DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-2

Повышение значимости государственных подходов к управлению для обеспечения устойчивых основ экономического роста

М.В. Ершов[1], **А.С. Танасова**[1], **Е.Ю. Соколова**[1]

[1] Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва, РФ

Аннотация. Пандемия, начавшаяся в 2020 г., сформировала принципиально новые условия как в мировой, так и в российской экономике. Масштабы проблем, с которыми сталкиваются страны, в значительной степени увеличивают роль государства в функционировании экономики и требуют существенного государственного вмешательства для стабилизации и выхода из кризиса. Статья посвящена анализу роли государственного регулирования, а также монетарных властей в кризисных условиях в России и в мире. Методологической основной исследования послужили теории институционализма, кейнсианства и неокейнсианства, монетаризма и индустриализации. В работе применяются качественные методы анализа, ретроспективный и системный методы, межстрановые сопоставления. Подчеркивается, что значимость качественных подходов к управлению возрастает. В РФ экономическая ситуация усугубляется ранее сложившимися проблемами, включая низкую деловую активность. Анализируются меры поддержки российской экономики, которые нацелены в том числе на формирование долгосрочных структурных изменений. Делается вывод, что, хотя внедрение заявленных регуляторами подходов в рамках антикризисных мер в 2020 г. будет способствовать смягчению сложившейся острой ситуации, однако они не смогут заложить важные основы для дальнейшего стабильного экономического роста, так как по-прежнему не предусматривают системных механизмов для формования долгосрочных доступных финансовых ресурсов, которые необходимы для инвестиций. Предлагаются конкретные подходы, обеспечивающие экономику длинными деньгами, среди которых формирование таких ресурсов на внутренней основе при взаимодействии Центрального банка и Министерства финансов. При этом подчеркивается значимая роль механизмов координации государственных ведомств.

Ключевые слова: государственное управление; денежно-кредитная политика; центральный банк; экономический рост; инвестиции.

JEL Classification: G38, E58, O11

Финансирование: Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ.

Дата поступления статьи: 8 июля 2020 г.

Ссылка для цитирования: Ершов М.В., Танасова А.С., Соколова Е.Ю. (2020). Повышение значимости государственных подходов к управлению для обеспечения устойчивых основ экономического роста // Управленец. Т. 11, №6. С. 15–27. DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-2.

ВВЕДЕНИЕ

Государственные подходы к управлению, создающие благоприятные условия и формирующие стимулы для инвестиций, всегда играли значимую роль для развития экономики. В последние годы они особенно востребованы в условиях замедления экономического роста практически во всем мире. Пандемия коронавируса, которая началась в 2020 г., внесла существенные коррективы в развитие бизнеса и еще больше повысила значимость государственных подходов для выхода из кризиса. В мире сложилась ситуация, не имеющая аналогов в новейшей истории. Массовая изоляция населения, приостановка экономической активности и рост неопределенности дальнейшего развития ситуации запустили масштабные кризисные процессы. Ряд направлений экономики претерпели существенный спад, что привело к снижению доходов, росту безработицы.

Сложность ситуации показала, что для решения серьезных социально-экономических вопросов, поддержания производства, финансового рынка, уровня жизни населения чрезвычайно важно эффективное государственное управление. В России объявлен набор мер поддержки экономики, который, несмотря на широкий охват, как представляется, включает недостаточно ключевых механизмов, что может тормозить выход из кризиса (в частности, подходы к формированию необходимых по масштабам, срокам и цене длинных денег для экономики). Цель статьи – выработка конкретных предложений, которые будут способствовать расширению возможностей для инвестирования в РФ.

Задачи исследования включают рассмотрение особенностей кризисных процессов в мировой экономике, которые начались в 2020 г., анализ изменения роли государства в управлении экономическими процессами при выходе из кризиса, а также выявление возможностей, которые заключены в государственных подходах к управлению, для расширения инвестиционных процессов в России, что крайне необходимо для вы-

хода из кризиса и перехода на траекторию экономического роста. Для российской экономики опыт применения мер поддержки в других странах также может представлять определенный интерес.

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ПОДХОДОВ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Функционирующая в России система государственного управления на настоящий момент не в полной мере соответствует возникающим проблемам, хотя ранее и предпринимались действия по ее реформированию. Еще несколько лет назад руководством страны отмечалось, что одним из главных факторов, сдерживающих развитие РФ, является низкая эффективность системы государственного управления[1]. Поэтому, анализируя трудную ситуацию на финансовом рынке и в экономике в целом, необходимо задуматься о способах и направлениях совершенствования государственного управления.

Государство выполняет роль несущей конструкции, ответственной за обеспечение качественного бесперебойного функционирования экономики и социальной сферы [Минакова, Быковская, 2019, с. 125]. Как только экономическая теория начала зарождаться в качестве науки, ученые начали поднимать проблему роли государства в регулировании экономики, разделившись на противоположные лагеря: протекционизм [Hicks, 1975; Veblen, 2007; Galbraith, 2007; Keynes, 2011; Пороховской, Хубиев, Кайманакова, 2017] и фритредерство [Пигу, 1985; Hayek, 1991; Friedman, 1994; Smith, 1998; Mises, 2008]. Развитием науки государственного управления рыночными процессами в национальной экономике занимались многие российские и зарубежные исследователи [Абалкин, 1997; Козбаненко, 2000; Уайт, 2003; Stiglitz, 1989; 2003; Львов, 2003; Кэттл, 2003; Сморгунов, 2003; Клейнер, 2014; Глазьев, 2018; Galbraith, 2019].

Как правило, государство принимает участие в рыночных отношениях, их становлении и развитии. О корреляционной зависимости между сильным политическим режимом и динамикой экономики писал Ф. Бродель, указывая на то, что рост экономики наблюдался в тех государствах, в которых правительство применяло широкий набор инструментов регулирования экономических отношений: «В самом деле, в центре мира экономики всегда располагалось незаурядное государство – сильное, агрессивное, привилегированное, динамичное, внушавшее всем одновременно и страх, и уважение. Так обстояло дело уже с Венецией в XV в., с Голландией в XVII в., с Англией в XVIII и еще больше в XIX в., с Соединенными Штатами в наше время» [Braudel, 1985]. Даже в современных США, заявляющих о либеральном подходе к участию государства в регулировании экономики, доля госрасходов в ВВП страны составляет 30–50 %, а Дж. Гэлбрейт отмечал, что только при нахождении 50 % ВВП под контролем государства возможно успешное развитие экономики [Минакова, Быковская, 2019, с. 126]. В текущей ситуации в России активная роль государства будет залогом стабильности и дальнейшей конкурентоспособности национальной экономики.

Выделяют несколько стратегических подходов, с помощью которых государство может управлять экономическими процессами [Виссема, 2000]. Например, в 50–60 гг. XX в. (первая стадия) была распространена идея экономической экспансии, в которой значительное место отдавалось программированию роста. Поскольку за основу стратегии успеха принимались количественные показатели, то особое внимание уделялось их разработке. Для второй стадии, приходившейся на 1965–1975 гг., были характерны диверсификация и слияние, когда было принято считать, что в кризисных условиях устойчивость обеспечивается диверсификацией экономки. Падение спроса на какой-либо товар компенсировали производством альтернативной продукции, и это давало возможность экономике выстоять даже при серьезных потрясениях. На третьей стадии – с середины 70-х до середины 80-х гг. – руководствовались идеей экономии: «экономика должна быть экономной». Победить конкуренцию считалось возможным только благодаря минимизации издержек. Для четвертой стадии была характерна стратегия специализации экономики, например Россия в качестве специализации определила экспорт нефти. На пятой стадии приняли допущение о том, что в связи с ограниченными ресурсными возможностями комплексное развитие системы управления затруднительно, поэтому в это время по сути продолжилась четвертая стадия. К настоящему времени стратегическое планирование экономики вышло на шестую стадию, при которой предполагается определение «точек роста» экономики на основе инвестиций в новейшие перспективные технологии. Следовательно, экономическое развитие всегда сопровождалось государственным участием.

