного риска (с 2020 г. действует Инструкция Банка России № 199-И «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией»), что позволит высвободить капитал банков и обеспечить дополнительные возможности для кредитования реального сектора экономики. Новый подход ЦБ предусматривает расчет обязательных нормативов по классам контрагентов. В Инструкции № 199-И выделяется категория заемщиков «инвестиционный класс» с пониженным коэффициентом риска 65% (в настоящее время – 100%) при отнесении их к I или II категориям качества в целях формирования резервов и допуска ценных бумаг заемщика к торгам на организованном рынке. Это решение должно способствовать повышению привлекательности сектора корпоративного кредитования для банков.

С учетом того факта, что Центральный банк продолжит принимать меры по снижению закредитованности населения, можно ожидать замедление роста потребительского кредитования, что, в свою очередь, приведет к **стабилизации финансового результата банковского сектора** и незначительному снижению его рентабельности. 

1 Комиссионные доходы банка — доходы банка, которые он получает за совершение операций своими клиентами, таких как плата за банковский перевод, комиссия при осуществлении платежей и т.д.

2. РОССИЙСКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ В ЯНВАРЕ 2020 ГОДА

С. Цухло

Медленное торможение спроса обуславливает сдерживание роста выпуска промышленности. При этом планы и прогнозы предприятий все еще сохраняют стабильный уровень оптимизма. По причине дефицита кадров промышленные предприятия прилагают значительные усилия для удержания работников и планируют расширение найма.

В январе 2020 г. **тенденции в динамике спроса на промышленную продукцию** сохранились – очищенный от сезонных и случайных факторов баланс изменений продаж продолжил медленное снижение. За 12 месяцев 2019 г. этот показатель потерял 3,5 пункта, в январе – еще 0,4 пункта. Прогнозы продаж, демонстрировавшие в течение 11 месяцев 2019 г. удивительную стабильность в интервале +3...+4 пункта, в декабре символически опустились до +2 пунктов и остались на таком уровне в январе 2020 г. Оптимизма относительно будущего спроса в промышленности, таким образом, стало меньше.

В январе промышленность справилась с декабрьским скачком избыточности запасов готовой продукции. Тогда баланс оценок запасов вырос, достигнув 28-месячного максимума. Затем показатель вернулся к прежним уровням. При этом абсолютное большинство производителей считает свои запасы готовой продукции «нормальными». В январе 2020 г. такие ответы получены от 76% опрошенных предприятий, что является еще одним абсолютным (историческим, 1992–2020 гг.) максимумом.

Вполне закономерной реакцией промышленности на символическое ухудшение динамики спроса и декабрьский рост избыточности запасов готовой продукции стало дальнейшее **торможение роста выпуска**. В январе баланс (или в более привычных терминах – темп роста/снижения) фактического выпуска потерял после очистки от сезонности и случайностей еще полпункта.

Планы выпуска российской промышленности с июля 2019 г. остаются стабильно-оптимистичными. Об этом свидетельствует превышение баланса планов над балансом фактических изменений выпуска.

Очистка от сезонных и случайных колебаний оценок фактических и ожидаемых изменений цен выявила показательную **динамику темпа роста/снижения отпускных цен предприятий** в последние 20 месяцев. После мая 2018 г. баланс фактических изменений цен стабильно снижался и в январе 2020 г. достиг уже -1 пункта. Январское абсолютное снижение отпускных цен предприятий в последние 20 лет наблюдалось только в действительно кризисном для промышленности январе 2009 г. (несмотря на высокую инфляцию промышленность снижала цены ввиду того, что кризис для нее оказался совершенно неожиданным).

Кадровая политика российской промышленности третий квартал подряд формируется в условиях **дефицита работников**. Так оценивают предприятия имеющееся у них количество квалифицированных кадров в связи с ожидаемыми ими же изменениями спроса. Последние, напомним, не очень оптими-

2. Российская промышленность в январе 2020 года

стичны и стали снижаться в последние месяцы. С июля 2019 г. в российской промышленности доля ответов «недостаточно» стабильно превышает долю ответов «более чем достаточно». Такого не было с 2014 г.

В такой ситуации промышленность старается удержать имеющихся работников и добилась в этом определенных успехов: фактическая динамика численности кадров в конце 2019 г. выглядит не так пессимистично, как в конце 2018 г., а **январь 2020 г. показал даже рост численности занятых на предприятиях**. Вторым следствием дефицита кадров становится необычно активное для последних лет желание найти новых работников.