Отмечается, что в 2000-е гг. в структуре как мировой, так и российской экономики возросла доля услуг [Якунин и др., 2012, с. 752]. По данным за 2019 г. на сферу услуг в ВВП России приходится 54,1 %[2], к тому же этот процесс сопровождается стагнацией промышленного производства. Поэтому в настоящий момент государству важно переориентироваться от преобладания сервисной составляющей на поддержку и развитие производства, снизив зависимость экономики от внешних факторов и обеспечив ее устойчивое развитие. Еще несколько лет назад Всемирный банк отмечал, что «без эффективного го-

[1] Выступление Дмитрия Медведева на пленарном заседании XV Международного инвестиционного форума «Сочи-2016». URL: http://government.ru/news/24729.

[2] World Bank. World Development Indicators. URL: https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

сударства устойчивое развитие – как экономическое, так и социальное – невозможно»[1].

Для оценки эффективности государственного управления на национальном уровне применяют ряд международных показателей, таких как показатель оценки качества целей и прогресса реформ в стране, индекс экономической свободы, индекс глобальной конкурентоспособности, индекс восприятия коррупции, интегральный показатель государственного управления и др. [Кожевников, 2017, с. 22]. В России принято использовать свои оценочные методики. Эффективность госуправления определяется с помощью системы сбалансированных социально-экономических показателей устойчивого развития, включающей макроэкономические, институциональные, социальные и экологические группы. К макроэкономическим показателям относятся уровень инфляции, темпы прироста ВВП, размер золотовалютных резервов, размер дефицита госбюджета, величина государственного долга, степень монетизации экономики. Социальная группа показателей: уровень качества жизни, индекс Джини – степень неравенства при распределении денежных доходов разных слоев населения, уровень безработицы, уровень бедности. К группе показателей институционального развития относят индекс качества и эффективности государственного управления, индекс качества развития институтов, уровень восприятия коррупции, готовность к введению и применению электронного правительства. Экологические показатели: энергоемкость ВВП и отдельных отраслей промышленности, доля возобновляемых источников энергии в энергетическом балансе, уровень производства различных видов отходов, объем выбросов в атмосферу углекислого газа, уровень экологической устойчивости [Атаманчук, 2004, с. 301].

Такой обширный набор показателей можно отнести к недостаткам системы оценивания, как и недостаточный охват ими полной организационной структуры управления. Перечисленные показатели могут охарактеризовать развитие целого региона, а не отдельного подразделения органов власти [Перфильев, Смирнов, Филимонова, 2012, с. 123].

Анализ научных работ позволил определить два главных метода оценки эффективности государственного управления. Первый – целевой, согласно которому устанавливаются целевые ориентиры показателей социально-экономического развития и оценивается эффективность движения к целевым значениям, в том числе качество жизни населения, соблюдение экологических и социальных ограничений развития, эффективность проектов и программ, реализуемых с участием органа власти. Второй метод – функциональный. В соответствии с этим методом эффективность определяется на основе показателей качества выполнения основных управленческих функций, таких как стратегическое планирование и управление, присутствие неформальных институтов инфраструктуры рынка, нормативно-правовое обеспечение, повышение квалификации служащих органов госуправления и организация их обучения [Дербетова, 2012].

Как отмечалось, государственное управление, реализуемое в РФ, малоэффективно в плане полноценного решения социально-экономических вопросов, затрагивающих уровень жизни населения, проблему бедности и т. д. В связи с этим приоритеты государственной политики целесообразно направить на укрепление и развитие реального сектора экономики, ее диверсификацию и модернизацию отраслей, производство конкурентоспособной продукции. Важно обратить внимание на денежно-кредитную сферу, так как она напрямую влияет на экономический рост и социальную стабильность граждан. Банковская система, финансовое состояние которой также зависит от эффективности государственного управления, с одной стороны, положительно влияет на стабильность государства и экономический рост, с другой – может способствовать и усугублять кризисные явления, что делает формы взаимодействия государства с банковской отраслью важным фактором достижения целей государственной политики. При этом основным показателем эффективности государственного управления должны быть уровень жизни населения и динамичное экономическое развитие, позволяющее отвечать на возникающие вызовы.

КРИЗИСНЫЕ ПРОЦЕССЫ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ И РОСТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Стремительное распространение коронавируса и объявленная пандемия спровоцировали обвал на глобальных фондовых рынках в феврале – марте 2020 г. Ведущие фондовые индексы упали на 15–20 %. Существенно возросла волатильность на рынке ценных бумаг. За первый квартал 2020 г. фондовый рынок потерял почти 20 трлн дол. Цена нефти значительно сократилась, стоимость Юралс в апреле достигала 9 дол./барр., что на более чем на 80 % ниже, чем в начале 2020 г.

Особенностью текущего кризиса является то, что он затронул практически все страны. Режимы самоизоляции привели к массовой остановке экономической активности в марте – апреле. Нарушились глобальные цепочки поставок товаров и комплектующих. Совокупный спрос как частного, так и инвестиционного характера резко снизился, также существенно сократилось глобальное предложение. Показатели деловой активности, определяемые индексом PMI, в марте резко снизились в ведущих странах, что свидетельствовало о негативной оценке перспектив со стороны бизнеса. Рейтинговые агентства значительно расширили число компаний с прогнозируемым ухудшением рейтинга.

[1] Государство в меняющемся мире // Вопросы экономики. 1997. № 7. С. 4.

По оценкам МВФ, распространение кризисных процессов в мире было беспрецедентным по масштабу и скорости, а уровень неопределенности стал сопоставим с неопределенностью во время войны или политического кризиса[1]. Согласно ОЭСР, пандемия запустила наиболее суровую рецессию в текущем столетии и оказывает огромное разрушающее воздействие на здоровье, работу и благосостояние населения[2]. Мировой банк также считает, что пандемия способствовала началу глубочайшей глобальной рецессии со времен Второй мировой войны[3].

Второй квартал 2020 г. оказался наиболее провальным, вызвав снижение ВВП до 10–20 % в ряде стран. Практически во всех развитых государствах ожидаются рецессия в экономике и снижение ВВП по итогам 2020 г. Сейчас регуляторы крупных стран сильно заинтересованы в быстром восстановлении экономик по V-образной форме. Растягивание рецессии во времени может сильно ухудшить положение реального сектора, закредитованность которого уже на исторически высоких уровнях, вызвать рост неплатежеспособности и дефолты по обязательствам.

МВФ опасается повторения ситуации 2007–2009 гг., когда резкое сокращение кредитования из-за проблем с ликвидностью и потерь в банках усилило влияние финансового кризиса на экономику. Другими словами, банки могут усугублять кризисные явления в экономике. Продолжительная и низкая экономическая активность может привести к потерям банков по кредитам, которые они выдали реальному сектору. Это в свою очередь ограничит возможности банков по кредитованию, тем самым еще больше осложняя ситуацию в экономике. В результате показатели у банков (которые к началу пандемии имели достаточно прочные уровни капитала) сильно ухудшатся, что повлечет кризисные явления по всей финансовой системе и, соответственно, затормозит экономический рост.