Если работников предприятиям не хватает, то мощностями российская промышленность обеспечена с избытком. Дефицит мощностей за все 29 лет наших опросов регистрировался только в 2007–2008 гг. С наступлением кризиса 2008–2009 гг. дефицит мгновенно исчез (ему на смену логично пришел значительный навес избыточных мощностей) и до сих пор не проявился.

В январе 2020 г. опросы регистрировали необычно резкие для последних трех лет **изменения оценок мощностей предприятиями**. Доля ответов «более чем достаточно» увеличивалась на 11 пунктов за счет такого же снижения доли ответов «достаточно». В результате баланс оценок мощностей повысился до 15-квартального максимума избыточности.

Указанное обстоятельство стало, вероятно, причиной негативного пересмотра предприятиями инвестиционных планов. Баланс этих намерений в начале 2020 г. потерял 8 пунктов.

Минимальная предлагаемая банками российской промышленности ставка по кредитам в начале 2020 г. продолжила снижаться. В январе этот показатель опустился уже до 10,6% годовых в рублях, что стало очередным рекордом. Между 2009 и 2015 гг. ставка опускалась в лучшем случае до 11,8%. 

3. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА: ЛОВУШКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е. Добролюбова

В отличие от «оцифровки» и перевода «аналоговых» административных процедур в формат электронного взаимодействия, цифровая трансформация предполагает содержательные изменения процессов государственного управления, затрагивающие все стадии управленческого цикла, а также функции и полномочия публичной власти. Смысл подобных изменений – принципиальное повышение качества управления, результативности и эффективности деятельности госорганов, выход на более высокий уровень проработки и обоснованности законотворческих, нормативных и проектных решений. Анализ федерального проекта «Цифровое государственное управление» показывает, что система его целей, показателей и результатов не всегда позволяет оценить, в какой мере могут быть достигнуты вышеуказанные конечные эффекты.

Международные рейтинги цифрового госуправления

Формально Россия пока занимает вполне достойное место в соответствующих глобальных рейтингах. Так, в 2016 г. по показателю внедрения цифровых технологий в государственном управлении наша страна, по оценке Всемирного банка, находилась на 18-м месте в мире. Согласно данным Международного союза электросвязи (МСЭ), Россия в 2018 г. занимала 26-е место в рейтинге глобальной кибербезопасности. В том же году в рейтинге стран по индексу развития электронного правительства ООН страна была 32-й, а в рейтинге Университета WASEDA по цифровому государственному управлению – 30-й.

Положение в рейтингах может существенно меняться и такие изменения не всегда происходят в лучшую сторону. Например, еще в 2017 г. Россия входила в первую десятку рейтинга глобальной кибербезопасности, а в 2012 г. и 2014 г. даже занимала более высокое, чем сейчас, 27-е место по индексу развития электронного правительства ООН.

Дело не в том, что цифровая трансформация госуправления в России «идет вспять». Скорее, проблема в том, что мы пока не успеваем за темпами цифровой трансформации в других странах. Россия отстает от средних показателей стран ЕС по параметрам электронного взаимодействия при оказании государственных услуг. Так, если в 2018 г. в странах ЕС 64,3% граждан, обращаясь за государственными услугами в государственные органы, делали это через Интернет, то в России направляли соответствующие формы в электронном виде лишь 22% обратившихся за государственными и муниципальными услугами.

Проблемы измерения результатов и учета рисков

Мероприятия по цифровизации государственного управления осуществляются в первую очередь в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление», на реализацию которого до 2024 г. планируется направить 235,7 млрд руб. только из федерального бюджета. Контрольные органы и профильные эксперты обращают внимание пре-

3. Цифровизация государства: ловушки и перспективы

жде всего на низкие темпы освоения указанных ассигнований (в целом, по данным Счетной палаты РФ, кассовое исполнение по национальной программе «Цифровая экономика» на 28 декабря 2019 г. составило 53,6% бюджетных назначений¹). Однако, на наш взгляд, **главная задача не в темпах расходования бюджетных средств, а в целеполагании – в тех конечных результатах, достижение которых призвана обеспечить государственная цифровая трансформация.**