В таких непростых условиях правительства и регуляторы стран были вынуждены принять беспрецедентные по масштабам и составу меры вмешательства в экономические процессы с целью смягчения ситуации. Примечательно, что меры поддержки рынков, которые вводят в настоящее время ведущие страны, не ограничиваются только мерами денежно-кредитной политики, они включают более широкие механизмы: налоговые, регуляторные, прямую поддержку отдельных отраслей, выплаты населению и пр. Многие государства были вынуждены разработать новые механизмы, которые ранее не применялись в кризисные периоды, и более того – начали осуществлять меры нерыночного характера, что подчеркивает масштабы кризисных процессов.

Виды анонсируемой поддержки весьма разнообразны. Анонсированные объемы поддержки экономикам и финансовым системам по состоянию на конец июня 2020 г., которые запланированы к реализации в ближайшие два года, в отдельных странах достигают 50 % ВВП (табл. 1).

Таблица 1 – Объявленные объемы поддержки (монетарные и фискальные) в ряде стран, % ВВП
Table 1 – Announced state support (monetary and fiscal) in a number of countries, in % of GDP

Страна	Объем поддержки
Италия	53
Германия	50
Сингапур	42
Япония	41
Польша	34
США	30
Бразилия	8
Китай	7

Составлено по: Fiscal Policies Database. URL: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19; Policy Responses to COVID19. URL: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19.

Центральные банки снизили основные процентные ставки до околонулевых или отрицательных значений. В США и Японии объявлены безлимитные программы количественного смягчения. Выдаются беспроцентные кредиты и даже безвозвратные кредиты для организаций, которые сохранят уровень занятости; снижены налоги, введены моратории на банкротства, осуществляются прямые выплаты населению и др. (табл. 2).

Усиливается координация на международном уровне. Так, центральные банки Англии, Канады, Японии, Швейцарии, а также США и Европейский центральный банк (ЕЦБ) объявили о координации мер для обеспечения финансовой системы необходимой ликвидностью, в частности, посредством расширения своп-механизмов. Также повышена координация между центральными банками стран Юго-Восточной Азии.

Кроме масштабных вливаний ликвидности регуляторы также смягчают требования к банкам относительно формирования капитала, требования по резервам, вводят меры для смягчения негативного влияния роста просроченной задолженности и т. д.

Страны Восточной Европы расширили механизмы поддержки своих экономик. В частности, они впервые ввели программы количественного смягчения для стабилизации рынков. Ожидается, что QE будет поддерживать ликвидность в банковском секторе, а также окажет понижающее давление на доходность государственных облигаций этих стран, облегчая новые заимствования и финансирование бюджетных дефицитов.

[1] International Monetary Fund. World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown. URL: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020.

[2] OECD. Economic Outlook. June 2020. URL: http://www.oecd.org/economic-outlook/.

[3] World Bank Global Economic Prospects. June 2020. URL: https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects.

Таблица 2 – Меры монетарных регуляторов ряда стран (за исключением мер по процентным ставкам)
Table 2 – Measures of monetary authorities in a number of countries (excluding measures on interest rates)

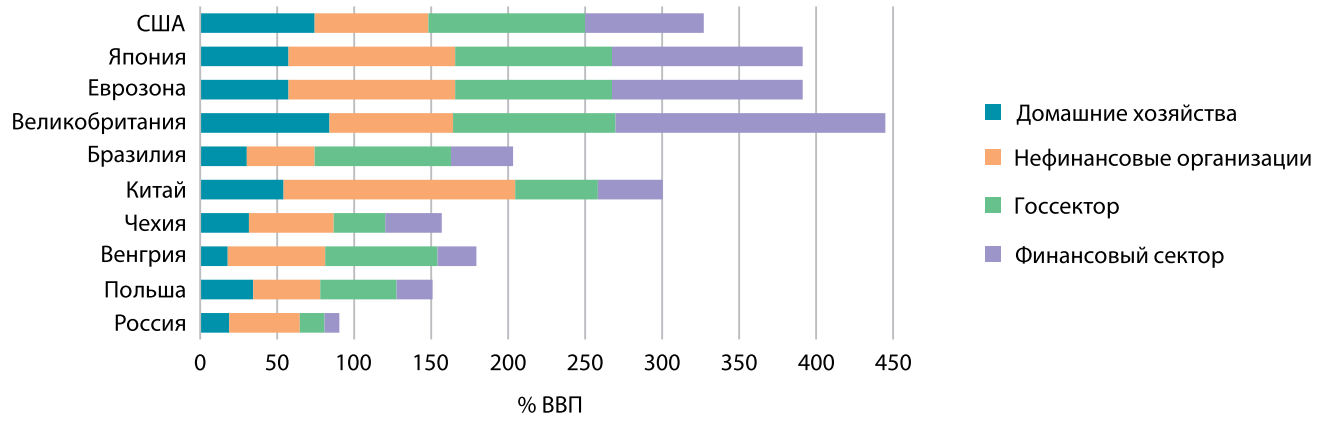
Страны	Покупки активов						Меры, направленные на поддержку ликвидности и банков					
	Государственный долг	Долг местного правительства	Корпоративный долг	Секьюритизированный долг	Другие покупки	Меры, аналогичные QE*	Расширение регулярных операций по предоставлению ликвидности	Целевое или льготное фондирование банков	Снижение требований к резервам	FX swaps**	Облегчение макропруденциальных требований	Другие
G10												
США	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X
Еврозона	X	X	X	X			X	X		X	X	
Япония	X		X		X		X	X		X	X	
Великобритания	X		X				X	X		X	X	X
Канада	X	X	X	X	X		X			X	X	
Австралия	X						X	X		X	X	
Новая Зеландия	X	X					X	X		X	X	
Швейцария							X	X		X	X	X
Швеция	X	X		X			X	X		X	X	
Норвегия							X			X	X	
БРИКС												
Китай								X	X		X	
РОССИЯ							X	X		X	X	X
Бразилия		X	X				X	X	X	X	X	X
Индия			X			X	X	X	X	X	X	
ЮАР	X						X				X	
ДРУГИЕ												
Южная Корея						X	X	X		X	X	
Индонезия	X						X	X	X	X	X	
Саудовская Аравия								X			X	
Венгрия					X					X	X	X
Чехия							X					
Польша	X						X		X			
Румыния	X						X					
Турция	X					X	X	X	X	X	X	X
Мексика							X	X	X	X	X	
Аргентина									X		X	
Чили			X		X	X	X		X	X	X	X

Источник: Policy Responses to COVID19. URL: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19.
Примечания.* QE – количественное смягчение; ** FX swaps – валютные свопы.

Отметим, что в кризис 2007–2009 гг. форма поддержки зависела от особенностей финансового сектора страны. Так, в государствах, где более значимую роль играли коммерческие банки (и, как следствие, кредиты, депозиты и т. д.), инструменты помощи в первую очередь ориентировались на банки (например, в ЕС). Там же, где большее значение в экономике имел фондовый рынок как инструмент привлечения ресурсов (США), прежде всего ориентировались на использование инструментов рынка ценных бумаг. В связи с этим отметим, что в ЕС одними из основных инструментов поддержки были операции РЕПО, тогда как в США применялся более широкий спектр инструментов, включая вливание ликвидности через ценные бумаги, на которое пришелся наибольший объем по сравнению с другими инструментами.