Проведенный Центром технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС анализ федерального проекта «Цифровое государственное управление» показывает, что система его целей, показателей и результатов не всегда позволяет оценить конечные эффекты от его реализации с точки зрения всех потенциальных бенефициаров проектных мероприятий: граждан, бизнеса, самого государства, а также государственных и муниципальных служащих. Это может быть связано не только с экономией ресурсов граждан и бизнеса (которые также пока не оценены), но и, вероятно, с новым качеством исполнения государственных функций. **Показатели федерального проекта должны измеряться конечными результатами цифровой трансформации (например, повышением качества государственных услуг или качества принятия управленческих решений), а не фактом перевода взаимодействия с государством (и государственных органов между собой) в электронный вид,** что само по себе не гарантирует ни экономии времени, ни снижения издержек. По этим показателям пока не утверждены методики их расчета².

Не в полной мере учитываются в федеральном проекте и многообразные риски, сопутствующие форсированной цифровизации госсектора. В числе таких рисков – возможность использования в маркетинговых и в криминальных целях вводимых в оборот массивов персональных данных граждан, корпоративной коммерческой информации, рост числа мошенничеств со средствами электронной подписи при корпоративных сделках или сделках с недвижимостью.

Эффекты и направления совершенствования трансформации

Чтобы избежать превращения цифровой трансформации госуправления в самоцель, необходимо, на наш взгляд, внедрить комплексную систему мониторинга и оценки результативности и эффективности цифровой трансформации государственного управления, позволяющую выявлять и фиксировать конечные эффекты этого масштабного и разветвленного проекта. **При оценке конечных эффектов с точки зрения интересов населения следует учитывать:** изменения в доступности и в качестве государственных услуг; обеспечение защиты законных прав и интересов граждан; повышение их вовлеченности в государственное и муниципальное управление; сокращение затрат времени и средств на взаимодействие с государством.

Для оценки изменений в сфере доступности и качества государственных услуг необходимы социологические исследования, отражающие удовлетворенность граждан доступностью и качеством предоставления приоритетных цифровых государственных услуг и сервисов. Важно также учитывать долю государственных и муниципальных услуг, оказываемых в режиме онлайн, в общем числе оказанных государственных и муниципальных ус-

1 URL: <http://audit.gov.ru/audit-national/9508>.

2 URL: <https://www.gks.ru/metod/fed-proekt/FP1105.htm>.

луг. Сегодня на практике результаты государственных услуг в электронном виде могут предоставляться заявителям спустя недели: вряд ли это можно признать большим достижением цифровизации государственного управления. Для оценки гражданской вовлеченности в процесс принятия управленческих решений могут быть использованы как показатели, применяемые за рубежом (например, индекс открытости, полезности и повторного использования государственных данных, рассчитываемый ОЭСР), так и данные государственных систем о численности и доле граждан, вовлеченных в выработку, мониторинг, оценку результатов реализации государственной политики, государственных программ и проектов, отдельных мероприятий.

Отдельным компонентом мониторинга и оценки должны стать **показатели, отражающие уровень защиты граждан от вышеуказанных рисков**, связанных с цифровой трансформацией. К ним относятся, например, рассчитываемые по итогам социологических исследований показатели доли граждан, оценивающих уровень защищенности неприкосновенности личной жизни и персональных данных как достаточный и доли граждан, сталкивавшихся с несанкционированным использованием персональных данных; показатель выборочного наблюдения Росстата, характеризующий долю граждан, не использующих Интернет из соображений безопасности, а также данные статистики киберпреступлений¹.

Ключевыми эффектами цифровой трансформации госуправления для бизнеса должны стать: 1) появление новых возможностей для развития бизнеса, в том числе с использованием государственных платформ и открытых данных; 2) повышение качества государственных услуг для бизнеса; 3) повышение предсказуемости и прозрачности государственной политики, регулирования, создание более удобных и востребованных форматов взаимодействия с властями и продвижения интересов предпринимателей; 4) институциональное и процедурное упрощение защиты законных прав и интересов организаций – как в части совершенствования процедур досудебного обжалования, так и при защите своих интересов в суде; 5) снижение рисков причинения вреда имуществу, злоупотребления коммерческой информацией (в том числе по сравнению с «аналоговыми» практиками взаимодействия), обеспечение надлежащего уровня защищенности прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в условиях цифровой трансформации.