В текущий кризис существенная помощь оказывается реальному сектору и населению. Многие программы предполагают льготное кредитование с облегченными требованиями к заемщикам. Такие меры, представляется, будут иметь краткосрочный позитивный характер. Однако, учитывая высокую кредитную нагрузку нефинансового сектора (122 % ВВП на конец 2019 г., см. рисунок), его положение может в дальнейшем усугубиться.

Это является фактором риска для кредиторов, так как восстановить прежние объемы потока доходов нефинансовым компаниям в ближайший год вряд ли удастся. Восстановление нарушенных глобальных цепочек поставок потребует немалого времени. Кроме того, развитие будет сдерживаться мерами ограничительного характера, которые, хоть и в более облегчен-



Закредитованность секторов экономики ряда стран, 2019 г.[1]
Debt overburden of economic sectors in a number of countries, 2019

ном виде, но сохранятся как минимум до конца 2020 г. (ограничения на посещение многолюдных мест, на рассадку людей в общественных местах и т. д.). Это снизит доходы организаций, занятость, доходы населения и пр. В таких условиях повышение кредитной нагрузки увеличивает риски для кредиторов и в значительной степени для банков. Проблема с долгами и просроченной задолженностью может стать еще более острой.

Объем маржин-коллов (т. е. сумма, которая требуется для довнесения вследствие снижения стоимости залогов), который по оценкам достигал около 14 трлн дол., усиливал риски банкротств организаций практически всех сегментов – как крупных компаний, так и средних и малых. Для смягчения ситуации государства будут вынуждены участвовать в стабилизации ситуации во многих проблемных компаниях, что неизбежно повысит огосударствление экономик и усилит роль государства. (Отметим, что аналогичные примеры наблюдались и в финансовый кризис 2007–2009 гг.) В результате экономика многих, в том числе ведущих, стран в ближайшие годы будет все менее рыночной и частной.

В частности, по мнению Европейского банковского управления, ухудшение качества активов и рост плохих кредитов станут значительной проблемой для банков. COVID-19, как считает регулятор, представляет беспрецедентный вызов для европейской банковской системы. По его оценкам, потери банков только в Европе могут превысить 380 млрд евро, при этом многие банки кризис не переживут[2].

Дополнительные расходы бюджетов также способствуют росту дефицитов бюджетов в 2020 г. и повышению государственных долгов. Дальнейшее обслуживание государственных долгов может потребовать увеличения налогов, что будет сдерживать экономический рост. Поэтому еще бóльшую роль начинают играть длинные государственные бумаги, которые эмитируются национальными минфинами стран. В ряде государств в число покупателей таких бумаг входят также национальные центральные банки этих стран. Сложившиеся качественно новые кризисные условия на фоне уже низких ставок, мягкой денежно-кредитной политики и высокой кредитной нагрузки многих экономик способствовали тому, что центральные банки вынуждены применять этот механизм (покупки долговых инструментов государств и частного сектора) в довольно крупных масштабах как наиболее действенный для реального сектора. Это безусловно повышает риски на балансах центральных банков и требует дополнительной осмотрительности. Однако стабильность на текущем этапе стоит на первом месте.

До этого в течение нескольких десятков лет подобную практику широко применяли две наиболее мощные экономики мира: США и Япония. Длина выпускаемых в этих странах госбумаг составляет 30–40 лет. В июне 2020 г. Австрия объявила о выпуске 100-летних облигаций с доходностью ниже 1 %, среди покупателей которых – также центральный банк страны. Покупая такие бумаги, он начнет осуществлять по сути 100-летнюю эмиссию.

Покупки государственных долговых ценных бумаг центральным банком во многих странах требуют законодательного урегулирования. В ЕС, в частности, Федеральный конституционный суд Германии заявил, что ЕЦБ превысил свои полномочия, запустив программу выкупа активов в 2015 г. Однако глава ЕЦБ К. Лагард отметила, что решение суда Германии не остановит ЕЦБ, и в условиях пандемии коронавируса ЕЦБ, как и другие центробанки, «должен выходить за рамки обычных инструментов, прибегая к исключительным мерам». В Бразилии также были внесены поправки в конституцию, которые позволили центральному банку страны проводить количественное смягчение.

Центральные банки крупных стран также покупают ценные бумаги частных компаний для их поддержки.

[1] Источник: составлено по данным Банка международных расчетов.

[2] European Banking Authority (2020). The EU Banking Sector: first insights into the COVID-19 impacts. URL: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/Risk%20Assessment%20Reports/2020/Thematic%20notes/883986/Thematic%20note%20-%20Preliminary%20analysis%20of%20impact%20of%20COVID-19%20on%20EU%20banks%20–%20May%202020.pdf.

Такая практика не нова и довольно активно применяется, в частности, ЕЦБ. На начало 2020 г. в активах банка свыше 50 % приходилось на ценные бумаги, которые были приобретены в рамках различных программ, реализуемых регулятором для формирования нужных условий в финансовой сфере и поддержки экономики. Банк Японии с начала пандемии был одним из крупнейших среди центральных банков – покупателей корпоративных облигаций.

Столь активная поддержка регуляторов и заявления о том, что они будут продолжать меры поддержки и осуществлять вливания ликвидности в необходимых объемах, развернули на подъем падающие тренды на фондовых индексах и способствовали относительной стабилизации глобальных финансовых рынков. К концу июня 2020 г. ведущие фондовые индексы отыграли более половины своего падения.

Значительную поддержку фондовым рынкам оказало активное участие в них центральных банков, и уменьшение объемов этой поддержки при отсутствии других драйверов роста может вновь вызвать нисходящую динамику на рынках. Тем более что один из ведущих факторов, обеспечивавших рост на фондовых рынках в докризисный период, – операции по покупке компаниями собственных акций (операции buy back) – заметно снижается. Больше 100 компаний, входящих в индекс S&P 500, ожидают снижения покупок более чем на 40 %. В целом в 2020 г. ожидается спад на 50 % от уровня 2019 г., или до 370 млрд дол.

Несмотря на быструю реакцию регуляторов, оперативную разработку и начало реализации мер поддержки, практически все международные организации, регуляторы и эксперты существенно ухудшили прогнозы по экономическому развитию на 2020 г. Ожидается, что восстановление будет медленным и кризис будем иметь длительные последствия. МВФ даже дважды пересмотрел прогноз динамики глобального ВВП по итогам 2020 г.: с 3 % в январе 2020 г. до –3 % в апреле, а затем до –4,8 % в июне[1]. Это говорит о том, что отсутствие названных беспрецедентных мер могло привести к более существенным кризисным процессам с социальными последствиями, что еще больше подчеркивает важность качественных государственных подходов к управлению в кризисные периоды.

КРИЗИСНЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИИ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Российская экономика находилась в непростой ситуации еще до пандемии коронавируса. В 2019 г. темпы роста ВВП замедлились до 1,3 % против 2,5 % в 2018 г. Рост экономики РФ еще до пандемии в немалой степени тормозился отсутствием совокупного спроса и у частного сектора, и у домашних хозяйств. Спрос был низким довольно длительный период. Реальные доходы населения снижались последние пять лет (лишь в 2018–2019 гг. отмечен незначительный рост – менее 1 %). Поэтому даже при наличии значительного объема денег у организаций (более 30 трлн р. находилось на счетах предприятий в российских банках на начало 2019 г.) они предпочитали их не тратить, что во многом было связано со слабыми перспективами спроса на производимую продукцию. Этот вывод практически подтверждается и опросами Банка России. Вторым по значимости фактором, сдерживающим инвестиционную активность в последние годы, большинство компаний назвали высокий уровень неопределенности экономической ситуации.

Снижение процентной ставки Центральным банком, который еще до пандемии шесть раз понижал ключевую ставку, доведя ее до 6 % в феврале 2020 г., не способствовало повышению активности, как можно было бы ожидать. Хотя реальный уровень ставки еще до пандемии стал ближе к уровню рентабельности экономики и отраслей, она по-прежнему была выше средней рентабельности многих отраслей. Опросы Банка России показали, что инвестиционное поведение компаний отличалось относительно низкой чувствительностью инвестиций к кредитным ставкам.

Это связано в том числе с тем, что проблемы в экономике стали еще более многофакторными, и только мерами денежно-кредитной политики ситуацию не исправить. Еще до пандемии было очевидно, что нужны более широкие и скоординированные меры различных ведомств (экономических, финансовых, отраслевых). О важности повышения координации мер также писал Банк России: «Устойчивое повышение темпов роста российской экономики, основанное на внутренних источниках развития, возможно только при координации действий всех органов власти, объединении усилий частного и государственного секторов на всех уровнях, а также улучшении делового климата, неотъемлемым элементом которого является ценовая стабильность»[2]. С началом пандемии и самоизоляции, которая длилась более двух месяцев, положение в экономике еще больше осложнилось, обострились накопленные ранее проблемы. В результате возможности традиционных методов стимулирования экономики снизились. Дальнейшее снижение процентной ставки хотя и оправданно, тем не менее уже не является значимым и эффективным рычагом влияния на экономическую активность, каким это могло быть полгода-год назад или даже раньше.

[1] International Monetary Fund. World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown. URL: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020; International Monetary Fund. World Economic Outlook Update. A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. June 2020. URL: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020.

[2] Банк России (2019). Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов.

Отметим, что опрос крупных российских компаний, проведенный в марте – апреле 2020 г., показал, что наибольшее опасение у них вызывают дальнейшее ослабление рубля (80 % ответов), снижение доходов (78 %), сокращение внутреннего спроса (78 %)[1].

Действительно, удешевление рубля ведет и к сокращению внутреннего спроса, и к снижению доходов. Именно поэтому бизнес поставил фактор курса рубля на первое место. Стабильный рубль сдерживает инфляцию, повышает доверие к рублю и к проводимой политике в целом. Большинство отраслей российской экономики сильно зависят от импорта и импортных комплектующих, включая экспортеров. В связи с этим регуляторам важно не допускать удешевления рубля. Так, Центральный банк перешел от покупок валюты к ее продаже в марте 2020 г. для поддержания курса рубля. Однако рубль по состоянию на середину 2020 г. был более чем на 10 % дешевле, чем до начала пандемии. Различные исследования показывают, что приемлемый курс для роста российской экономики составляет 55–65 р./дол. [Ершов, Танасова, Татузов, 2018; Моисеев, 2019]. Кроме того, по оценкам ОЭСР, курс рубля к доллару, рассчитанный по паритету покупательной силы, в конце 2019 г. составлял 25,7 дол./р.[2], т. е. еще до кризиса 2020 г. рубль был недооценен более чем в два раза.

Доходы компаний и внутренний спрос всегда были важнейшими драйверами экономического роста. В условиях сокращения внешнего спроса и низких цен на нефть значимость этих факторов еще больше повышается. Восстановление спроса – длительная проблема, она требует целенаправленных, последовательных, многофакторных шагов, причем в разных сферах.

В связи с этим важным представляется принятый в июне Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения (далее – План), в котором ставятся актуальные цели развития российской экономики и обозначаются довольно разнообразные пути их достижения. Предполагается, что его реализация должна не только переломить ситуацию, сложившуюся в результате распространения коронавирусной инфекции, но и повлечь долгосрочные структурные изменения в экономике[3]. Сейчас еще больше возросла значимость уменьшения сырьевой ориентации российской экономики, повышения роли обрабатывающих отраслей и наукоемких производств, а в целом улучшения качества экономического роста и т. д.

Экономика уже много лет сталкивается с проблемой недостатка и отсутствия долгосрочных ресурсов для реальной экономики. Такие ресурсы крайне актуальны для наращивания инвестиций, без которых практически невозможно ускорение экономического роста. Недоинвестированность экономики замедлит выход на траекторию роста и закрепит отставание России от других передовых стран.

В сложившихся условиях внешней нестабильности задача обеспечения экономики доступными долгосрочными ресурсами становится крайне актуальной. Ограниченность внешних долгосрочных источников для инвестиций сформировалась еще в 2014 г., когда были введены антироссийские санкции. Кризисная ситуация в мировой экономике еще больше усугубляет эту проблему. Государственное участие в подготовке условий для создания долгосрочных ресурсов для экономики было важно и до текущего кризиса. А в настоящее время, когда частный сектор в значительной степени неактивен и не участвует в формировании долгосрочных финансовых ресурсов, необходимость вмешательства государства и регуляторов только возросла. При этом экономическая литература уделяет проблеме создания долгосрочных ресурсов неоправданно мало внимания, лишь в отдельных работах она рассматривается [Ершов, 2011, 2016; Аганбегян, 2018].

В упомянутом Плане эта проблема обозначается, и предлагается ряд механизмов обеспечения долгосрочных инструментов (пункт 5.3). Среди них:

- создание нормативной базы для обеспечения возможности размещения корпоративных бессрочных облигаций;
- повышение привлекательности корпоративных облигаций как инструмента вложения средств различных категорий инвесторов;
- внедрение механизма «зеленых облигаций»;
- формирование законодательной базы использования механизма краудфандинга, в том числе по налогообложению утилитарных цифровых прав и операторов, а также применения цифровых финансовых активов;
- запуск цифровой платформы поддержки факторинговых операций;
- расширение инвестиционной привлекательности индивидуальных инвестиционных счетов второго типа;
- содействие доступности приобретения финансовых инструментов для населения через завершение создания регуляторных условий по формированию платформ (маркетплейсов), предоставляющих финансово-инвестиционные услуги и продукты;
- содействие росту долгосрочных сбережений населения и созданию длинных денег для экономики

[1] Опрос финансовых директоров крупных компаний России. Первое полугодие 2020. Компания Deloitte. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/research-center/CFO-Survey-Apr-2020.pdf.

[2] Purchasing power parities (PPP). URL: https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm.

[3] Правительство разработало план восстановления экономики и доходов россиян. Он должен обеспечить выход на темпы роста ВВП 2,5 % к концу 2021 г. URL: https://www.rbc.ru/economics/02/06/2020/5ed4f5469a79474fd7568c3a 02.06.2020.

за счет расширения продаж «народных» облигаций, в том числе облигаций государственного и субфедерального долга, а также целевых облигаций путем распространения на финансовые платформы механизма индивидуальных инвестиционных счетов.

Предложенные в Плане механизмы действительно важны, однако обеспечение только с их помощью долгосрочных ресурсов для экономики займет очень длительное время, и они вряд ли решат проблему нехватки таких ресурсов.

Для решения этой проблемы в России целесообразно применить ряд подходов.