Цифровая трансформация госуправления, как отмечено выше, должна способствовать измеримому повышению результативности деятельности госорганов за счет улучшения качества принимаемых управленческих решений, а также скорости межведомственного взаимодействия. **Росту эффективности управления способствуют и такие эффекты цифровой трансформации**, как снижение административных издержек на осуществление государственных функций и оказание госуслуг, рост конкурентности и прозрачности госзакупок. **Важными бенефициарами цифровизации могут также стать сами государственные служащие:** цифровая трансформация приводит к снижению доли выполняемых ими рутинных операций, способствует повышению прозрачности и качества систем управления кадрами,

¹ С детальными предложениями по системе показателей, отражающих эффекты от цифровой трансформации государственного управления для всех бенефициаров, можно ознакомиться в монографии Е.И. Добролюбовой и В.Н. Южакова «Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления: методические подходы», которая выйдет в издательстве «Дело» РАНХиГС в 2020 г.

3. Цифровизация государства: ловушки и перспективы

оплаты труда на гражданской службе, дает возможность сосредоточиться на проектной деятельности, создает условия для приобретения служащими новых навыков и умений.

Важно внедрить также и **инструменты управления по результатам**, показавшие свою эффективность при подготовке, реализации и оценке цифровых инициатив в госсекторе. К числу таких успешных зарубежных практик, которые могли бы быть имплементированы в федеральный проект, относятся обоснование бизнес-кейсов при разработке, утверждении и реализации госорганами цифровых инициатив (с обязательным соотношением затрат и выгод), а также измерение и оценка транзакционных издержек, позволяющие оценивать себестоимость госуслуг (исполнения иных государственных функций) и учитывать влияние цифровизации на этот параметр. 

4. НЕДОИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ: РОСТ ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ

В. Ляшок

На протяжении последних четырех лет уровень безработицы в РФ снижается. Однако использование альтернативных критериев измерения недоиспользования трудовых ресурсов показывает несколько иную динамику. В 2019 г. наблюдался рост численности потенциальной рабочей силы, включая тех, кто считает невозможным найти для себя работу.

На протяжении последних нескольких лет в России снижается уровень безработицы. К 2019 г. он составил 4,6%, сократившись за год на 0,2 п.п. При этом существуют значительные региональные различия (от 1,5% в Москве до 26,3% в Ингушетии в IV квартале), однако в среднем по стране **показатель уровня безработицы ниже, чем в большинстве стран Европы**. Позитивная динамика наблюдается и в составе безработных: доля ищущих работу более 12 месяцев среди всех безработных снизилась с 28,5% в 2018 г. до 23,8% в 2019 г., а средняя продолжительность поиска работы уменьшилась на 0,5 месяца.

Уровень безработицы, рассчитанный по методологии Международной организации труда, в российской статистике является основным показателем недоиспользования трудовых ресурсов. Его динамика позволяет определять состояние рынка труда и экономики в целом, причем возможность обновлять данные ежемесячно делают его одним из наиболее оперативных индикаторов в экономической статистике. Использование международной методологии позволяет производить сопоставления с большинством стран мира. Однако применение единственного критерия безработицы обедняет понимание состояния рынка труда, так как в ряде случаев границы между занятыми и безработными в определенной степени размыты. В результате возникают отдельные расхождения между данными Росстата и результатами массовых опросов населения, в ходе которых используются другие способы оценки числа безработных или иные выборки респондентов¹.

Не всякий неработающий, но желающий найти работу, согласно методологии МОТ считается безработным. Таковым признается человек, не имеющий работы, но активно ищущий ее на протяжении последних четырех недель и готовый начать работать в течение обследуемой недели. Изменение критериев, их ужесточение или смягчение может серьезно сказаться на численности данной группы. **Для более точного расчета недоиспользования трудовых ресурсов с 2015 г. Росстат публикует численность так называемой потенциальной рабочей силы**, которая состоит из следующих двух групп:

- готовых работать, но не занимающихся активным поиском. Эта группа составляет 95% от всей потенциальной рабочей силы;

¹ ВЦИОМ определил уровень безработицы вдвое выше официального URL: <https://www.rbc.ru/economics/18/12/2017/5a36ca439a79475cee64de28>. Сбербанк выявил рост безработицы у среднего класса URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/02/2020/5e43f9cf9a7947c50823cae5>.