1. Стимулирование формирования долгосрочных ресурсов посредством широкого комплекса мер денежно-кредитной политики и регулятивных мер. В частности, важно побуждать коммерческие банки к выдаче долгосрочных кредитов реальному сектору. В настоящее время нормативно-правовое регулирование не предусматривает таких мер, что по сути выводит банки из комплексного механизма по созданию долгосрочных ресурсов для экономики. Например, возможно стимулировать создание длинных пассивов посредством введения более льготных норм резервирования по пассивам банков. Очевидно, использование указанного инструмента облегчит для банков формирование длинных активов и, как следствие, выдачу долгосрочных кредитов для нефинансового сектора. Для недопущения более короткого использования указанных средств коммерческими банками (т. е. по активным операциям, как это имело место в 1995–1997 гг., когда указанная мера также применялась), следует рассмотреть возможность начисления льготных резервов только на те объемы, которые соответствуют длинному размещению средств.

2. Формирование долгосрочных ресурсов с помощью механизмов на основе взаимодействия Центрального банка и Министерства финансов.

Минфин РФ уже выпускает длинные бумаги (сроки облигаций федерального займа (ОФЗ) превышают 10 лет). Эти инструменты пользуются спросом у коммерческих банков. Однако эмиссия облигаций Минфином не способствует удлинению финансовых ресурсов в реальной экономике, так как покупка банками ОФЗ означает изъятие денег из экономики.

Заслуживает внимания возможность перехода от применяемой в РФ модели формирования денежной базы рубля, которая в первую очередь опирается на экспортную выручку и внешние займы, к модели, которую используют наиболее развитые страны (США, Япония). Этот подход предполагает формирование долгосрочных ресурсов на основе взаимодействия национального минфина и центрального банка и по сути выступает инстументом денежно-промышленной политики, опирающейся на долгосрочные ресурсы, которые финансируют национальные приоритеты развития.

Для финансирования дефицита важно активно использовать механизмы центрального банка. Именно так делают ведущие экономики мира, например США и Япония. Центральные банки этих стран покупают госбумаги, выпущенные своими минфинами. Одновременно при этом осуществляется целевая длинная эмиссия (до 30 лет в США, до 40 лет в Японии) – на ипотеку, малый бизнес, региональные программы и др. При этом купленные центральным банком бумаги хранятся у него в течение всего срока, а не поступают на рынок и не оттягивают оттуда деньги. Центральный банк по сути дает долгосрочный кредит экономике, а экономика, таким образом, уже изначально получает существенный инвестиционный потенциал, который мультиплицируется по мере подключения к работе с длинными проектами частного сектора (субподрядчиков и т. д.). Кроме того, участие центрального банка в указанных механизмах позволяет осуществлять финансирование бюджетных задач, не сокращая ликвидность финансового рынка в целом. Речь идет о полномасштабной денежно-промышленной политике.

В России же всего 2 % денежной базы рубля сформированы на основе национальных госбумаг. Применение указанных подходов, используемых в развитых финансовых системах, должно существенно увеличить глубину финансового рынка, наполнить его новыми инструментами. Кроме того, это будет способствовать снижению процентных ставок и в итоге стимуляции экономического роста (ставки в РФ, напомним, хоть и снизились, но остаются гораздо выше, чем у многих стран, стимулирующий потенциал ставок еще предстоит использовать).

В России целевая эмиссия и ее направление в приоритетные сферы экономики с максимальным мультипликативным эффектом для экономического роста позволят осуществить монетизацию с наименьшей инфляцией. Это обеспечит финансирование экономики при относительно небольшом повышении цен и без ущерба для отдельных отраслей (как это происходит в самых зрелых экономиках мира).

В целом использование целевой долгосрочной эмиссии будет способствовать:

- насыщению экономики длинными деньгами;
- диверсификации инструментов на рынке;
- оживлению соответствующего сегмента рынка;
- снижению ставок.

Еще раз подчеркнем, что экономика для выхода из кризиса нуждается в масштабных инвестициях. При этом снижено количество или отменены инвестиционные проекты даже крупного бизнеса вследствие пандемии и роста неопределенности дальнейших перспектив. Очевидно, для выхода из кризисной ситуации только средств частного сектора недостаточно. Кредитные ресурсы по-прежнему труднодоступны: ограниченность возможностей кредитования обозначают и крупнейшие российские предприятия.

Как всегда в кризисные периоды, государственные инвестиции должны стать важным драйвером ускорения экономического роста. Однако возможности бюджета ограниченны (из-за низких цен на нефть, масштабных расходов на поддержку экономики, сокращения экономической активности, уменьшения поступлений от налогов). Как известно, бюджет – важнейший механизм стимулирования роста, расширение мер поддержки повысит расходы бюджета. Но и здесь есть немалые резервы. Отметим, что механизм бюджетного дефицита широко используется во многих ведущих экономиках уже многие годы. (Например, за последние 45 лет бюджетный дефицит наблюдался в США 41 год, а в Великобритании – 39 лет. При этом за данный период объем прироста номинального ВВП был выше, чем накопленный объем бюджетного дефицита.) В России в 2020 г., по оценкам Банка России, расходы приведут к дефициту бюджета в объеме 5–6 % ВВП[1].

Финансирование экономики во многом зависит от цены ресурсов. Одним из решений могли бы стать отрицательные процентные ставки. Они могут касаться крупных инвестиционных проектов, которые имеют приоритетное значение для развития российской экономики и достижения национальных целей. (Так, отрицательные ставки уже не первый год применяет ЕЦБ, который с 2016 г. через механизм TLTRO предлагает коммерческим банкам финансирование под отрицательную ставку при условии, что эти банки будут кредитовать реальный сектор по льготной ставке. В итоге ЕЦБ положительно оценил результат от введенных им отрицательных ставок.) Если еще несколько месяцев назад о таком финансировании инвестиций в России не могло быть и речи, то сложившиеся условия требуют максимального рассмотрения всех возможных инструментов.

Инвестиционные проекты под отрицательные ставки в России могли бы отбираться государством или соответствующими фондами, а также реализовываться под более тщательным государственным контролем. Очевидно, расходы на проценты для таких проектов обойдутся госбюджету намного дешевле, чем полное финансирование инвестиций крупного проекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Особенность кризиса, вызванного пандемией, состоит в том, что сокращение экономической активности наблюдается повсеместно. В результате снижаются как спрос/потребление, так и предложение/производство. Пандемия ставит новые серьезные задачи, требует и принципиально новых, и уже хорошо апробированных в мире механизмов. В таких условиях роль государственного управления становится решающей для выхода из кризиса. В России для этого есть хорошие возможности, причем они касаются и денежно-кредитной, и бюджетной сферы. В то же время по масштабам поддержки РФ пока существенно отстает от ведущих стран (около 5 % ВВП в РФ, в ведущих странах – 20–50 % ВВП).

В сложившихся условиях те возможности, которыми располагает Россия и которые пока не используются, представляют большой потенциал для нормализации ситуации и обеспечения устойчивого роста экономики после пандемии. Причем применение этих механизмов не будет сопряжено с ухудшением макроэкономических показателей даже в кратко- или среднесрочном периоде. У страны масштабные золотовалютные резервы (560 млрд дол.), низкий государственный долг (14 % ВВП). Важно расширить возможности Центрального банка, который должен стать одним из мощных опорных звеньев в развитии российской экономики. ■

[1] Банк России. Доклад о денежно-кредитной политике. Вып. № 2(30). Апрель 2020 г. URL: https://www.cbr.ru/analytics/dkp/ddcp/longread_2_30/page/.

Источники

Абалкин Л.И. (1997). Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. № 6. С. 4–12.

Аганбегян А.Г. (2018). Финансы, бюджет и банки новой России. М.: Дело.

Атаманчук Г.В. (2004). Теория государственного управления. М.: Омега-Л.

Виссема Х. (2000). Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания. М.: Финпресс.

Глазьев С.Ю. (2018). Какая политика обеспечит опережающее развитие российской экономики? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. № 2. С. 12–16.

Дербетова Т.Н. (2012). Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным // Науковедение. № 1. С. 1–8.

Ершов М.В. (2011). Мировой финансовый кризис. Что дальше? М.: Экономика.

Ершов М.В. (2016). Механизмы роста российской экономики в условиях обострения финансовых проблем в мире // Вопросы экономики. №12. С. 5–25.

Ершов М.В., Танасова А.С., Татузов В.Ю. (2018). Об ориентирах по курсу рубля: какой курс предпочтительнее? // Известия Уральского государственного экономического университета. Т. 19. № 6. С. 16–32.

Клейнер Г.Б. (2014). Какая экономика нужна России и для чего? (к проблеме координации взаимодействия основных подсистем общества) // Цивилизация знаний: российские реалии: тр. Пятнадцатой Междунар. науч. конф. М.: РосНОУ. Ч. 1. С. 13–24.
Кожевников С.А. (2017). Повышение эффективности государственного управления – ключевая задача для современной России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т.10, № 3. С. 78–99.
Козбаненко В.А. (2002). Государственное управление: основы теории и организации. М.: Статут.
Кэттл Ф.Д. (2003). Реорганизация государственного управления. Анализ деятельности федерального правительства // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во Московского ун-та.
Львов Д.С. (2003). Перспективы долгосрочного социально-экономического развития России // Вестник Российской академии наук. Т. 73, № 8. С. 675–697.
Минакова И.В., Быковская Е.И. (2019). Государственное управление современным социально-экономическим развитием: мифы и реальность // Вестник Алтайской академии экономики и права. № 2. С. 123–129.
Моисеев А.К. (2019). Обеспечение экономики финансовыми ресурсами в условиях санкций // Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении: материалы конф. ИНП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию (Россия, Московская область, 21–22 марта 2019 г.) / отв. ред. А.А. Широв, А.О. Баранов. М.: Наука. Т. 1.
Перфильев С.В., Смирнов Е.В., Филимонова О.П. (2012). Принципы формирования стратегии управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Вестник РГРТА. № 13. С. 91–129.
Пигу А. (1985). Экономическая теория благосостояния. М.: Прогресс. Т. 1.
Пороховской А.А., Хубиев К.А., Кайманакова С.В. (2017). Современная российская экономика: кейнсианский вариант выхода из стагнации. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова.
Сморгунов Л.В. (2003). Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. Политические исследования. № 4. С. 50–58.
Уайт Л.Д. (2003). Введение в науку государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во Московского ун-та.
Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян Э.В. и др. (2012). Национальная идея России: в 6 т. М.: Научный эксперт. Т. I.
Braudel F. (1985). Afterthoughts on Material Civilization and Capitalism. Vol. 3. New York: Harper & Row.
Friedman M. (1994). Money Mischief: Episodes in Monetary History. Mariner Books.
Galbraith J. (2007). The New Industrial State. Princeton University Press.
Galbraith J. (2019). The Next Great Transformation. Project Syndicate, November 8.
Hayek F.A. (1991). The Fatal Conceit: The Errors of Socialism. The Collected Works of F.A. Hayek. University of Chicago Press.
Hicks J.R. (1975). Value and Capital. Oxford University Press.
Keynes J.M. (2011). The General Theory of Employment, Interest & Money. CreateSpace Independent Publishing Platform.
Mises L.V. (2008). Human Action: Treatise on Economics. Laissez Fair Books.
Smith A. (1998). The Wealth of Nations. Oxford University Press.
Stiglitz J. (1989). On the economic role of state (pp. 1–54). In The economic role of the state. Oxford.
Stiglitz J. (2003). Globalization and the economic role of the state in the new millennium. Industrial and Corporate Change, vol. 12, no. 1, pp. 3–26.
Veblen T. (2007). The Theory of Leisure Class: An Economic Study of Institutions. Oxford University Press.

Информация об авторах

Ершов Михаил Владимирович
Доктор экономических наук, профессор, директор Центра денежно-кредитной политики и финансовых рынков. **Финансовый университет при Правительстве РФ** (125167, РФ, г. Москва, Ленинградский пр., 49). E-mail: mvershov@fa.ru.

Танасова Анна Станиславовна
Кандидат экономических наук, заместитель директора Центра денежно-кредитной политики и финансовых рынков. **Финансовый университет при Правительстве РФ** (125167, РФ, г. Москва, Ленинградский пр., 49). E-mail: astanasova@fa.ru.

Соколова Елена Юрьевна
Кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра денежно-кредитной политики и финансовых рынков. **Финансовый университет при Правительстве РФ** (125167, РФ, г. Москва, Ленинградский пр., 49). E-mail: eysokolova@fa.ru.

DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-2

Strengthening the role of public governance approaches to ensure sustainable economic growth

Mikhail V. Ershov[1], Anna S. Tanasova[1], Elena Yu. Sokolova[1]

[1] Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

Abstract. The COVID-19 pandemic has formed a fundamentally new environment in both the global and Russian economies. The scale of problems that countries have to deal with significantly enhances the role of the state in the functioning of the economy and requires active government intervention to stabilize the situation and overcome the crisis. The article analyzes the role of state regulation and monetary authorities in the crisis environment in Russian and global economies. Methodologically, the study relies on the theory of institutionalism, Keynesian and neo-Keynesian economics, monetarism and industrialization. Qualitative methods of analysis, as well as retrospective and system-based methods and cross-country comparisons are applied in the research. The authors emphasize that the quality of these interventions is becoming increasingly important. In the Russian Federation, the economic situation is aggravated by the pre-existing problems, such as low business activity. We analyze the measures to support the Russian economy that are aimed, among other things, at the formation of long-term structural changes. Despite the fact that the introduction of the government approaches to counteract the crisis in 2020 will help to mitigate the current acute situation, they will not be able to lay solid foundations for further sustainable economic growth, since system-based mechanisms are still not provided for forming long-term affordable financial resources that are necessary for investment. The paper develops concrete approaches for providing the economy with long-term money, which embrace the formation of the resources on an internal basis amid the interaction of the Central Bank and the Ministry of Finance. We stress the powerful role of mechanisms for government departments' coordination.

Keywords: public administration; monetary policy; central bank; economic growth; investment.

JEL Classification: G38, E58, O11

Funding: The article was prepared following the results of research studies funded by the state order of the Financial University under the Government of the Russian Federation.

Paper submitted: July 8, 2020

For citation: Ershov M.V., Tanasova A.S., Sokolova E.Yu. (2020). Strengthening the role of public governance approaches to ensure sustainable economic growth. *Upravlenets – The Manager*, vol. 11, no. 6, pp. 15–27. DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-2.

References

Abalkin L.I. (1997). Rol' gosudarstva v stanovlenii i regulirovanii rynochnoy ekonomiki [The role of the state in the formation and regulation of the market economy]. *Voprosy ekonomiki*, no. 6, pp. 4–12.

Aganbegyan A.G. (2018). *Finansy, byudzhet i banki novoy Rossii* [Finance, budget and banks of new Russia]. Moscow: Delo.

Atamanchuk G.V. (2004). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [The theory of public administration]. Moscow: Omega-L.

Vissema Kh. (2000). *Strategicheskiy menedzhment i predprinimatel'stvo: vozmozhnosti dlya budushchego protsvetaniya* [Strategic management and entrepreneurship: Opportunities for future prosperity]. Moscow: Finpress.

Glazyev S.Yu. (2018). Kakaya politika obespechit operezhayushchee razvitie rossiyskoy ekonomiki? [What Policies will Ensure Priority Development of Russian Economy?]. *Evraziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika – EURASIAN INTEGRATION: economics, law, politics*, no. 2, pp. 12–16.

Derbetova T.N. (2012). Otsenka effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya: ot obshchikh podkhodov k konkretno-predmetnym [Assessment of the effectiveness of public administration: From general approaches to specific-subject ones]. *Naukovedenie*, no. 1, pp. 1–8.

Ershov M.V. (2011). *Mirovoy finansovyy krizis. Chto dal'she?* [Global financial crisis. What's next?]. Moscow: Ekonomika.

Ershov M.V. (2016). Mekhanizmy rosta rossiyskoy ekonomiki v usloviyakh obostreniya finansovykh problem v mire [On the mechanisms of growth of the Russian economy under conditions of worsening financial problems in the world]. *Voprosy ekonomiki*, no. 12, pp. 5–25. DOI: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-12-5-25.

Ershov M.V., Tanasova A.S., Tatuzov V.Yu. (2018). Ob orientirakh po kursu rublya: kakoy kurs predpochtitel'nee? [The ruble exchange rate: What is the preferable level?]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, vol. 19, no. 6, pp. 16–32. DOI: 10.29141/2073-1019-2018-19-6-2.

Kleyner G.B. (2014). [What kind of economy does Russia need and why? (on the problem of coordinating the interaction of the main subsystems of society)]. *Tsivilizatsiya znaniy: rossiyskie realii: tr. Pyatnadtsatoy Mezhdunar. nauch. konf.* [Civilization of Knowledge: Russian Realities. Proc. of the 15th Int. sci. conf]. Moscow: RosNOU. Part. 1. Pp. 13–24.

Kozhevnikov S.A. (2017). Povyshenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya – klyuchevaya zadacha dlya sovremennoy Rossii [Gaining Efficiency of Public Administration – Key Objective for Modern Russia]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz – Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 10, no. 3, pp. 78–99. DOI: 10.15838/esc.2017.3.51.4.

Kozbanenko V.A. (2002). *Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy teorii i organizatsii* [Public administration: Fundamentals of theory and organization]. Moscow: Statut.

Kettle D.F. (2003). Reorganizatsiya gosudarstvennogo upravleniya. Analiz deyatel'nosti federal'nogo pravitel'stva [Reorganization of public administration. Analysis of the activities of the federal government]. In *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of the theory of public administration: American school]. Moscow: Moscow Univ. Publ.

Lvov D.S. (2003). Perspektivy dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii [Prospects for long-term socio-economic development of Russia]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk – Vestnik of the Russian Academy of Sciences*, vol. 73, no. 8, pp. 675–697.

Minakova I.V., Bykovskaya E.I. (2019). Gosudarstvennoe upravlenie sovremennym sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem: mify i real'nost' [State management of modern socio-economic development: Myths and reality]. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava – Vestnik of the Altai Academy of Economics and Law*, no. 2, pp. 123–129.

Moiseev A.K. (2019). [Providing the economy with financial resources under sanctions]. In A.A. Shirov, A.O. Baranov (eds.). *Ekonomicheskaya politika Rossii v mezhotraslevom i prostranstvennom izmerenii:* materialy konf. INP RAN i IEOPP SO RAN po mezhotraslevomu i regional'nomu analizu i prognozirovaniyu (21–22 marta 2019 g.) [Economic policy of Russia in the intersectoral and spatial dimension. Proc. of the conf. INP RAS and IEIE SB RAS on intersectoral and regional analysis and forecasting (March 21–22, 2019)]. Moscow: Nauka. Vol. 1.

Perfilyev S.V., Smirnov E.V., Filimonova O.P. (2012). Printsipy formirovaniya strategii upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem munitsipal'nykh obrazovaniy [Principles of formation of a strategy for managing the socio-economic development of municipalities]. *Vestnik RGRTA – Vestnik of RSREU*, no. 13, pp. 91–129.

Pigu A. (1985). *Ekonomicheskaya teoriya blagosostoyaniya* [Economic theory of welfare]. Moscow: Progress. Vol. 1.

Porokhovskoy A.A., Khubiev K.A., Kaymanakova S.V. (2017). *Sovremennaya rossiyskaya ekonomika: keynsianskiy variant vykhoda iz stagnatsii* [Modern Russian economy: Keynesian way out of stagnation]. Moscow: Economic Faculty of Lomonosov MSU.

Smorgunov L.V. (2003). Sravnitel'nyy analiz politiko-administrativnykh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedzhmenta k kontseptsii «governance» [Comparative analysis of political and administrative reforms: From the new state management to the concept of governance]. *Polis. Politicheskie issledovaniya – Polis. Political Studies*, no. 4, pp. 50–58.

White L.D. (2003). Vvedenie v nauku gosudarstvennogo upravleniya [Introduction to the science of public administration]. In *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of the Theory of Public Administration: American School]. Moscow: MSU Publ.

Yakunin V.I., Sulakshin S.S., Bagdasaryan E.V. et al. (2012). *Natsional'naya ideya Rossii* [The national idea of Russia. In 6 vols.]. Moscow: Nauchnyy ekspert. Vol. 1.

Braudel F. (1985). *Afterthoughts on Material Civilization and Capitalism*. Vol. 3. New York: Harper & Row.

Friedman M. (1994). *Money Mischief: Episodes in Monetary History*. Mariner Books.

Galbraith J. (2007). *The New Industrial State*. Princeton University Press.

Galbraith J. (2019). *The Next Great Transformation*. Project Syndicate, November 8.

Hayek F.A. (1991). The Fatal Conceit: The Errors of Socialism. *The Collected Works of F.A. Hayek*. University of Chicago Press.

Hicks J.R. (1975). *Value and Capital*. Oxford University Press.

Keynes J.M. (2011). *The General Theory of Employment, Interest & Money*. CreateSpace Independent Publishing Platform.

Mises L.V. (2008). *Human Action: Treatise on Economics*. Laissez Fair Books.

Smith A. (1998). *The Wealth of Nations*. Oxford University Press.

Stiglitz J. (1989). On the economic role of state (pp. 1–54). In *The economic role of the state*. Oxford.

Stiglitz J. (2003). Globalization and the economic role of the state in the new millennium. *Industrial and Corporate Change*, vol. 12, no. 1, pp. 3–26.

Veblen T. (2007). *The Theory of Leisure Class: An Economic Study of Institutions*. Oxford University Press.

Information about the authors

Mikhail V. Ershov

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Center for Monetary Policy and Financial Markets. **Financial University under the Government of the Russian Federation** (49 Leningradskiy Ave., Moscow, 125167, Russia). E-mail: mvershov@fa.ru.

Anna S. Tanasova

Cand. Sc. (Econ.), Deputy Head of the Center for Monetary Policy and Financial Markets. **Financial University under the Government of the Russian Federation** (49 Leningradskiy Ave., Moscow, 125167, Russia). E-mail: astanasova@fa.ru.

Elena Yu. Sokolova

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher of the Center for Monetary Policy and Financial Markets. **Financial University under the Government of the Russian Federation** (49 Leningradskiy Ave., Moscow, 125167, Russia). E-mail: eysokolova@fa.ru.