4. Недоиспользование трудовых ресурсов...

- ищущих работу, но не готовых приступить к ней на обследуемой неделе. Эта группа немногочисленна – около 5% от всей потенциальной рабочей силы.

Предполагается, что в состав этих групп входят респонденты, желающие трудиться, но в текущих социально-экономических условиях отказывающиеся от активных поисков работы. С одной стороны, это может быть вызвано семейными обстоятельствами, проблемами со здоровьем или другими индивидуальными особенностями. С другой стороны, такое поведение на рынке труда может быть связано с тем, что индивид, исходя из своего опыта, считает в принципе невозможным найти работу. В результате образуется **группа так называемых отчаявшихся безработных**, по динамике численности которых можно косвенно судить о барьерах, возникающих при входе на рынок труда.

Наконец, Росстат на основании выборочных опросов рабочей силы выделяет еще одну группу – желающих работать, но не ищущих работу и не готовых к ней сразу приступить. В отличие от потенциальной рабочей силы респонденты из этой группы не готовы работать в ближайшее время. Поэтому такая группа лишь в малой степени может включаться в недоиспользованные трудовые ресурсы, хотя с «обывательской» точки зрения ее представители могут считаться безработными.

На *рис. 1* представлена квартальная динамика численности официальных безработных, потенциальной рабочей силы и желающих работать, но не работающих, за период 2014–2019 гг.¹

Как видно на *рис. 1*, **численность потенциальной рабочей силы** постепенно снижалась с 1,3 млн человек в 2014 г. до 1,1 млн человек в 2018 г., однако в 2019 г. данный показатель вырос до 1,5–1,7 млн человек. Подчеркнем, что Росстат не менял в прошлом году методологию или набор вопросов, относящих респондентов к данной категории².

Численность желающих работать, но не ищущих работу и не готовых приступить к работе оставалась относительно постоянной, хотя в 2018–2019 гг. наметился небольшой рост. Сумму всех трех групп – безработных; потенциальной рабочей силы; желающих работать, но не ищущих и не готовых приступить к работе, – можно считать верхней границей недоиспользования трудовых ресурсов в стране. В целом она примерно в 2 раза выше, чем численность безработных.

Альтернативные показатели безработицы не ограничивают-

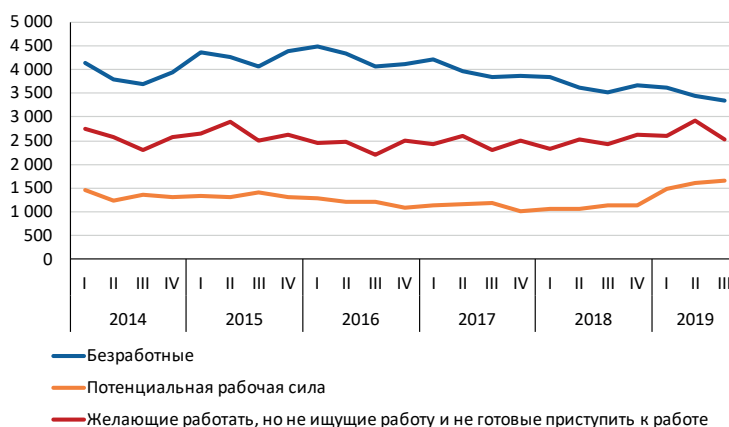


Рис. 1. Показатели недоиспользования трудовых ресурсов в России, тыс. чел.

Источник: Росстат.

1 Хотя официальная статистика по двум последним группам доступна только с 2015 г., но имеющиеся в открытом доступе микроданные обследования рабочей силы дают возможность рассчитать эти показатели для более раннего периода.

2 Во всяком случае, нами не были найдены материалы Росстата, позволяющие объяснить данный рост за счет изменений в методологии.

ся теми, которые использует в своей статистике Росстат. **В международной статистике используют несколько дополнительных показателей.** Наиболее подробный перечень ежемесячно публикуемых категорий представлен в статистике США, где выделяется шесть категорий безработных:

- U-1 – официальные безработные в соответствии с методологией МОТ, ищущие работу на протяжении 15 и более недель, т.е. находящиеся в застойной безработице;
- U-2 – официальные безработные, имеющие опыт работы;
- U-3 – официальные безработные в соответствии с методологией МОТ;
- U-4 – официальные и отчаявшиеся безработные (discouraged workers);
- U-5 – официальные безработные, а также неработающие, желающие найти работу, но не предпринимающие активных мер по ее поиску;
- U-6 – те же, что в U-5, а также занятые неполный рабочий день, но желающие работать полный.

Все категории за исключением первой построены по принципу матрешки, где каждая следующая шире предыдущей.

На рис. 2 представлены альтернативные показатели уровней безработицы, построенные на базе обследования рабочей силы Росстата на основе методологии, близкой к используемой в США¹. Показатели U-2 и U-6 возможно построить только по микроданным, доступным по 2018 г. включительно.

На протяжении большей части исследуемого периода динамика большинства показателей была параллельна. После роста в 2015 г., в 2016–2018 гг. наметился спад практически по всем индикаторам безработицы. Однако с конца 2018 г. начался рост показателей U-5 и U-6, т.е. возросло число отчаявшихся безработных и потенциальной рабочей силы при сохраняющемся снижении численности официальных безработных. Продолжало снижаться и число находящихся в застойной безработице. В результате к III кварталу 2019 г. численность

потенциальной рабочей силы оказалась равна половине официальных безработных по методологии МОТ, что значительно выше чем в США, где данное соотношение составляет около 25%, и несколько ниже среднего уровня ЕС, где оно составляло в последние годы около 60%.

Таким образом, на рынке труда происходят сложные изменения. При сокращении наиболее активной группы безработных, растет численность не столь активных групп потенциальной рабочей силы и в целом желающих работать. ▀

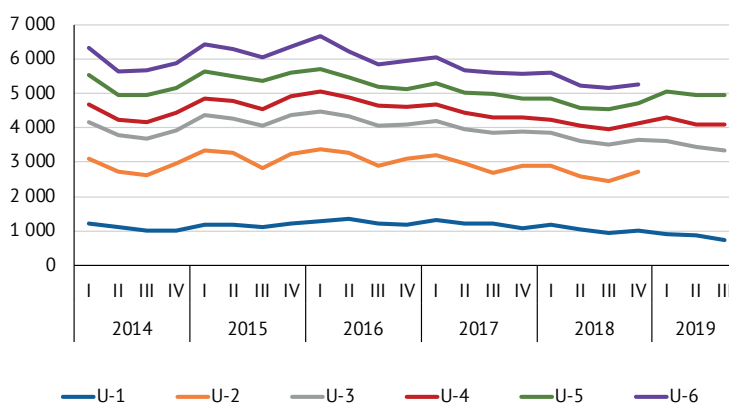


Рис. 2. Альтернативные показатели численности безработных, тыс. чел.

Источник: U.S. Bureau of Labor Statistics. Alternative Measures of Labor Underutilization for States. URL: <https://www.bls.gov/lau/stalt.htm>.

¹ Для расчета U-1 в качестве границы, определяющей застойную безработицу, использовались 12 месяцев для соответствия с методологией Росстата.

5. СОДЕЙСТВИЕ ЗАНЯТОСТИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ: КАК СКОРРЕКТИРОВАТЬ ГОСПРОГРАММУ

Н. Шагайда, А. Потапова

Государство реализует политику развития рынка труда (кадрового потенциала) на селе в рамках государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – Госпрограмма)¹. Предполагается, что субсидирование затрат работодателя на обучение нужным сельскому хозяйству специальностям будет способствовать достижению целей Госпрограммы – увеличению уровня занятости сельского трудоспособного населения к 2025 г. Проект новой версии Госпрограммы лишь частично улучшает уже существующий механизм ее реализации.

Госпрограмма включает **мероприятия по субсидированию сельхозпроизводителям затрат по так называемым ученическим договорам²**.

Механизм субсидирования вызывает ряд вопросов. Частично предложения уже учтены в проекте Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», который обсуждается в настоящее время³ (далее – проект новой версии Госпрограммы).

Во-первых, кто может заключать ученические договоры? В Госпрограмме определены получатели субсидий по заключенным ученическим договорам⁴: индивидуальные предприниматели (ИП), крестьянско-фермерские хозяйства (КФХ) и организации-сельхозтоваропроизводители. Эти же лица, но в другой редакции поименованы в проекте новой версии Госпрограммы. Это противоречит ст. 198 Трудового кодекса (ТК) РФ, согласно которой заключать ученические договоры может только юридическое лицо. О том, что ИП и КФХ без статуса юридического лица не могут заключать такого рода договоры, они узнают только во время проверки правомерности расходования государственных средств, поскольку проверяющий может руководствоваться не только Госпрограммой, но и другими действующими законами.

Во-вторых, какие именно затраты работодателя будут субсидироваться? В Госпрограмме указано, что это будут затраты по ученическим договорам. В проекте новой версии Госпрограммы сюда еще включены и договоры о целевом обучении. Если условия договора о целевом обучении довольно подробно описаны в Положении о целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования⁵, то по ученическим договорам этого нет. Так, согласно ст. 204 ТК РФ, ученикам в

1 Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696.

2 Второе направление – субсидирование фактически понесенных затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов – граждан Российской Федерации здесь не рассматривается, поскольку требует отдельного обсуждения.

3 URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99477>.

4 Ученический договор – договор на получение образования без отрыва или с отрывом от работы (ст. 198 ТК РФ).

5 Утверждены Постановлением Правительства РФ от 21 марта 2019 г. № 302.

период ученичества¹ выплачивается стипендия, размер которой определяется ученическим договором и зависит от получаемой квалификации, но не может быть ниже МРОТ. Кроме того, в ученическом договоре могут быть прописаны и другие обязанности работодателя по обеспечению обучения², в качестве которых может выступить или не выступить оплата обучения, переезд и проживание в другой местности и т.д. Интервью чиновников³ и объявления в аграрных вузах⁴ содержат информацию о том, что согласно Госпрограмме субсидируется обучение, затраты работодателя на которое не предусмотрены в обязательном порядке по ученическому договору. При этом ученические договоры – в соответствии с ТК РФ – могут содержать обязательства по широкому кругу расходов работодателя, но исключать плату за обучение, так как учащийся может поступить и на бесплатное обучение в расчете на добавку к стипендии за счет работодателя. Таким образом, у работодателя могут возникнуть проблемы как с получением субсидии, так и после ее получения при проверке правомерности получения.

В-третьих, не ясно, **с кем может работодатель заключить ученический договор, чтобы получить субсидию**. Согласно Трудовому кодексу, работодатель имеет право заключать его с лицом, ищущим работу, или с работником данной организации. В Госпрограмме сказано, что субсидию может получить сельхозтоваропроизводитель, заключивший ученический договор только с работником организации. Согласно ст. 187 ТК, «при направлении работодателем работника на профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование... с отрывом от работы за ним сохраняются место работы (должность) и средняя заработная плата по основному месту работы». Таким образом, работодатель по трудовому договору с работником организации должен выплачивать ему заработную плату, а по ученическому договору – стипендию и может покрывать другие расходы на обучение. Можно ли заключить договор с выпускником сельской школы? По Трудовому кодексу, можно – под обязательство вернуться к потенциальному работодателю. Согласно действующей Госпрограмме – нет. Нужно принять работника на работу (что требует Госпрограмма), начислить ему заработную плату (что требует в общем виде Трудовой кодекс, ст. 187), заключить ученический договор, по которому предусматривается оплата проезда, стипендия и плата за обучение. В проекте новой версии Госпрограммы появился субсидируемый договор о целевом обучении, который может быть заключен с гражданином Российской Федерации. Это частично решает проблему: ученический договор заключают с работником, а договор о целевом обучении – с тем, кто не является работником. Однако это не ликвидирует противоречие с ТК РФ, по которому ученический договор может быть заключен как с работником, так и будущим работником.

1 Период ученичества – срок, необходимый для получения данной квалификации (ст. 200 ТК РФ).

2 Ст. 199 ТК РФ.

3 Сельхозпредприятия компенсируют 30% за обучение специалистов и возмещают 30% затрат на проведение практики студентов // Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан <http://agro.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/1501792.htm>.

4 До 30% стоимости обучения возмещаются субсидией в рамках государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденной постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 года № 696 // Оренбургский государственный аграрный университет <https://orensau.ru/ru/abiturientu/9424-vozmeshhenie-do-30-stoimosti-obucheniya-2019>.

5. Содействие занятости сельского населения...

В-четвертых, действующая Госпрограмма **установила особые условия для отдельных вузов**, которые готовят будущих работников сельхозорганизаций: под субсидирование подпадают затраты по обучению в высших учебных заведениях, подведомственных Минсельхозу России. Проект новой версии значительно улучшает механизм Госпрограммы: под него подпадает более широкий круг федеральных государственных образовательных организаций (высшего, среднего и дополнительного профессионального образования), подведомственных Минсельхозу России (субсидирование до 90%), так и иным федеральным органам исполнительной власти (субсидирование до 30%). Однако остается дискриминация по ставке субсидирования, исключаются организации образования, которые подведомственны органам власти других уровней. Еще в 2011 г. Российская Федерация передала субъектам РФ аграрные колледжи. Бывшим сельским ПТУ нужна программа модернизации и переобучения. Они находятся в районах и могли бы обучать сельских детей современным специальностям. Однако ни первые, ни вторые не подпадают под механизм субсидирования. В связи с этим расширение круга организаций в проекте новой версии Госпрограммы, затраты на обучение которых будут субсидироваться, является крайне полезной инициативой, но недостаточной.

В-пятых, **какие обязательства возникают у того, кто воспользуется ученическим договором по обязательному сроку работы у сельхозпроизводителя после окончания обучения?** Эта проблема в Госпрограмме не урегулирована. Сколько времени должен за это отработать работник, какой уровень заработной платы ему гарантируется? Должны ли быть различия в установлении срока и размера заработной платы, если одному работодателю компенсировали 90% понесенных затрат, а другому – 30%, притом что оба имели договоры с будущими, например, ветеринарами?

В-шестых, ни в действующей Госпрограмме, ни в проекте новой ее версии **не предусмотрены гарантии получения субсидий работодателем на весь срок обучения**. Какие есть гарантии, что все работодатели, заключившие договоры в 2020 г., получают субсидии даже в 2021 или 2022 годах?

Наличие альтернатив в виде кредита на образование, подработка студента в городе во время обучения дают возможность получить образование и не быть привязанным к одному сельскому работодателю.

Таким образом, несмотря на стимулы для работодателей, Госпрограмма не создает стимулов для широкого круга потенциальных работников – сельских жителей. Часть из них хотят получить образование, но, не имея средств на обучение, согласны на низкую оплату в течение нескольких лет после окончания обучения. Однако нет никаких гарантий, что эти люди останутся работать на селе. Другая часть – дети фермеров, собственников малых и средних сельхозбизнесов, которые могут стать преемниками своих родителей и жить в сельской местности. Этот круг узок, но надежен – государство поможет выучить этих детей (родители выступают работодателями), и они останутся на селе. Но проблему работы в агрохолдингах, которые испытывают недостаток квалифицированных работников, они не решат, поскольку станут работать в своих семейных бизнесах.

Учитывая все вышеизложенное, было бы целесообразно:

- привести в соответствие с ТК РФ ученический договор, предусмотренный Госпрограммой. Или, наоборот, развести ТК РФ и Госпрограмму, изменив название договора между работодателем и потен-

- циальным студентом, принять Положение «О договоре на обучение аграрным специальностям» с подробным описанием всех нюансов;
- уточнить перечень расходов, которые будет субсидировать государство;
 - уточнить механизм взаимодействия работодателя и обучаемого во время и после окончания обучения, в том числе по сроку отработки и уровню заработной платы, механизму компенсации при нарушении соглашения обучаемым;
 - распространить возможность субсидирования затрат на обучение по определенным и нужным на селе специальностям, а не на определенный круг организаций образования;
 - предусмотреть гарантии работодателям, заключившим договоры на обучение, по получению субсидий на весь срок обучения потенциальных работников;
 - разработать механизм субсидирования (или компенсации в рублях) для того, чтобы им могли воспользоваться все работодатели, заключившие договор (отход от определенных процентов компенсации и переход к получению равных сумм компенсации в зависимости от уровня обучения и бюджета Госпрограммы на год). 

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

Добролюбова Е., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Зубов С., старший научный сотрудник лаборатории структурных исследований ИПЭИ РАНХиГС

Ляшок В., старший научный сотрудник лаборатории исследований пенсионных систем и актуарного прогнозирования социальной сферы ИНСАП РАНХиГС

Потапова А., младший научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС

Цухло С., заведующий лабораторией конъюнктурных опросов Института Гайдара

Шагайда Н., заведующая лабораторией аграрной политики Института Гайдара, директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС