

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ИМЕНИ Е.Т. ГАЙДАРА**

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2015 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 37)

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2016**

УДК 338(470+571)"2015"
ББК 65.9(2Рос)

Р76 Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 37) /
[В. Мау и др.; под ред. Синельникова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), Радыгина А.Д.];
Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. – М.: Изд-во Ин-та
Гайдара, 2016. – 472 с.: ил. – ISBN 978-5-93255-458-6.

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2015 г. В работе 6 крупных разделов, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический контекст; денежно-кредитная и бюджетная сферы; финансовые рынки; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

**Russian economy in 2015. Trends and outlooks.
(Issue 37)**

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2015. The paper contains 6 big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political context; the monetary and credit spheres; financial sphere; the real sector; social sphere; institutional challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

УДК 338(470+571)"2015"
ББК 65.9(2Рос)

ISBN 978-5-93255-458-6

© Институт Гайдара, 2016

Содержание

Раздел 1. Экономическая политика России в 2015 г.: антикризисные меры или структурные реформы (В. Мау)	9
1.1. Глобальные тренды: общее и особенное	9
1.2. Экономическая ситуация в России: отложенный кризис в условиях рентной модели	17
1.3. Антикризисная экономическая политика	19
1.4. Приоритеты и риски предстоящего периода	30
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	35
2.1. Денежно-кредитная политика (А. Божечкова, А. Киюцевская, П. Трунин)	35
2.1.1. Денежный рынок	35
2.1.2. Решения в области валютной (курсовой) политики и курсовая динамика	43
2.1.3. Инфляционные процессы	46
2.1.4. Основные решения в области денежно-кредитной политики	51
2.1.5. Платежный баланс и обменный курс рубля	54
2.2. Государственный бюджет (С. Белев, А. Мамедов, Е. Фомина)	59
2.2.1. Основные параметры бюджетной системы	59
2.2.2. Поступления основных налогов в бюджетную систему России	62
2.2.3. Характеристика расходов бюджетной системы России	67
2.2.4. Основные параметры федерального бюджета в 2015 г. и перспективы на 2016 г.	69
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы (А. Алаев, А. Мамедов, Е. Фомина)	74
2.3.1. Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	74
2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета	80
2.3.3. Долговая политика на региональном уровне	83
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	89
3.1. Ключевые тенденции на внутреннем фондовом рынке (А. Абрамов)	89
3.1.1. Сравнение характеристик двух российских кризисов	89
3.1.2. Текущий кризис на фоне мировых финансовых катаклизмов	92
3.1.3. Проблемы ликвидности фондового рынка	96
3.1.4. Влияние внешних санкций и замораживания внутренних пенсионных накоплений на российский финансовый рынок	100
3.1.5. Конкуренция с зарубежными фондовыми рынками	104
3.1.6. Сокращение капитализации акций российских эмитентов	108
3.1.7. Роль государства на финансовом рынке	110

3.2. Инфраструктура фондового рынка (<i>А. Абрамов</i>).....	113
3.2.1. Расчетная инфраструктура Московской биржи.....	113
3.2.2. Сегментация биржевого рынка.....	115
3.2.3. Проекты развития и текущие операции.....	117
3.2.4. Структура собственности, финансы и капитализация биржи	117
3.3. Рынок акций российских компаний (<i>А. Абрамов</i>)	121
3.3.1. Факторы, определяющие динамику рынка акций	121
3.3.2. Сегменты внутреннего рынка акций.....	123
3.3.3. Институциональная структура и конкуренция на рынке акций.....	126
3.3.4. Влияние рынка акций на экономику	128
3.4. Рынок облигаций (<i>А. Абрамов</i>).....	129
3.4.1. Общие характеристики внутреннего рынка облигаций	129
3.4.2. Факторы роста рынка корпоративных и региональных облигаций	131
3.4.3. Сегментация рынка корпоративных и региональных облигаций	134
3.4.4. Конкуренция на облигационном рынке.....	137
3.4.5. Корпоративные облигации и экономический рост.....	141
3.4.6. Рынок государственных ценных бумаг	141
3.5. Срочный рынок (<i>А. Абрамов</i>)	146
3.6. Инвесторы и финансовые посредники (<i>А. Абрамов</i>).....	148
3.6.1. Внутренние институциональные инвесторы.....	148
3.6.2. Брокеры и индивидуальные внутренние инвесторы	151
3.6.3. Банковская система.....	156
3.6.4. Иностранцы портфельные инвесторы.....	158
3.7. Риски на финансовом рынке (<i>А. Абрамов</i>)	165
3.7.1. Финансовые риски в 2015 г.....	165
3.7.2. Риски высокого уровня зависимости внутреннего финансового рынка от поведения иностранных инвесторов.....	166
3.7.3. Риски снижения курса рубля в среднесрочной перспективе	166
3.7.4. Риски обслуживания внешнего долга банками и нефинансовыми компаниями.....	167
3.8. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований (<i>А. Шадрин</i>)	169
3.8.1. Динамика развития рынка.....	169
3.8.2. Структура накопленного долга.....	171
3.8.3. Структура заимствований	171
Раздел 4. Реальный сектор экономики	181
4.1. Макроструктура производства (<i>О. Изряднова</i>).....	181
4.1.1. Динамика российской экономики в 2015 г.: влияние внешнего и внутреннего спроса	181
4.1.2. Использование ВВП в 2011–2015 гг.: потребительский и инвестиционный спрос.....	187

4.1.3. Структура ВВП по источникам доходов.....	191
4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности.....	193
4.2. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 2015–2016 гг. (С. Дробышевский, М. Казакова)	199
4.3. Российские промышленные предприятия в 2015 г. (по материалам опросов) (С. Цухло)	207
4.3.1. 2015 г.: был ли кризис в промышленности?	207
4.3.2. Динамика основных показателей русской промышленности в 2015 г.	213
4.4. Динамика производства в отдельных отраслях промышленности (Г. Идрисов, А. Каукин, Ю. Пономарев)	221
4.4.1. Конец 2014 г. – начало 2015 г. (март–апрель): неопределенность и поляризация отраслей промышленности	223
4.4.2. Апрель–сентябрь 2015 г.: формирование новых ожиданий и постепенная стабилизация экономики	225
4.4.3. Октябрь–декабрь 2015 г: ухудшение макроэкономических условий и новый виток спада.....	227
4.4.4. Оптовая и розничная торговля: затянувшееся падение.....	229
4.5. Инвестиции в основной капитал (О. Изряднова)	233
4.5.1. Условия и факторы инвестиционной деятельности.....	233
4.5.2. Материально-вещественные ресурсы инвестиционной деятельности	235
4.5.3. Инвестиции в основной капитал по формам собственности.....	238
4.5.4. Особенности финансирования инвестиций в основной капитал.....	239
4.5.5. Динамика инвестиций в основной капитал в 2015 г.	242
4.6. Нефтегазовый сектор (Ю. Бобылев)	244
4.6.1. Динамика мировых цен на нефть и газ	244
4.6.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе.....	246
4.6.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа	249
4.6.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке.....	251
4.6.5. Перспективы российского нефтяного сектора	252
4.7. Сельское хозяйство в условиях продовольственного эмбарго (Е. Гатаулина, Н. Шагайда, В. Узун, Р. Янбых).....	254
4.7.1. Производство сельскохозяйственной и пищевой продукции	254
4.7.2. Доступ населения к продовольствию	256
4.7.3. Тенденции в импорте и экспорте продовольствия и сельскохозяйственного сырья	258
4.7.4. Импортзамещение	260
4.7.5. Изменения в бюджетной поддержке АПК.....	264
4.8. Внешняя торговля (Н. Воловик)	271
4.8.1. Состояние мировой экономики.....	271

4.8.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта	274
4.8.3. Основные показатели российской внешней торговли	278
4.8.4. Географическая структура российской внешней торговли	283
4.8.5. Регулирование российской внешней торговли	284
4.9. Участие России в торговых спорах ВТО (<i>М. Баева, А. Кнобель</i>)	289
4.9.1. Торговые споры ВТО, в которых Россия участвует в роли истца	289
4.9.2. Торговые споры ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика	292
4.9.3. Торговые споры ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны	297
Раздел 5. Социальная сфера	315
5.1. Уровень жизни населения (<i>О. Изряднова</i>)	315
5.1.1. Формирование денежных доходов	315
5.1.2. Денежные расходы населения	318
5.2. Миграционные процессы (<i>Л. Карачурина</i>)	320
5.2.1. Долговременная миграция	319
5.2.2. Новации в миграционном законодательстве	322
5.2.3. Внешняя трудовая миграция	325
5.2.4. Внутренняя миграция	331
5.3. Проблемы развития высшего образования (<i>Т. Клячко</i>)	332
5.3.1. Динамика численности студентов российских вузов	333
5.3.2. Качество высшего образования	337
5.3.3. Потребности работодателей в кадрах со средним профессиональным образованием	338
5.3.4. Занятость выпускников вузов по полученной специальности	340
5.3.5. Оценка работодателями качества базового образования работников	342
5.4. Состояние науки и инноваций (<i>И. Дежина</i>)	344
5.4.1. Бюджетные ограничения	344
5.4.2. Новое целеполагание в области исследований и разработок	345
5.4.3. Наука в вузах	347
5.4.4. Основные направления реформы РАН	349
5.4.5. Тенденции в сфере технологических инноваций	355
5.4.6. Новые инфраструктурные проекты	360
5.4.7. Национальная технологическая инициатива	361
5.4.8. Влияние экономических санкций	364
Раздел 6. Институциональные изменения	371
6.1. Состояние государственного сектора и приватизация (<i>Г. Мальгинов, А. Радыгин</i>)	371
6.1.1. Масштабы государственной собственности	371

6.1.2. Приватизационная политика	377
6.1.3. Совершенствование приватизационного законодательства	388
6.1.4. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора	393
6.1.5. Бюджетный эффект имущественной политики государства	499
6.2. Эволюция института банкротства: от несостоятельности государственных предприятий к СРО операторов электронных площадок (<i>Е. Аневалова, Н. Полежаева, А. Радыгин</i>).....	407
6.2.1. История развития законодательства о банкротстве в постсоветской России	407
6.2.2. Законодательство о банкротстве 2014–2015 гг.: системные новации.....	410
6.3. Рынок недвижимости РФ.....	419
6.3.1. Рынок земельных участков (<i>Г. Задонский</i>)	419
6.3.2. Жилищное кредитование (<i>Г. Задонский</i>)	422
6.3.3. Динамика цен на жилую недвижимость (<i>Г. Мальгинов, Г. Стерник</i>).....	426
6.3.4. Строительство, ввод и предложение нового жилья (<i>Г. Мальгинов, Г. Стерник</i>).....	434
6.3.5. Прогноз развития рынка жилой недвижимости столичного региона (<i>Г. Мальгинов, Г. Стерник</i>).....	437
6.4. Северный Кавказ: риски нарастают.....	441
6.4.1. Обострение ситуации вокруг внутриисламского конфликта на Северном Кавказе (<i>И. Стародубровская</i>).....	441
6.4.2. Местное самоуправление: изменения в региональном законодательстве как источник рисков (<i>К. Казенин</i>).....	448
6.5. Военная экономика и военная реформа в России	450
6.5.1. Экономические и политические предпосылки войн нового типа (<i>В. Цымбал</i>)	451
6.5.2. Информационный аспект управления обороной (<i>В. Цымбал</i>)	453
6.5.3. Военно-техническое обеспечение Вооруженных сил (<i>В. Цымбал</i>)	455
6.5.4. Военно-кадровая политика (<i>В. Цымбал</i>).....	456
6.5.5. Реформа исполнения государственного оборонного заказа (<i>В. Цымбал</i>).....	457
6.5.6. Военно-финансовая политика (<i>В. Зацепин</i>)	458

Раздел 1. Экономическая политика России в 2015 г.: антикризисные меры или структурные реформы¹

1.1. Глобальные тренды: общее и особенное

В настоящее время в мире происходит поиск нового равновесия, которое должно сложиться после глобального структурного (или системного) кризиса, начавшегося в 2008 г. и так или иначе продолжающегося по настоящее время. Формируются новые макроэкономическая (включая характер денежной политики и потенциал экономического роста) и институциональные модели роста, меняется роль отдельных отраслей экономики, возникает новая модель глобализации и международной торговли, подвергается переосмыслению роль неравенства в экономическом и социальном развитии ведущих стран². Ситуация остается неустойчивой, хотя постепенно глобальный кризис подходит к завершению.

Впрочем, окончание *глобального* кризиса не будет означать непременно улучшение ситуации во всех охваченных им странах и регионах мира. Положение в них будет зависеть от способности отдельных стран «воспользоваться кризисом», т.е. найти институциональные решения, которые помогут адаптироваться к новым реалиям – технологическим, экономическим, социальным и даже идеологическим. Одни страны могут стать после кризиса обновленными, более конкурентоспособными, другие продолжают попытки преодоления негативных тенденций, но это уже будет не глобальный кризис, а кризис конкретных национальных моделей³.

Можно выделить ряд особенностей текущей ситуации в развитии глобального кризиса, которые были характерны для минувшего года и которые сохранят свое значение и в 2016 г.

Первое – стадийность и географическая асинхронность глобального кризиса. Хотя кризис затронул практически все развитые и ведущие развивающиеся экономики, его протекание не синхронизировано по странам и регионам мира. В первое время казалось, что кризис может охватить большинство ведущих стран, поэтому в 2008 г. были сфор-

¹ Автор раздела: В.Мау – РАНХиГС при Президенте РФ. Автор выражает признательность В. Гуревичу, С. Дробышевскому, Г. Идрисову, П. Кадочникову, А. Мамедову, М. Хромову за помощь в работе над разделом и ценные комментарии в ходе его обсуждения.

² Эти вопросы подробно рассматриваются в: Мау В., Улюкаев А. Глобальный кризис и тенденции экономического развития // Вопросы экономики. № 11. С. 4–24.

³ Собственно, кризис советской системы рубежа 1980–1990-х годов представлял собой, по нашему мнению, именно такой отложенный кризис. Он стал результатом неспособности советской элиты адаптироваться к новым реалиям, сформировавшимся в ходе кризиса 1970-х годов. Тем самым кризис советской системы не был частью структурного кризиса развитых стран, но, несомненно, стал его следствием.

мированы институты глобальной экономической координации – создана «большая двадцатка» (G20) и расширен мандат Совета по финансовой стабильности (Financial Stability Board, FSB).

Затем возникла гипотеза о расхождении (decoupling), т.е. об обретении ведущими развивающимися странами некоторой независимости от динамики развитых стран. На этом основана идея, что развивающиеся экономики станут локомотивами выхода мира из кризиса. Особые надежды возлагались здесь на страны БРИКС. Однако вскоре кризис начал набирать обороты в Бразилии и России, а затем и в других крупных развивающихся странах. В 2015 г. стало ясно, что и Китай уязвим для кризиса: впервые за 35 лет (с 1981 г.) его темпы роста оказались ниже 7%. И хотя на фоне большинства других стран КНР демонстрирует высокие темпы роста, которые вносят гораздо более существенный вклад в глобальный ВВП, чем в начале 1980-х годов, их замедление будет иметь глобальные последствия. Отметим и беспрецедентные колебания китайского фондового рынка, сокращение международных резервов на 513 млрд долл., а также агрессивное (по китайским масштабам) изменение валютного курса юаня. Падает экономика Бразилии. И только Индия смогла удержать рост на отметке примерно 7,3%.

Страны БРИКС в минувшем году проявляли больше политического единства и все меньше становились источником экономического позитива. Объединение оказалось в большей степени политическим, чем экономическим, каким оно представлялось 15 лет назад, когда было «изобретено» главным экономистом Goldman Sachs Дж. О'Нилом.

Второе – начало выхода развитых экономик из кризиса. Углубление кризиса в развивающихся странах происходит на фоне оздоровления развитых. Прежде всего это касается США, макроэкономические условия в которых (темп роста и низкая безработица) позволили ФРС впервые за девять лет повысить процентные ставки. Разумеется, это еще не окончание кризиса, опыт прошлого свидетельствует, что при таких масштабных трансформациях вполне возможно и очередное ухудшение экономической динамики, однако это не меняет общего тренда.

Осторожность действий ФРС была связана с внутренней ситуацией (динамика ВВП и безработицы), а не с оценкой влияния этого фактора на другие страны, что вполне укладывается в известный тезис, высказанный министром финансов США Дж. Коннелли в 1971 г. при демонтаже Бреттон-Вудской системы: «Доллар – это наша валюта и ваша проблема». Поворот в денежной политике США закрепляет тенденцию «бегства в качество» (отток капитала с развивающихся рынков) и, по-видимому, дает начало длительному периоду дорогого доллара. Последнее станет фактором смягчения одного из глобальных дисбалансов, сложившихся к началу глобального кризиса.

Постепенно улучшается ситуация в ЕС, что, правда, связано не столько с общими макроэкономическими успехами, сколько с продемонстрированной способностью решать острые проблемы единой валютной системы. В основном разрешен кризис единой европейской валюты, связанный с ситуацией в Греции. Евро устоял, причем на условиях и в парадигме традиционной макроэкономики (подход Германии), основанной на фискальной сдержанности (austerity), а не на экзотике безудержного бюджетного стимулирования, на чем настаивали левое греческое правительство и правительства некоторых стран Южной Европы. Вместе с тем Европейский центральный банк (ЕЦБ) продолжает политику мощного денежного стимулирования (quantitative easing), причем теперь она оказывается диаметрально противоположной курсу, взятому ФРС в 2015 г. Ослабление евро

по отношению к доллару может стать дополнительным фактором стимулирования европейской экономики (если удастся избежать инфляционной ловушки).

Важным, хотя и менее заметным, событием стал успех Ирландии, где за три квартала 2015 г. экономический рост составил почти 7%, что стало лучшим показателем для стран еврозоны. Это тем более важно, что в 2008–2009 гг. Ирландия пережила очень глубокий кризис, поставивший ее на грань экономической катастрофы. Ее опыт прошедших семи лет свидетельствует о том, что ответственная политика позволяет решать трудные проблемы даже в условиях валютного союза и отсутствия у национального правительства инструментов денежной политики.

Результатом 2015 г. стало фактическое спасение евро, что продемонстрировало устойчивость валютных союзов в современном мире и в известном смысле обеспечило посткризисный мир, как минимум, второй резервной валютой. Вероятно, этот опыт еще сыграет свою роль при формировании новых интеграционных объединений, значимость которых будет возрастать.

Вместе с тем было бы ошибкой переоценивать тенденции оздоровления в зоне евро. Еще предстоит создать ряд необходимых для ее устойчивого функционирования институтов, включая банковское регулирование и координацию бюджетных систем. Остается открытым вопрос о результатах референдума в Великобритании об ее участии в ЕС. И по экономическим, и по политическим причинам нельзя считать, что европейский кризис полностью преодолен.

Остается открытым вопрос о среднесрочных перспективах беспрецедентного денежного экспансионизма последних лет. Хотя основной угрозой для развитых стран до сих пор остается дефляция, риски нарастания инфляционных процессов нельзя игнорировать.

С этим тесно связаны перспективы преодоления миграционного кризиса в Европе. Наплыв мигрантов в ЕС порождает серьезные краткосрочные проблемы. Но он же может открыть дополнительные возможности для нейтрализации негативных демографических тенденций, повышения производительности труда.

Третье – поиск и формирование новых моделей экономического роста. Речь должна идти именно о новых моделях, а не об одной универсальной. Даже при некотором сближении развитых и ведущих развивающихся стран на протяжении докризисного периода (1990–2000 гг.) проблемы, стоящие перед ними в настоящее время, существенно различаются. Особенностью этого структурного кризиса (в отличие от кризисов 1930-х и 1970-х годов) можно считать разнонаправленность макроэкономических и институциональных реформ, которые необходимо провести, чтобы выйти на траекторию устойчивого роста¹.

Для одних стран речь должна идти о большей ориентации экономики на внутренний спрос (причем это касается таких разных стран, как Германия и Китай). Для других – об усилении роли внешнего спроса и его диверсификации (это касается и России). В ряде стран необходимы серьезные институциональные реформы. Для одних стран достижение целевого показателя по инфляции требует обеспечить рост цен, а для других – критично ее подавить. Но во всех случаях речь должна идти о мерах, обеспечивающих повышение потенциала экономического роста в условиях новой технологической базы. Практически во всех искомым моделях роста одним из ключевых приоритетов выступает развитие человеческого капитала.

¹ Мир прогнозов. 2016. URL: <http://www.mirprognozov.ru/prognosis/economics/neft-skoro-zakonchitsya-syirevyie-tsiklyi/ru>

Четвертое – перспективы глобализации. Она сталкивается с серьезными вызовами как экономического, так и политического характера. На 11% снизился в 2015 г. объем международной торговли (по стоимости). Это редкий случай за последние 30 лет, почти не имеющий прецедентов, если не считать 2008 г., когда спад составил 22,6%, но был полностью компенсирован в 2010-м.

Произошло явное усиление политических сил, выступающих в защиту национальных ценностей и идентичности в противовес универсализму и глобализации. Все это происходит на фоне усиления жесткости в международных отношениях, включая грубый протекционизм, санкции, агрессивное регулирование и даже вооруженные конфликты – всего того, что еще недавно было почти неприемлемым. Исключительно важный, хотя пока и не вполне ясный, вопрос: что станет политическим мейнстримом? Может быть, маргинальный за последние десятилетия (после окончания Второй мировой войны в Европе) тренд национализма окажется главным на следующие четверть века¹?

В экономическом отношении глобализация является одним из ключевых феноменов и сохранится таковым и в посткризисном мире. Однако обозначившаяся ранее тенденция к корректировке модели глобализации становится все более очевидной. Речь идет о переносе центра тяжести с «глобальной глобализации», символом и квинтэссенцией чего выступает ВТО, на «глобализацию по интересам» или регионам. Регионализация глобализации получила в последнее время новый импульс.

По-видимому, расширение многосторонней (всеобщей) интеграционной повестки в мире будет переживать долгосрочный застой: ВТО сможет обеспечивать лишь определенный уровень либерализации мировой торговли и задаст границы допустимого протекционизма, за которые мировая экономика уже не будет выходить. В основном архитектура торгово-экономических отношений будет определяться региональными и мега-региональными блоками, такими как Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство, Транстихоокеанское партнерство (ТТП, соглашение было подписано в феврале 2016 г.), Экономический пояс Шелкового пути (ЭПШП), ЕАЭС и другие варианты соглашений о свободной торговле.

Это проявляется в развитии действующих и появлении новых торгово-экономических группировок, в усилении интереса к межстрановым зонам свободной торговли. В 2015 г. новый импульс получило движение по формированию ЭПШП, углублялись экономические и политические связи в рамках ШОС и БРИКС. В октябре завершились переговоры о формировании ТТП между США, Японией, Канадой, Мексикой, Австралией, Новой Зеландией, Сингапуром, Брунеем, Чили, Перу, Малайзией и Вьетнамом.

В этом же контексте следует рассматривать и расширение ЕАЭС за счет присоединения к нему Армении и Киргизии. Надо признать, что произошедшая примерно пять лет назад активизация процессов постсоветской интеграции и движение к единому экономическому пространству оказались исключительно своевременными. Причем ход дальнейших событий показал ошибочность интерпретации этой политики как «взгляда назад», т.е. как попытку восстановить Советский Союз. Даже признавая наличие у определенной части российской элиты ностальгии по СССР, создание ЕАЭС отвечает не на вопросы прошлого, а на вызовы будущего, отражая новый тренд на «регионализацию глобализации».

¹ «Возможно, мы вступаем в мир властвования новой парадигмы, где у политических деятелей, в том числе у центральных банков, меньше возможностей в части снижения рисков. Это свидетельствует о возможном начале процесса деактуализации целого ряда принятых ранее допущений», – пишут аналитики Citi. См.: Citi-GPS, 2016. Глобальный политический риск. С. 4.

Пятое – становление валютных конфигураций будущего. Ожидания скорого краха доллара, одно время популярные в публицистике, не оправдались, и доллар, очевидно, продолжит играть роль мировой резервной валюты. Итоги европейского кризиса 2015 г. свидетельствуют, что евро, скорее всего, также сохранит статус международной валюты. В пользу этого говорит преодоление кризиса в Греции. Однако странам еврозоны предстоит принять ряд непростых институциональных решений в бюджетной и финансовой сферах, позволяющих евро стать полноценной международной валютой.

Несмотря на девальвацию 2015 г., а может быть, и благодаря ей, юань движется в направлении получения статуса резервной валюты. Этому способствует и его включение в «корзину валют» МВФ. Более слабая валюта дает конкурентные преимущества экономике, что важно для устойчивости экономического развития страны, в значительной мере ориентированной на экспорт.

Невзирая на исключительно высокую волатильность, рубль, в принципе, мог бы рассматриваться как вариант региональной резервной валюты. Стабилизируя рубль и не используя элементы валютного контроля, российские денежные власти создают основу для усиления в будущем его международных позиций. Важно сохранить эту задачу в качестве одной из важнейших, хотя ее практическая реализация откладывается на будущее и также неотделима от серьезных структурных и институциональных реформ в стране.

Шестое – падение цен на сырьевые товары, особенно на продукцию топливно-энергетического сектора. Цена на нефть в среднегодовом исчислении снизилась по сравнению с 2014 г. вдвое. Падение такого масштаба за один год почти не имеет прецедентов в новейшей истории – за последние 50 лет такое происходило только в 1986 и 2009 гг. (рис. 1, 2). В первом случае это было предвестником начала длинного периода низких цен на нефть, хотя в краткосрочном периоде они несколько возросли. Не исключено, что ситуация 2008–2009 гг. также свидетельствовала о будущем изменении тренда, что стало более явным уже в 2014–2015 гг. Впрочем, однозначные выводы делать невозможно: история цикла нефтяных цен очень короткая и на основании двух волн нельзя строить ответственные прогнозы.

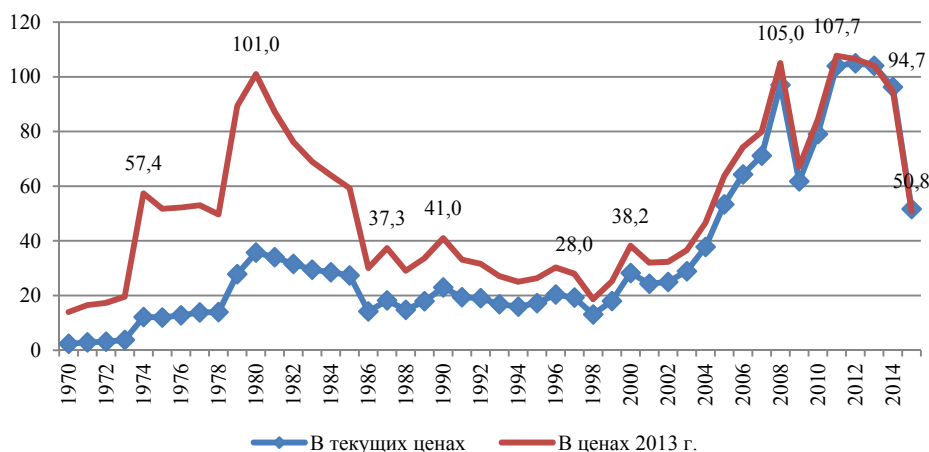


Рис. 1. Мировая цена на нефть, долл./барр.

Источник: Международный валютный фонд.

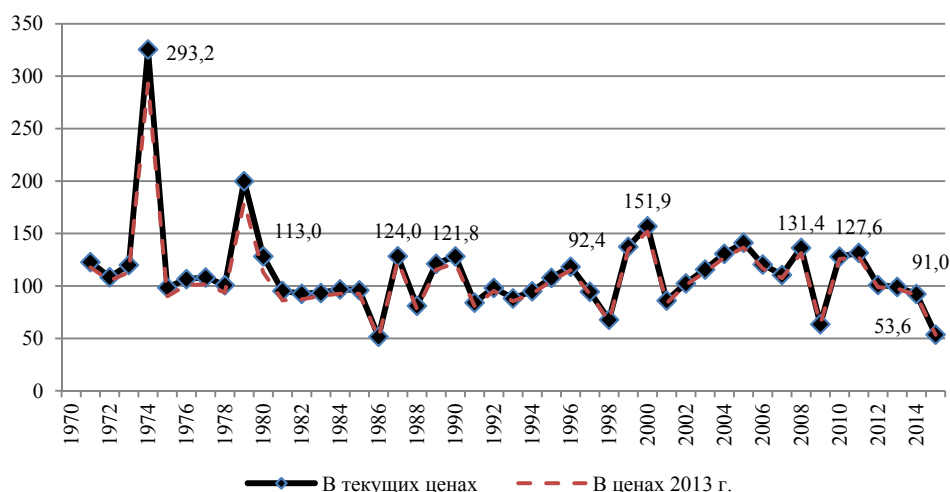


Рис. 2. Изменение мировой цены на нефть, % к предыдущему году

Источник: Международный валютный фонд.

Более того, мы не знаем пока, волнообразны ли в принципе колебания нефтяной конъюнктуры. Потребность в нефти как в товаре формируется под воздействием технологического прогресса, и совершенно не очевидно, что нефть как топливо всегда будет востребована на фазе экономического подъема. Возможно, что «нефтяной суперцикл», о котором пишут в последние годы, выступает феноменом лишь определенной фазы технологического прогресса второй половины XX в. – начала XXI в. (зрелое индустриальное общество и его перерастание в постиндустриальное). Именно эта востребованность нефти сделала ее цену показателем не только экономического, но и политического благополучия многих стран – как ее производителей, так и потребителей, когда от динамики цен на нефть зависела судьба политических режимов и даже общественной системы. При смене технологической модели не исключено возвращение роли нефти как обычного биржевого товара, необходимого для энергетики и химии, но более не имеющего того политического значения, какое мы привыкли придавать нефти в последние 40 лет.

Низкие цены на сырье могут стать результатом мощных технологических сдвигов, которые снижают потребности (удельный вес) в металлах и топливе для производства современных изделий. Спрос на новые продукты (новые металлы, новые виды топлива) возникает под воздействием новых технологий. Если это предположение окажется справедливым, то очередного циклического подъема цен на традиционные сырьевые товары может не произойти.

Пока это только предположения. Практический вывод состоит в следующем: экономическая политика не может основываться ни на ожидании восстановления высоких цен на нефть, ни на предположении об их стабильно низком уровне. Единственное, что мы можем предположить: цены на нефть колеблются, причем с различной амплитудой, зависящей от взаимодействия множества трудно прогнозируемых параметров. И чем меньше экономика страны зависит от конъюнктурных колебаний, не контролируемых национальным правительством, тем лучше для устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе. Наиболее очевидный пример такой политики – Норвегия, где нефтяная рента концентрируется в суверенном фонде. Противоположный пример дает Венесуэла, которая активно расходовала доходы от нефтяной ренты: ее ВВП упал в

2015 г. на 10% (табл. 1). Вообще, итоги 2015 г. наглядно показывают, что динамика цен на сырьевые товары не выступает доминирующим фактором роста даже в странах со значительной долей сырьевых отраслей. Гораздо важнее качество институтов.

Таблица 1

Макроэкономические показатели ряда стран в 2014–2015 гг.

Страна / группа стран	Темп прироста ВВП, %		Инфляция, %		Госдолг, % ВВП		Баланс бюджета, % ВВП	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Мир в целом	3,4	3,1	3,2	3,6	79,8	80,7	-3,1	-3,6
Развитые экономики	1,8	1,9	0,7	0,8	104,6	104,5	-3,4	-3,1
Развивающиеся экономики	4,6	4,0	5,1	5,7	41,4	44,4	-2,6	-4,3
G7	1,7	1,9	0,8	0,7	118,6	117,4	-4,0	-3,5
ЕС	1,5	1,9	0,0	0,6	88,1	87,7	-2,9	-2,5
Великобритания	2,9	2,2	0,9	0,3	89,4	88,9	-5,7	-4,2
Франция	0,2	1,1	0,0	0,1	95,6	97,1	-4,0	-3,8
Германия	1,6	1,5	0,2	0,2	74,6	70,7	0,3	0,5
Италия	-0,4	0,8	-0,1	1,9	132,1	133,1	-3,0	-2,7
Испания	1,4	3,2	-1,0	0,7	97,7	98,6	-5,8	-4,4
Ирландия	5,2	4,8	0,2	0,2	107,6	100,6	-4,0	-2,0
Польша	3,4	3,5	-1,0	0,1	50,1	51,1	-3,2	-2,8
Греция	0,8	-2,3	-2,6	1,5	177,1	197,0	-3,9	-4,2
Норвегия	2,2	0,9	2,1	2,3	28,1	28,1	8,8	6,0
Швейцария	1,9	1,0	-0,3	-1,2	46,3	46,2	-0,1	-0,2
США	2,4	2,5	0,6	0,9	104,8	104,9	-4,1	-3,8
Канада	2,5	1,2	1,9	1,1	87,9	90,4	-1,6	-1,7
Австралия	2,7	2,4	1,6	2,4	33,9	36,0	-2,8	-2,4
Саудовская Аравия	3,6	3,4	2,4	2,1	1,6	6,7	-3,4	-21,6
БРИКС	5,7	4,7	-	-	44,7	47,3	-2,6	-3,8
Бразилия	0,1	-3,8	6,4	9,3	65,2	69,9	-6,2	-7,7
Индия	7,3	7,3	5,3	5,4	66,1	65,3	-7,0	-7,2
Китай	7,3	6,9	1,5	1,8	41,1	43,2	-1,2	-1,9
ЮАР	1,5	1,3	5,8	5,5	46,0	48,4	-3,8	-4,1
Аргентина	0,5	0,4	23,9	19,3	45,3	52,1	-2,7	-4,9
Венесуэла	-4,0	-10,0	68,5	190,0	51,8	53,0	-15,0	-24,4
ЕАЭС	1,0	-3,1			18,4	21,2	-0,8	-5,3
Россия	0,6*	-3,7	11,4	12,9	17,8**	20,4**	-1,2**	-5,7**
Белоруссия	1,6	-3,6	16,2	16,9	40,5	40,4	0,2	-2,4
Казахстан	4,3	1,5	7,4	9,0	14,9	18,3	1,8	-3,2
Украина	-6,8	-9,0	24,9	45,8	71,2	94,4	-4,5	-4,2

* Данные о темпе прироста ВВП РФ в 2014 г. были пересмотрены ФСГС в феврале 2016 г. до уровня 0,7%.

** Оценки ИЭП уровня госдолга и размера бюджетного дефицита отличаются от данных МВФ (см. табл. 5 настоящего раздела обзора).

Источник: IMF, World economic outlook database, январь 2016 г.

Низкие цены на сырьевые товары будут способствовать углублению дивергенции ведущих стран – как развитых, так и развивающихся. Для импортеров сырья это станет фактором экономического роста, для экспортеров – источником кризиса, на который надо будет отвечать структурными реформами, часть из них будут болезненными в социальном и политическом отношениях. Вполне вероятно, что их будут откладывать, но цена более позднего начала реформ может оказаться очень высокой с точки зрения политической и экономической стабильности, что наглядно показал опыт СССР.

Седьмое – перспективы социальной структуры развитых стран и проблема неравенства. Исследования показывают наличие социальных подвижек, ведущих к поляризации общества и вымыванию среднего класса. О среднем классе в условиях трансформационного кризиса в России написано немало, а в минувшем году уже началась дискуссия о

влиянии на него спада 2014–2015 гг. Однако в более широком плане эта проблема связана с глубокими структурными трансформациями, которые несет глобальный кризис. Если в ведущих развивающихся странах формируется мощный средний слой, то в развитых странах обращают внимание на его размывание и на увеличение доли более богатых слоев, с одной стороны, и более бедных – с другой. В значительной мере это связано с глубоким изменением технологической структуры, с поляризацией профессий на более передовые и финансово привлекательные (финансы, ИКТ, биотехнологии) и традиционные, доходы которых не увеличиваются.

В начале XXI в., особенно в первые годы глобального кризиса, исследователи стремились выделить верхний 1% населения, концентрирующий в своих руках богатство¹. В последнее время все больше говорят о формировании достаточно широких слоев более богатых и более бедных при размывании середины. Дж. Фурман, руководитель группы экономических советников Б. Обамы, отметил в 2015 г.: «Мы наблюдаем вымывание середины доходного распределения, но объяснить данную тенденцию одной причиной или дать один ответ нельзя. Это большая проблема, которая накапливалась в течение десятилетий, и она потребует много различных решений»². Такой сдвиг отчасти подтверждается и структурой рынка труда: в современных США гораздо проще найти низкооплачиваемую работу человеку с невысоким уровнем образования или высокооплачиваемую работу выпускникам лучших университетов, чем работу среднего уровня, более всего отвечающую понятию среднего класса³.

Социальное расслоение, неравенство и его влияние на перспективы экономического роста в развитых странах станут, по-видимому, одними из ключевых тем экономико-политической дискуссии в предстоящие годы. Эти вопросы важны с точки зрения не только формирования современной модели экономического роста, но и выяснения более общих перспектив сохранения общественно-экономической системы, называемой в настоящее время капиталистической. Некоторые ведущие современные социологи рассматривают вымывание среднего класса как отложенную реализацию прогноза К. Маркса о вымывании работников из трудового процесса, лежащую в основе его вывода об обреченности системы общественных отношений, основанной на товарном производстве⁴.

Восьмое – существенное нарастание международной напряженности, особенно повышение роли военных действий в разрешении конфликтов. Их количество неуклонно растет на протяжении последних трех лет. В некотором смысле это стало политическим

¹ См., например: *Alvaredo F., Atkinson A.B., Piketty Th., Saez E.* The top 1 percent in international and historical perspective // *Journal of Economic Perspectives*. 2013. Vol. 27. No. 3. P. 3–20; *Mankiw N.G.* Defending the one percent // *Journal of Economic Perspectives*. 2013. Vol. 27. No. 3. P. 21–34.

² *Fleming S., Donnan Sh.* America's middle-class meltdown: Core shrinks to half of US homes // *Financial Times*. 2015. December 9.

Если в 1970 г. в США на долю домохозяйств среднего класса приходилось 62% совокупного дохода, то в 2014 г. – 43%. Правда, доля классов выше среднего поднялась за тот же период до 49% совокупного дохода против 29%. См.: *Pew Research Center* (2015). *The American Middle Class Is Losing Ground*. December 9. URL: <http://www.pewsocialtrends.org/2015/12/09/the-american-middle-class-is-losing-ground/>.

³ *Thompson D.* The hollowing out of America's middle class. URL: <http://www.theatlantic.com/business/archive/2010/09/the-hollowing-out-of-americas-middle-class/62330/>.

⁴ См.: *Коллинз Р.* Средний класс без работы: выходы закрываются // *Есть ли будущее у капитализма? М.: Изд-во Института Гайдара*, 2015. С. 61–62.

продолжением глобального кризиса. Пока трудно в полной мере оценить реальные перспективы вооруженных столкновений как неотъемлемого фактора социально-экономической и политической жизни.

Подводя итоги сказанного, сделаем два вывода о развитии глобальной ситуации. С чисто экономической точки зрения она развивается позитивно. Глобальный кризис подходит к завершению, темпы роста мировой экономики и большинства ведущих регионов мира восстанавливаются, правда, достаточно медленно и неравномерно по странам и регионам. Если не произойдет серьезных потрясений в Китае (такие риски связаны как с экономической, так и с политической сферой), то постепенно произойдет возврат к обычной – некризисной – экономико-политической повестке. Проблемы отдельных стран (например, России, Бразилии или Венесуэлы), где будут происходить процессы опаздывающей структурной модернизации, не станут существенно препятствовать выходу мира из структурного кризиса.

Однако на эти вполне мирные перспективы наслаивается дестабилизирующий военно-политический фактор. Правительства ведущих стран стали все активнее прибегать к силовым (военным) методам решения стоящих перед ними задач. Это, в свою очередь, резко повышает риски, причем не только экономические. Иными словами, риски неконтролируемого развития событий возрастают, что еще больше усиливает роль внеэкономических факторов в реализации и эффективности экономической политики. На практике она не имеет преимуществ перед решением военных, а иногда и внешнеполитических задач.

1.2. Экономическая ситуация в России: отложенный кризис в условиях рентной модели

В 2015 г. экономическая ситуация в России определялась двумя группами факторов. С одной стороны, продолжалось действие внешних шоков, к которым относятся санкции (особенно в финансовой сфере) и падение цен на основные продукты российского экспорта. С другой стороны, налицо серьезные структурные проблемы, вызвавшие с середины прошлого десятилетия снижение потенциала роста, а затем и торможение российской экономики.

Обе группы факторов обусловили отрицательную динамику, зафиксированную уже в 2014 г. и проявившуюся в снижении ВВП в 2015 г. Практически все эксперты признают, что при всей важности внешних шоков ключевым стал структурный кризис. Действительно, ослабление инвестиционной активности наблюдается с 2012 г., с этого времени стали снижаться темпы роста, эти негативные процессы начались до введения санкций и падения цен на нефть. Причиной этого торможения выступило снижение потенциала экономического роста, фиксируемое со второй половины 2000-х годов¹.

Структурный кризис российской экономики – отчасти элемент глобального кризиса, который подталкивает все развитые страны к переосмыслению модели роста. Но в значительной мере он порожден внутренними проблемами России, прежде всего исчерпанием модели экстенсивного роста, основанной на вовлечении свободных ресурсов (мощностей и рабочей силы), быстрорастущего внешнего и внутреннего спроса (благодаря

¹ Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37; Орлова Н., Егиев С. Структурные факторы замедления роста российской экономики // Вопросы экономики. 2015. № 12. С. 69–84.

доходам от сырьевого экспорта). Вопрос о новой модели экономического роста был поставлен еще в «Стратегии-2020», разработанной в 2011 г.¹

Исторические аналогии в какой-то мере помогают понять характер проблем, хотя и не дают однозначных рецептов относительно антикризисной повестки – как позитивной (что надо делать), так и негативной (чего делать нельзя). Если говорить не о глобальном кризисе вообще, а конкретно об экономическом кризисе в современной России, то прежде всего следует обратить внимание на проблемы, с которыми столкнулась российская экономика во второй половине 1980-х годов². Здесь можно увидеть немало общего с макроэкономической, институциональной и геополитической точек зрения:

- аналогичный масштаб падения цен на нефть;
- двойной бюджетный шок (от падения доходов от экспорта и акцизов в результате антиалкогольной кампании 1985 г.);
- замедление темпов роста, особенно по сравнению с развитыми странами Запада и ускоряющимся Китаем, и активный поиск элитой новой модели экономического роста, который позволил бы ускорить его темпы;
- наличие геополитического противостояния, включая внешние военные действия и санкции.

В обоих случаях речь идет об отложенном структурном кризисе, начавшемся десятилетием ранее в наиболее развитых странах и задавшем новые ориентиры экономической модели. Масштабный приток средств от экспорта углеводородов в обоих случаях позволил избежать кризиса (или смягчить его влияние) на более раннем этапе, когда период турбулентности переживали наиболее развитые страны. Но тем сложнее оказывается борьба с ним впоследствии, когда другие страны завершат институциональную и структурную адаптацию к новым вызовам.

Применительно к России суть преодоления этого структурного кризиса состоит в необходимости уйти от рентной экономики, т.е. от модели, основанной на масштабном перераспределении доходов, поступление и рост которых не связаны с повышением производительности. Здесь надо особо подчеркнуть, что сказанное не означает отказа от заметной роли сырьевых отраслей: сырьевая экономика нетождественна рентной. В отличие от ситуации, характерной для XIX и XX вв., в современном мире размывается разделение отраслей на передовые и отсталые. На смену ему приходит разделение на передовые и отсталые технологии, причем и те и другие могут быть в любых отраслях.

История последних 50 лет свидетельствует, что страна может быть высокоразвитой в технологическом, институциональном и экономическом отношениях при существенной доле в структуре ее экономики сырья и углеводородов в частности (Норвегия, Канада, Австралия). Иными словами, проблема не в сырье как таковом, а в неэффективности технологий и институтов. Решение этой задачи требует сложного комплекса мер, в основном находящихся в институциональной сфере и не сводящихся к выводу рентных доходов (если они будут) из текущего бюджета. Здесь возникает вопрос о способности национальной элиты обеспечить адекватный бизнес-климат, качество человеческого капитала (в том числе за счет миграции квалифицированных работников), а тем самым – эффективность, конкурентоспособность страны и ее отдельных институтов. Причем опыт

¹ Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х т. М.: Дело, 2013.

² Вопросы соотношения современного кризиса с позднесоветскими проблемами обсуждались в работе: *May В.* В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 году // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 4–32.

последних 50 лет показывает, что управлять развитием сырьевой экономики очень сложно, т.е. наличие ренты не облегчает, а усложняет задачи, стоящие перед национальным правительством¹.

Разумеется, при всей схожести современная ситуация существенно отличается от рубежа второй половины 1980-х годов. Российская экономическая и политическая система в настоящее время гораздо более гибкая и устойчивая, чем советская. Здесь действуют «автоматические стабилизаторы» (рыночные цены, гибкий валютный курс), сохраняются значительные золотовалютные резервы, более гибкий рынок труда, отсутствует бремя глобальной сверхдержавы. Накоплен немалый опыт функционирования экономики в условиях как высокой, так и низкой внешнеэкономической конъюнктуры.

Однако есть и дополнительные сложности стратегического характера, которые нельзя игнорировать. В настоящее время невозможно ответственно утверждать, будут ли в будущем цены на углеводороды сопоставимы с их пиком в 2008 г. или даже в 2012 г. Как отмечалось выше, циклический характер колебания этих цен – лишь одна из гипотез. По-видимому, формируется «новая нефтяная реальность». Поэтому было бы ошибочным строить экономическую политику на ожидании восстановления высокой конъюнктуры. Обсуждение нового «бюджетного правила» и более ответственной политики расходов в случае роста доходов от экспорта углеводородов выступает только одним из возможных направлений дискуссии.

Однако не менее важен и другой вопрос: каков механизм развития страны при наличии богатых запасов сырья в условиях, когда задача аккумуляции ренты не будет актуальной? Как отмечалось выше, ключевая проблема – не ограничение роли сырья, а качественное изменение технологической базы этих отраслей, прежде всего стимулирование развития более высоких переделов, переход от производства и экспорта топлива к органической химии и сопряженным с ней производствам (удобрения, полимеры, пластики и др.). Для этого в России существуют и материальные, и интеллектуальные условия.

Вместе с тем при выработке этой политики важно не сделать фатальных ошибок, имеющих долгосрочный характер. В условиях кризиса всегда возникает искушение найти решения столь же простые, сколь и опасные. Мы имеем в виду разного рода экзотические или популистские экономические и политические решения, которые ведут к макроэкономической дестабилизации под лозунгом «на этот раз все будет иначе».

1.3. Антикризисная экономическая политика

Воздействие внешних шоков на экономику России отличается тем, что с макроэкономической точки зрения в нашей стране кризис принял форму стагфляции. Это, правда, не классическая стагфляция, которой присуще наложение роста цен и безработицы. У российской стагфляции есть две особенности. С одной стороны, занятость пока остается малочувствительной к кризису – она лишь незначительно колебалась в 2014–2015 гг. С другой стороны, причиной инфляции были не денежный и бюджетный экспансионизм, не попытка противодействовать спаду кейнсианскими методами (как на Западе в 1970-е годы),

¹ Когда в 1976 г. Хосе Лопес Портильо стал президентом Мексики, благодаря скачку цен на нефть страна получала огромные бюджетные ресурсы. Новый президент, популярный в стране и в мире, полагал, что теперь все сложности будут преодолены и главной задачей правительства станет «управление изобилием». Однако результатом его шестилетнего правления оказался резкий рост коррупции и неэффективности, что сделало его одним из самых непопулярных руководителей Мексики в XX в.

а вызванная резким изменением внешнеэкономической конъюнктуры и геополитики девальвация рубля и вытекающий из нее «эффект переноса». Тем самым возможности повлиять на ситуацию с точки зрения воздействия как на инфляцию, так и на динамику производства были весьма ограниченными.

Опыт свидетельствует о том, что реакцией на внешние шоки должна быть денежная и бюджетная консолидация. Денежные вливания в такой ситуации приводят к росту инфляции и подрывают, а не стимулируют инвестиционную активность. Расширять бюджетное финансирование на здоровой основе также очень трудно из-за резкого падения доходов бюджета при одновременном усилении потребности в финансировании оборонных статей.

В декабре 2014 г. ситуация казалась близкой к катастрофической. Курс рубля быстро падал вслед за принятием внешних санкций и падением нефтяных котировок, а денежные власти приняли решение сохранить резервы и не расходовать их на поддержание национальной валюты. Бюджет, только что принятый парламентом, на глазах становился нереалистичным.

В начале 2015 г. правительство РФ приняло пакет антикризисных мер, включая пересмотр бюджета с сокращением расходов в среднем на 10%. Активно заработала правительственная комиссия по экономической политике и интеграции (фактически – антикризисная комиссия), которая рассматривала конкретные вопросы функционирования отдельных секторов, чувствительных для экономической и социальной стабильности. Реализация комплекса намеченных мероприятий позволила стабилизировать ситуацию, хотя переломить негативные тренды полностью не удалось. Впоследствии правительство критиковали за неполное осуществление антикризисной программы (точнее, за неполное расходование заложенных в ней средств), однако это должно было свидетельствовать, скорее, об эффективности принимаемых мер.

Итоги 2015 г. в России выглядят несколько лучше, чем ожидалось в конце 2014 г. Тогда был риск серьезной дестабилизации, выхода макроэкономической ситуации из-под контроля правительства и денежных властей. Худшие сценарии не реализовались. Своевременный переход к плавающему валютному курсу (названный переходом к «таргетированию инфляции»), консолидация бюджетных расходов и реализация антикризисного плана правительства позволили не допустить неконтролируемого развития событий, обеспечили сохранение международных резервов и существенное торможение спада ВВП.

Ниже мы рассмотрим основные экономико-политические проблемы и решения 2015 г. и их влияние на перспективы социально-экономического развития страны.

Экономическая динамика. ВВП в 2015 г. снизился на 3,7%, и это второй эпизод спада за период с 1999 г. (тогда на волне глобального кризиса российская экономика сократилась на 7,8%) (рис. 3). Однако если в 2009 г. спад происходил в большинстве развитых стран, то в настоящее время рост в них ускоряется. На протяжении всего года политики и эксперты вели дискуссию о «прохождении дна» спада, т.е. о точке, в которой он должен остановиться (табл. 2).

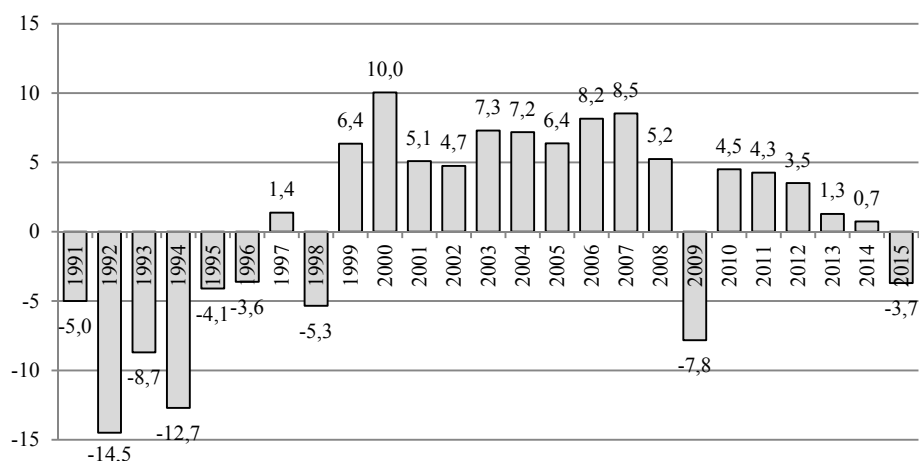


Рис. 3. Динамика ВВП России (темп прироста к предыдущему году, %)

Источник: Росстат.

Таблица 2

Динамика промышленного производства: прохождение минимальной точки в 2015 г. (в %)

Отрасль	Доля в индексе промышленного производства	«Дно» падения пройдено	Индекс выпуска, октябрь 2015 г. к июлю 2014 г.
Индекс промышленного производства		√ (июнь)	96,19
Добыча полезных ископаемых	33,99	√ (май)	101,31
Обрабатывающие производства	52,50	√ (июль)	93,44
В том числе:			
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	17,05		101,65
текстильное и швейное производство	1,43		83,88
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	0,32	√ (июнь)	89,60
обработка древесины и производство изделий из дерева	2,20		95,92
целлюлозно-бумажное производство	3,92	√ (май)	96,81
производство кокса, нефтепродуктов	18,78		100,09
химическое производство	7,46	√ (не падал)	107,61
производство резиновых и пластмассовых изделий	2,26	√ (май)	95,90
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	4,41		86,90
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	17,23		92,39
производство машин и оборудования	6,24	√ (июль)	86,84
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	6,05		84,04
производство транспортных средств и оборудования	7,06	√ (июль)	81,18
прочие производства	5,59		87,58
Электроэнергия, газ и вода	13,51		98,00

Источник: Росстат.

Два важных фактора определяли характер и продолжительность спада в 2015 г. и делали его трудно прогнозируемым: отраслевая структура и динамика валютного курса.

Изменение условий торговли и, как следствие, девальвация национальной валюты¹ по-разному влияли на динамику отдельных отраслей на протяжении минувшего года. Отрасли, ориентированные на экспорт, демонстрировали рост; связанные преимущественно с внутренним потреблением – сжимались. Но сильнее всего пострадали те, которые в прошлом больше всего выигрывали от притока рентных доходов: услуги, торговля, строительство. Действительно, анализ проблем, связанных с «голландской болезнью», показал, что мощный приток рентных доходов подрывает конкуренцию большинства отраслей, производящих торгуемые товары, но способствует развитию секторов, в которых нет импорта (торговля, строительство, финансовые и нефинансовые услуги), соответственно, в них не может быть импортозамещения. Эти секторы особенно бурно росли в прошлом, но по той же причине именно они оказываются наиболее чувствительными к спаду спроса в результате девальвации. Безусловно, на динамику каждого конкретного сектора сильно влияли доля входящих импортных товаров и закредитованность сектора в иностранной валюте².

Совокупность этих факторов обусловила динамику ВВП. Когда к середине 2015 г. девальвационные процессы приостановились, промышленность начала демонстрировать признаки оживления. Однако новый виток падения цен на нефть и последовавшее за этим дальнейшее ослабление рубля привели к возобновлению спада.

Аналогично развивалась ситуация с инвестициями, которые к началу осени как будто стабилизировались. Но неопределенность валютного курса и, следовательно, эффективности условий ведения бизнеса обусловила продолжение инвестиционного спада.

Можно предположить, что при отсутствии политических шоков процесс достижения нового равновесия займет несколько месяцев. С точки зрения макроэкономических факторов для восстановления роста России сейчас важны не высокие или низкие цены на нефть, а их стабильность, что позволило бы сформировать понятные условия для принятия решений бизнесом.

Структурная политика и импортозамещение. При всех проблемах девальвации ее наступление связывали с возможностями импортозамещения и диверсификации экономики, особенно экспорта. Впрочем, с самого начала было понятно, что эффект 1999 г. повторить не удастся по ряду причин: из-за глобальной ситуации (политической и экономической); из-за отсутствия значительных свободных мощностей и рабочей силы; из-за гораздо более глубокой вовлеченности российской экономики в цепочки добавленной стоимости, т.е. зависимости внутреннего производства от поставок импортного оборудования или комплектующих; из-за того, что девальвация стала распространенным элементом политики развивающихся стран, конкурирующих с Россией.

В прошлом, и это касается не только России, эффект девальвации имел отдаленные последствия, но основной результат был виден уже в первый год. Похоже, в условиях современных многосторонних девальваций и глобального сжатия спроса эффект от них станет неравномерным по странам и в лучшем случае будет иметь отложенный характер,

¹ Подробнее о механизмах происходивших изменений см.: *Идрисов Г.И., Пономарев Ю.Ю., Синельников-Мурылев С.Г.* Условия торговли и экономическое развитие современной России // Экономическая политика. 2015. № 3. С. 7–37.

² См.: *Идрисов Г.И.* Выигравшие и проигравшие: последствия изменения условий торговли для российской промышленности // Экономическое развитие России. 2015. № 4. С. 26–29; *Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М.* Промышленность: тренды выглядят хуже данных // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. № 7 (апрель). С. 21–24.

если удастся дополнить девальвацию соответствующими структурными реформами. Об этом свидетельствует опыт многих стран, наиболее яркий из них – пример Японии, которая не смогла запустить таким образом механизм роста.

Эффект импортозамещения важен и возможен, но он не действует прямолинейно и автоматически. Можно выделить следующие причины, модифицирующие влияние девальвации на экономический рост в настоящее время:

– структурные последствия длительного периода «голландской болезни» физически деградируют производства (и задействованные на них трудовые ресурсы), которые могли бы стать источником импортозамещения; они просто перестают существовать и не могут автоматически восстановиться. Поэтому в первую очередь оживляются экспортные секторы, которые имеют возможность расширить производство без значимых инвестиций;

– в отсутствие свободных мощностей импортозамещение требует инвестиций, а тем самым хорошего инвестиционного климата. Девальвация может в известной мере компенсировать плохой предпринимательский климат, снижая соотношение «риск–прибыль». Однако при принятии инвестиционных, т.е. долгосрочных, решений девальвация не является самым важным аргументом;

– девальвация делает страну привлекательной для иностранных инвестиций. Однако в настоящее время применительно к России ситуация усугубляется санкционными ограничениями;

– вовлеченность страны в международную торговлю (в глобальные цепочки добавленной стоимости) также ограничивает возможности воспользоваться девальвацией, поскольку часть компонентов себестоимости продукта в результате дорожает. Тем самым влияние девальвации на импортозамещение можно обсуждать только при корректном анализе конкретных секторов и продуктов.

В результате в 2015 г. только в отдельных секторах наметилась возможность воспользоваться девальвацией. Главным образом они связаны с экспортом. В то же время девальвация помогла выявить слабые точки, показала местами чрезмерную зависимость от импорта как ряда производств, так и потребительского рынка. Начали рушиться бизнес-модели, основанные на валютных кредитах и связанных с ними закупках импортного оборудования.

Вследствие девальвации российские производители получили некоторые дополнительные конкурентные преимущества на внешних рынках. Ситуация 2015 г. показала: наиболее устойчивые позиции в российской экономике занимают компании, которые осуществляют поставки на экспорт, причем несырьевых товаров. Именно он становится новым локомотивом расширения экспорта.

В 2015 г. были созданы правительственная комиссия по поддержке импортозамещения, а также Российский экспортный центр для поддержки несырьевого экспорта. Постепенно формировалось понимание характера и механизмов этой поддержки. Президент В.В. Путин и председатель правительства Д.А. Медведев¹ однозначно высказались в пользу увязки поддержки импортозамещения со способностью производить конкурентоспособную на внешних рынках продукцию. Это означает, что власть осознает риски известной из опыта ряда стран (особенно латиноамериканских) ситуации, когда импортозамещение сводилось к закрытию рынка от иностранных товаров и навязыванию

¹ Medvedev D. A new reality: Russia and global challenges // Journal of Russian Economics. 2015. Vol. 1. No 2. P. 120.

отечественному потребителю более дорогих и менее качественных товаров, произведенных внутри страны.

На протяжении 2015 г. предпринимались попытки ограничить экспорт товаров, выигравших от девальвации (зерно, металлы, химия). Это аргументировалось опасением физической нехватки товаров для внутреннего потребления, а также тем, что вывоз товаров будет вести к росту цен внутри страны. (По сути, это один и тот же аргумент, но только в первом случае он выступает как «фантомная боль» советского дефицита, а во втором – вписан в риторику рыночной экономики.) Впрочем, никаких серьезных действий в этом направлении не было предпринято. Был только продлен запрет на экспорт кожевенного сырья, а в декабре ввели запрет на экспорт макулатуры.

Бюджетная политика. В условиях внешних шоков правительство проводило осторожную бюджетную политику, хотя ее нельзя назвать в полной мере консервативной. Дефицит федерального бюджета составил 2,4% ВВП против 0,5% в 2014 г. при сохранении государственного долга на уровне 14,3% – очень низкое значение по всем международным стандартам, причем внешний долг даже несколько снижается (разумеется, в результате санкций, а не сознательного бюджетного консерватизма).

В связи со снижением экспортных доходов российское правительство должно было уже в феврале–марте 2015 г. скорректировать федеральный бюджет в сторону сокращения расходов. В качестве инструмента был выбран секвестр примерно на 10%. Это было технически наиболее простое решение, не исключающее возможность использовать его и в будущем. Однако оно может иметь негативные среднесрочные последствия.

Проблема в том, что в последние 7–8 лет ухудшается структура расходов бюджета: сокращается доля производительных расходов и растет доля непроизводительных¹. Для решения долгосрочных задач социально-экономического развития страны необходимы инвестиции в человеческий капитал и транспортную инфраструктуру – эти государственные расходы обеспечивают повышение потенциального роста. Между тем именно эти секторы больше всего теряют в результате секвестра.

Дальнейший секвестр расходов без проведения структурных реформ (в том числе изменения структуры организаций, финансируемых за счет бюджетных средств) создает серьезные риски для экономической и социально-политической стабильности страны уже в ближайшие годы (в 2017–2020 гг.). Без структурных реформ бюджетная политика лишится возможности маневра, который может понадобиться в 2017–2018 гг., а положительный макроэкономический эффект от девальвации будет нивелирован.

В настоящих условиях структура бюджетных расходов становится не менее важной проблемой, чем сбалансированность бюджета (низкий дефицит). Обеспечение сбалансированности за счет производительных отраслей чревато попаданием в замкнутый круг: сокращение расходов на производительные отрасли будет подрывать экономическое развитие, тем самым ведя к сжатию доходной базы бюджета. Из этого следует, что ключевой задачей сейчас выступает оптимизация структуры расходов, т.е. поиск более сложных способов экономии бюджетных средств на основе структурных и институциональных решений, а не путем простого секвестра.

В 2016 г. правительство должно будет пойти на увеличение дефицита федерального бюджета в связи с резко ухудшающейся конъюнктурой цен на углеводороды. Ключевой

¹ См. подробнее: Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59.

вопрос: каким будет этот дефицит? В Послании Президента РФ в декабре 2015 г. ставилась задача ограничить его величину 3% ВВП. Однако высока вероятность превысить заданный уровень. Это будет сложный поиск компромисса – как обеспечить социально-политическую устойчивость и одновременно избежать макроэкономической деградации.

Нередко обращают внимание на то, что низкий долг создает дополнительные макроэкономические проблемы, в частности, лишая денежную систему адекватных залоговых инструментов. Появились даже предложения о необходимости ограничить госдолг не сверху, а снизу (не «не более», а «не менее» определенного уровня)¹. Это вряд ли возможно и целесообразно. С одной стороны, в России нет значительного объема частных сбережений, которые государство могло бы заимствовать без ущерба для частных инвестиций, если не говорить о переходе к прямому финансированию дефицита бюджета за счет эмиссии Центрального банка. С другой стороны, с учетом непростой «кредитной истории» России существенный рост заимствований приведет к их серьезному удорожанию. По нашему мнению, обеспечение макроэкономической устойчивости обрекает Россию на достаточно длительный период жизни с низким долгом.

Непростой остается бюджетная ситуация в субъектах Российской Федерации. При том, что фактически налоговые поступления в реальном выражении упали, ситуация с долгом существенным образом не ухудшилась (рис. 4, табл. 3). Номинальный рост доходов позволяет не допускать неуправляемого развития событий. Замедлился рост расходов консолидированных бюджетов, которые увеличились только на 1,4% (при этом план по расходам исполнен лишь на 93%).

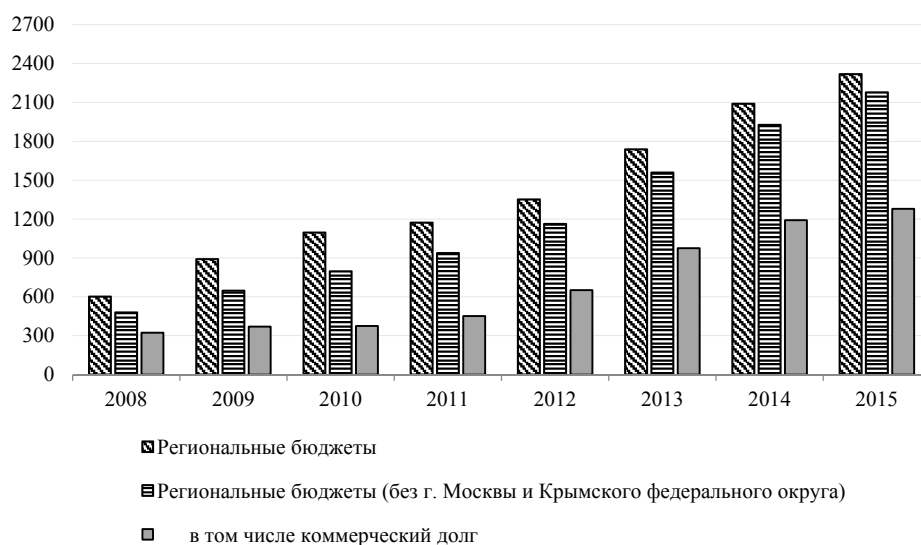


Рис. 4. Задолженность бюджетов субъектов РФ, млрд руб.

Источник: Министерство финансов России.

¹ В предложениях Столыпинского клуба, опубликованных осенью 2015 г., говорится, что «доля внутреннего государственного долга в общем объеме заимствования не должна опускаться ниже 60% ВВП». См.: Столыпинский клуб. Экономика роста. Доклад. Москва. Октябрь 2015. С. 60. URL: http://expert.ru/data/public/499741/499785/dir-polnaya-versiya-19_10_15.pdf

Таблица 3

Темпы прироста основных видов налоговых доходов, зачисляемых в консолидированные бюджеты субъектов РФ, 2015 г., % к предыдущему году

	В номинальном выражении	В реальном выражении*	Доля налоговых и неналоговых доходов, %
Налоговые и неналоговые доходы	6,2	-5,9	100,0
Налог на доходы физических лиц	4,3	-7,6	36,8
Налог на прибыль организаций	7,3	-4,9	27,6
Налоги на имущество	11,6	-1,1	14,0
Акцизы по подакцизным товарам	1,5	-10,1	6,4
Налоги на малый бизнес	10,4	-2,2	4,6

* С учетом ИПЦ за 2015 г.

Источник: Федеральное казначейство (Росказна), Росстат, расчеты автора.

Важным трендом стало замедление роста долга консолидированных региональных бюджетов по сравнению с 2013 и 2014 гг. – рост в 2015 г. составил порядка 11% (для сравнения: в 2013 г. – 29%, а в 2014 г. – 20%). В 2015 г. коммерческий долг замещался долгом перед Министерством финансов. Доля коммерческого долга снизилась за 2015 г. с 64 до 60%, а доля бюджетных кредитов, напротив, увеличилась с 31 до 35%. Это позволило несколько улучшить структуру долга с точки зрения стоимости его обслуживания. Впрочем, среднесрочные перспективы обслуживания долга достаточно проблематичны, и в политической элите периодически обсуждается вопрос о целесообразности списания части бюджетной задолженности регионов.

Дальнейшее ухудшение ситуации с доходами с высокой вероятностью приведет к необходимости повысить налоги. Пока официальной остается позиция о недопустимости повышения налогов в условиях кризиса и о сохранении моратория на решения в этой области до 2018 г. Однако в определенной ситуации повышение некоторых налогов может быть более адекватным решением, чем секвестр или рост внутреннего долга.

Денежная политика. Переход к плавающему курсу рубля позволил сохранить валютные резервы, что само по себе важно для долгосрочного экономического развития. Повышение ключевой ставки также стало важным и ответственным решением, несмотря на жесткую критику со стороны значительной части политической и деловой элиты. Не менее важно, что о своей поддержке политики Центрального банка РФ неоднократно говорил В.В. Путин. Денежные власти продолжают декларировать цель довести инфляцию до 4% к 2018 г., что создало бы качественно новые условия для предпринимательской активности.

Помимо сохранения резервов, политика Банка России способствовала сокращению оттока капитала, причем значительная часть оттока была результатом выплаты иностранных долгов российскими заемщиками (табл. 4).

Таблица 4

Отток капитала (млрд долл.)

Показатель	2014	2015
Чистый отток капитала из негосударственного сектора	-153,0	-56,9
Обязательства перед нерезидентами («+» – рост)	-36,7	-64,3
ПИИ в небанковский сектор	18,5	6,7
Другие обязательства	-55,2	-71,0
из них: погашение внешнего долга по графику	-208,3	-126,4
Новые привлечения	153,1	55,4
Иностранные активы («-» – рост, «+» – сокращение)	-116,3	7,4

Источник: Банк России.

Так, в 2015 г. чистый отток капитала составил 57 млрд долл. (153 млрд долл. в 2014 г.). Основным каналом оттока капитала стало чистое погашение обязательств перед нерезидентами, которые сократились на 64 млрд долл. против 37 млрд в 2014 г. Впрочем, можно предположить, что на динамику оттока повлиял и геополитический фактор, поскольку опасение возможного расширения санкций могло сделать зарубежные инвестиции менее привлекательными. Это, в частности, подтверждается падением притока прямых иностранных инвестиций с 18 млрд долл. в 2014 г. до 7 млрд в 2015 г.

Снизилась склонность к долларизации сбережений – рублевые активы населения росли существенно быстрее, чем валютные. Если в 2014 г. российские банки, компании и население (в части наличной инвалюты) активно наращивали вложения в иностранные активы, то в 2015 г. иностранные активы российских резидентов несколько сократились на фоне интенсивного погашения внешней задолженности. В 2014 г. основным каналом оттока капитала выступал рост иностранных активов (на 116 млрд долл., включая 30 млрд вложений в наличную валюту), а в 2015 г. они сократились на 7 млрд долл. Это сокращение практически полностью объясняется уменьшением вложений в наличную иностранную валюту.

Острая критика политики Центрального банка РФ, который часто обвиняют во всех проблемах российской экономики, представляется несправедливой. Парадоксально, но именно те, кто особенно резко критикует «монетаристов», на практике оказываются настоящими монетаристами, преувеличивая возможности денежных властей нейтрализовать негативные последствия внешней конъюнктуры или геополитических кризисов.

Банковский сектор остается объектом постоянного внимания властей. С одной стороны, был продолжен курс на его очищение. У 93 кредитных организаций отозвали лицензию (у 86 – годом ранее). В отношении 15 банков в 2015 г. была начата процедура финансового оздоровления (санации). Суммарный объем активов банков, лишившихся в 2015 г. права продолжать свою деятельность, был невелик, на них пришлось около 1% совокупных активов банковского сектора.

С другой стороны, ряд крупнейших банков получили мощную финансовую поддержку со стороны государства, поскольку кризис в банковском секторе привел бы к тяжелым последствиям – не только к экономическим, но и к социально-политическим. При этом большая часть господдержки досталась госбанкам. Капитал крупнейших банков, аффилированных с госорганами или с госкомпаниями (банки группы ВТБ, Газпромбанк и Россельхозбанк)¹, с начала 2015 г. вырос более чем на 900 млрд руб., а всех остальных банков – менее чем на 200 млрд. Следствием такого акцента в господдержке можно считать укрепление позиций госбанков на основных сегментах рынка банковских услуг, прежде всего в розничном кредитовании и привлечении средств населения.

Кредитование фирм, хотя и замедлилось, показало положительную динамику – почти на 5%, тогда как задолженность физических лиц снизилась на 7% – реакция гораздо более мягкая, чем в 2009 г. Опасения вызывает качество банковских кредитов. Просроченная задолженность юридических лиц по рублевым кредитам уже достигла максимального уровня 2009 г., а задолженность физических лиц установила новые рекорды. Причем на всех сегментах рынка качество кредитов продолжает ухудшаться.

¹ Сбербанк не привлекал новых кредитов, однако его капитал увеличился в I квартале на 215 млрд руб. за счет учета субординированных кредитов от Банка России, привлеченных ранее, включая 200 млрд руб., полученных летом 2014 г. в соответствии с новой редакцией Закона «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ.

Главной проблемой остаются низкий финансовый результат банковского сектора и убыточность большого числа банков. В 2015 г. убыточными оказались почти 25% действующих банков, а в 2009 г. – лишь 11% их общего числа. В отличие от ситуации шестилетней давности, сейчас снижение рентабельности банков было вызвано не только ухудшением качества активов и необходимостью резко увеличить расходы на формирование резервов, но и снижением доходности основных банковских операций. Последнее было связано с политикой высоких процентных ставок. Стоимость банковских пассивов оказалась более чувствительной к повышению ключевой ставки, чем доходность кредитного портфеля, что привело к значительному снижению чистых процентных доходов банков.

Социальная ситуация и рынок труда. Как и в предыдущие постсоветские кризисы, в 2015 г. сокращались доходы населения при относительной стабильности на рынке труда. Безработица колебалась около отметки 5,5%, что превышает американский показатель, но существенно ниже европейских. В условиях напряженной демографической ситуации и снижения численности населения в трудоспособном возрасте бизнес не решается серьезно уменьшать занятость, сокращая вместо этого рабочее время и, соответственно, выплаты.

За год существенно снизился уровень благосостояния: реальные располагаемые доходы населения уменьшились на 4%, а реальная зарплата – на 9,5%. Это вписывается в «российскую модель рынка труда» – снижение зарплат, а не занятости.

Одновременно растут сбережения в банках, причем преимущественно в рублевой форме. Это означает переход от потребительской модели поведения к сберегательной, что в краткосрочном периоде становится дополнительным фактором торможения экономики: спрос еще более ограничивается, а кризисная неопределенность не способствует трансформации сбережений в инвестиции. Соответственно на 10% снизился оборот розничной торговли.

В результате стала быстро расти численность бедного населения. Доля россиян, относящихся к категории бедных, вернулась на уровень середины 2000-х годов (20,3 млн человек с доходами ниже прожиточного минимума). Это новый для последних лет феномен. В 2008–2009 гг., несмотря на падение ВВП на 7,5%, этот показатель составлял 19 млн человек, а потом существенно снизился (табл. 5). Тогда государство обладало значительными бюджетными накоплениями (Резервный фонд), которые были направлены на поддержание уровня жизни. За это пришлось, правда, заплатить бюджетным дефицитом в 6% ВВП в 2009 г., причем нефтяной дефицит достиг рекордных 14%. В настоящее время таких ресурсов в бюджете уже нет.

Таблица 5

Основные экономические показатели Российской Федерации в 2007–2015 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Макропоказатели (темпы прироста, % к предыдущему году)									
ВВП	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,5	1,3	0,7	-3,7
Промышленность	6,8	0,6	-10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7	-3,4
Сельское хозяйство	3,3	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	5,8	3,5	3,0
Строительство	18,2	12,8	-13,2	5,0	5,1	2,5	0,1	-2,3	-7,0
Оптовая торговля	9,5	5,4	2,0	3,0	4,4	3,6	0,7	-3,9	-9,9
Розничная торговля	16,1	13,7	-5,1	6,5	7,1	6,3	3,9	2,7	-10,0
Конечное потребление домашних хозяйств	14,3	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,4	3,7	1,7	-10,1
Инвестиции в основной капитал	23,8	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	-2,7	-8,4
Доля оплаты труда в ВВП	46,7	47,4	52,6	49,6	43,9	44,2	46,1	44,8	45,4
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП	34,1	32,6	30,8	32,6	41,5	41,1	39,7	41,1	43,6

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Показатели государственных финансов и международных резервов									
Профицит («+») / дефицит («-») консолидированного бюджета (включая внебюджетные фонды), % ВВП	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,5	0,4	-1,3	-1,2	-3,5
Профицит («+») / дефицит («-») федерального бюджета, % ВВП	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,8	-0,1	-0,5	-0,5	-2,4
Нефтегазовый дефицит федерального бюджета, % ВВП	-3,3	-6,5	-13,7	-12,2	-9,3	-10,5	-10,4	-10,9	-9,7
Внутренний государственный долг РФ в ценных бумагах, млрд руб.	1248,8	1421,5	1837,2	2461,6	3546,4	4064,3	4432,4	5475,7	5573,1
Внешний государственный долг, млрд долл. (данные Минфина)	44,9	40,6	37,6	40,0	35,8	50,8	55,8	54,4	50,0
Совокупный госдолг, % ВВП	7,2	6,5	8,3	9,0	9,5	10,5	11,4	14,4	14,3 ¹
Резервный фонд (2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	156,81	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38	87,91	49,95
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.		87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63	78,00	71,72
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	478,8	427,1	439,0	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,4
Цены и процентные ставки									
Темп прироста потребительских цен, декабрь к декабрю, %	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9
Темп прироста цен производителей, декабрь к декабрю, %	25,1	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7	5,9	10,7
Ключевая ставка Банка России (до 2013 г. – минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день), в среднем за год, % годовых	6,0	6,9	8,3	5,3	5,3	5,3	5,5	7,9	12,6
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5	11,1	15,7
Средняя процентная ставка по депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования), % годовых	7,2	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,5	6,7	9,7
Рынок труда									
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год, %	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6
Средняя заработная плата, тыс. руб./месяц	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,6	29,8	32,5	34,0
Динамика зарплат в реальном выражении, %	17,2	11,5	-3,5	5,2	2,8	8,4	4,8	1,2	-9,5
Динамика реальных располагаемых доходов домашних хозяйств, %	12,1	2,4	3,0	5,9	0,5	4,6	4,0	-0,7	-4,0
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек	18,8	19	18,4	17,7	17,9	15,4	15,5	16,1	20,3
Банковская система									
Количество действующих кредитных организаций, на конец года, ед.	1136	1108	1058	1012	978	956	923	834	733
Количество отзыванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности, ед.	49	33	43	27	18	22	32	86	93
Динамика активов, %	46,1	32,7	3,7	14,8	21,4	20,4	14,2	18,6	-1,5
Динамика задолженности юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам, %	52,4	28,6	0,0	9,6	22,8	15,5	11,6	12,7	5,0

Окончание таблицы 5

Динамика задолженности физических лиц-резидентов по банковским кредитам, %	58,3	31,2	-11,7	14,4	35,5	39,1	27,7	11,6	-7,3
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков, %	0,9	2,2	6,0	5,5	4,8	4,6	4,1	4,1	6,0
Доля просроченных кредитов физическим лицам, %	3,1	3,6	6,9	7,1	5,3	4,1	4,5	6,0	8,4
Прибыль, млрд руб.	508	409	205	573	848	1012	994	589	192

¹ За январь–сентябрь 2015 г.

Источник: Росстат, Росказна, Минфин России, Банк России.

Исследователи стали отмечать размывание среднего класса в стране¹, хотя здесь надо различать проблему потоков (снижение текущего дохода) и запасов (накопленное благосостояние, сформированные стереотипы поведения). Кризисная ситуация привела и к некоторому сокращению неравенства: коэффициент Джини снизился с 0,141 до 0,399, а децильный коэффициент фондов – с 15,8 до 14,2². Впрочем, это вряд ли можно называть позитивным трендом.

По итогам 2015 г. ситуация сложная и имеет тенденцию к ухудшению, но не несет пока угрозы социально-политической дестабилизации. Если в период высокой экономической динамики избыточный потребительский спрос ухудшал структуру роста и нужно было ставить вопрос об усилении стимулирующих факторов на стороне производства, то теперь ситуация меняется. В настоящее время динамика доходов и потребительское поведение населения указывают на то, что для запуска экономического роста необходимо выработать специальные меры по стимулированию спроса. Сказанное, впрочем, не означает отрицания необходимости активизировать факторы, находящиеся на стороне предложения.

1.4. Приоритеты и риски предстоящего периода

В настоящее время перед экономической политикой России стоят две ключевые задачи: запустить экономический рост и демпфировать потери благосостояния населения. Эти задачи взаимосвязаны, поскольку первое ведет к росту благосостояния, а второе формирует спрос для экономического роста.

Решить названные задачи сложно, поскольку речь идет не о циклическом, а о структурном кризисе. Завершение спада, который не может длиться долго (и тем более вечно), в данном случае не приводит к автоматическому восстановлению роста. Если не предпринять специальных усилий по формированию его новой модели, то потенциал роста будет оставаться на низком уровне, что означает колебание экономики около нулевой отметки (или в пределах статистической погрешности). В отличие от спада, это может происходить достаточно долго, пока политическая элита не сформирует модель, адекватную современным вызовам, с соответствующими последствиями для благосостояния, а затем и для социальной стабильности общества.

Наиболее серьезным вызовом для России выступает не преодоление спада, а запуск экономического роста. Конечно, имеется в виду устойчивый и долгосрочный рост, со-

¹ Малева Т. (гл. ред.). 2014–2015 гг.: Экономический кризис – социальное измерение. М.: РАНХиГС, 2015. С. 12–13.

² Там же. С. 15–17.

провожаемый структурной модернизацией, а не достижение благоприятных статистических данных. На обозримую перспективу Россия должна стремиться к темпам роста, превышающим среднемировые (или находящимся в интервале между показателями Германии и Китая).

Это нетривиальная задача – в отличие от стабилизации, здесь не может быть стандартных решений. Решения обусловлены особенностями как данной эпохи, так и нашей страны. Ответ на такой вызов требует серьезных институциональных реформ во всех сферах жизни общества и не сводящихся только к экономике. Здесь важно движение со стороны как спроса, так и предложения.

Для запуска механизма роста надо прежде всего определить источники спроса – внешнего и внутреннего. Государственные закупки, закупки корпораций с государственным участием, как и социальные расходы, должны формироваться с учетом возможности повлиять на спрос на высококачественные товары и услуги. Необходимо и качественно изменить ситуацию, складывающуюся на стороне предложения, т.е. применительно к факторам, которые влияют на решение предпринимателя развивать бизнес или уйти с рынка.

Среди первоочередных задач экономической политики по запуску механизмов экономического роста выделим следующие.

Дезинфляция и достижение целевого уровня инфляции 4% – если и не к концу 2017 г., как записано в «Основных направлениях денежно-кредитной политики», то в достаточно близкой перспективе. Последовательное продвижение к этой цели даст ряд взаимосвязанных результатов, необходимых для экономического роста:

- повысится предсказуемость экономической жизни, т.е. бизнес получит внятные ориентиры количественных параметров своего функционирования;
- будет обеспечена доступность кредитов, поскольку именно с темпом инфляции соотносится ключевая ставка и ставки коммерческого кредитования;
- ценовая определенность будет способствовать социальной стабилизации и повышению потребительского спроса в экономике.

Бюджетная политика, включающая:

- постепенное восстановление бездефицитности бюджета при ограничении роста государственного долга, что послужит основой доверия к макроэкономической политике страны;
- бюджетный маневр в пользу производительных отраслей (транспортной и социальной инфраструктуры) как обязательное условие повышения потенциального роста;
- рационализацию расходов за счет оптимизации бюджетной сети и процедур при отказе от секвестра как основного метода балансирования бюджета;
- формирование нового бюджетного правила на случай восстановления высокой конъюнктуры углеводородов¹.

Формирование инвестиционного климата должно стать первоочередной задачей всех уровней власти. Таковым представляется и один из основных критериев оценки работы региональных администраций. На это нацелены разрабатываемый в настоящее время рейтинг инвестиционной привлекательности регионов, а также специальные программы подготовки региональных инвестиционных команд.

¹ *Mau V.* Between crises and sanctions: economic policy of the Russian Federation. Post-Soviet Affairs. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1060586X.2015.1053723>.

Как показывает практика, достижение высоких показателей в рейтинге «Doing Business» – важное направление работы, но недостаточное. Россия прошла путь со 120-го места в 2012 г. до 51-го в 2015 г., однако результаты инвестиционной активности и экономической динамики за этот период стали качественно хуже. Строго говоря, ситуация складывается парадоксально: в 2011 г. Россия была на 120-м месте по этому рейтингу при росте ВВП на 4,3%, а добившись 51-го места, снижается на 3,9%. Разумеется, это не повод вернуться на 120-е место, однако налицо ограниченность индикатора в качестве цели экономической политики. Понятно, что главным является улучшение инвестиционного климата.

Среди приоритетных мер по улучшению инвестиционного (и предпринимательского) климата должны быть:

- дерегулирование экономики;
- реформа контрольно-надзорных органов, которая должна сократить количество государственных функций и, соответственно, число контрольных органов, количество проверок, а также внедрить риск-ориентированный подход;
- поддержка малого и среднего бизнеса, на что нацелена созданная в 2015 г. Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства;
- защита собственности и безопасности предпринимателей.

Развитие конкуренции выступает важным направлением стимулирования предпринимательской активности. Девальвация делает эту проблему особенно актуальной, так как ограничивает доступ на отечественный рынок иностранных товаров.

Здесь существуют серьезные проблемы, связанные с изменением ключевых задач антимонопольной политики. Российские антимонопольные органы должны сосредоточиться прежде всего на противодействии административным и инфраструктурным монополиям, т.е. тем, источниками которых являются органы власти и естественные (природные или технологические) ограничения конкуренции. Гораздо меньшего внимания сейчас заслуживают частнохозяйственные субъекты, достигающие на локальном рынке успеха (доминирования) благодаря более высокой производительности. Между тем в настоящее время антимонопольная служба сосредотачивается прежде всего именно на этих последних случаях¹.

Стимулирование несырьевого экспорта: для современной России с ее достаточно ограниченным рынком (это одно из многих важных отличий, например, от Китая) внешний спрос исключительно важен для обеспечения устойчивости экономического роста. На это нацелен, в частности, созданный в 2015 г. Российский экспортный центр. Однако административное решение следует подкреплять следующими мерами институционального характера:

- снятие барьеров для экспорта и, вообще, для внешнеэкономической деятельности.
- В рейтинге «Doing Business-2016» по международной торговле позиции России опустились за год со 155-го места на 170-е. Процедуры пересечения товаром границы должны

¹ Международное обследование антимонопольной политики 36 стран показывает, что из 3527 дел по злоупотреблению доминированием, рассмотренных 36 участниками рейтинга, на ФАС приходится 3056 дел, т.е. 87%. Причем на российское ведомство приходится только 3% совокупного бюджета и 22% совокупного персонала. Важно также, что расследований в отношении малого и среднего бизнеса намного больше, чем против первой сотни крупнейших по обороту компаний: соответственно 25 и 6 дел. См.: Rating Enforcement 2015: The Annual Rating of the World's Leading Competition Authorities // Global Competition Review. 2015. Vol. 18. Iss. 6. P. 28.

быть радикально упрощены (сведены к предоставлению трех-четырех документов в электронной форме и в одно окно);

– недопущение расширения практики административного ограничения несырьевого экспорта;

– снятие барьеров для импорта, поскольку в условиях глобальных цепочек добавленной стоимости эффективность экспорта нередко зависит от эффективности завязанного на выпуск данной экспортной продукции импорта;

– со стимулированием экспорта должны быть непосредственно связаны задачи импортозамещения. В принципе, способность поставлять товары на экспорт должна быть главным критерием при принятии решений о поддержке того или иного проекта импортозамещения того или иного предприятия.

Институциональные реформы в отраслях человеческого капитала – в образовании, здравоохранении, пенсионной системе. Необходимо обеспечить сбалансированное решение стоящих перед ними задач: социальной (развитие собственно человеческого потенциала), фискальной (эффективность расходования доступных финансовых ресурсов) и инвестиционной.

Социальная политика должна ориентироваться на комплексное оказание необходимой помощи, обеспечивая увеличение социальной поддержки на основе концентрации ее у наиболее нуждающихся. Помимо собственно социальных эффектов, адресность станет фактором повышения спроса на товары и услуги отечественных производителей.

Обсуждая проблемы запуска механизма роста, нельзя отказываться и от долгосрочных задач, решение которых потребует значительного времени. К ним прежде всего относятся:

– формирование и развитие международных экономических союзов и зон, начиная с ЕАЭС, но не ограничиваясь им. Россия должна продолжать разрабатывать тему единого экономического пространства с ЕС («от Лиссабона до Владивостока»), а также стремиться участвовать в различных формируемых сегодня зонах свободной торговли;

– при всей сложности современной валютной ситуации денежные власти не должны забывать о задаче превратить рубль в региональную резервную валюту.

Из перечисленных приоритетов следуют и **риски**, с которыми в обозримой перспективе будет сталкиваться экономическая политика России.

Ключевой проблемой является разумеется, *сохранение низких темпов роста* на обозреваемую перспективу и привыкание элиты к таким темпам. Уже никто не обсуждает перспективы 5%-ного роста, хотя еще в 2013 г. многие экономисты считали прогнозы в 3% несерьезными и крайне рискованными. Пример Японии свидетельствует, что долгосрочная стагнация не исключена в современном мире. Однако применительно к России рост темпом существенно ниже среднемирового будет вести к социальной и экономической деградации.

Источником риска является *волатильность цен на углеводороды*. Для обеспечения устойчивости экономического развития в настоящее время важна стабильность внешнеэкономических условий, что транслируется в относительную стабильность валютного курса. С точки зрения экономической политики стабильность предпочтительна по отношению к колебаниям – как вверх, так и вниз. В современной российской ситуации как рост цен на нефть, так и их падение ведут к инфляции: в первом случае через механизм «голландской болезни», а во втором – через «эффект переноса» валютного курса в цены.

Между тем именно подавление инфляции является, как было показано выше, одной из ключевых предпосылок возврата на траекторию экономического роста.

Вместе с тем риск несет поворот к политике искусственного ускорения – повтора политики 1986–1989 гг. Экспериментирование с валютным курсом (фиксация), государственным долгом и государственными инвестициями в целях наращивания темпов роста может лишь привести к повтору кризиса рубежа 1980–1990-х.

Соответственно, риском является и *сохранение на длительное время высокой инфляции*. Между тем существуют влиятельные экономические агенты, которые заинтересованы в ее сохранении. Среди них и многие получатели бюджетных средств, поскольку инфляционная модель позволяет сохранять и даже увеличивать номинальные расходы, облегчая текущие задачи функционирования бюджетной сети.

Вопрос о предпочтительности инфляционного способа балансирования бюджета по сравнению с секвестром никогда не уходит из повестки экономической дискуссии. В его пользу говорят и аргументы политэкономического характера: инфляция позволяет равномерно секвестрировать фактические расходы, тогда как номинальный секвестр, как правило, происходит за счет наиболее важных для роста, но политически менее влиятельных (образование, здравоохранение, наука, инфраструктура). В инфляции заинтересованы и некоторые структуры финансового сектора и сектора услуг, которые наиболее страдают от сжатия спроса. Словом, привыкание к инфляции и рост проинфляционных настроений являются серьезной проблемой современной России, и отказ от 4%-ного ориентира был бы опасен не только для денежной стабильности, но и для решения задач структурной модернизации.

И, разумеется, серьезной проблемой может стать сохранение тренда к снижению благосостояния, что может обернуться резкой социально-политической дестабилизацией. Однако эта тема выходит за рамки настоящего раздела.

* * *

Год 2015-й был очень сложным, однако его результаты оказались лучше ожиданий конца 2014 г. Ключевой задачей в 2016–2018 гг. станет формирование механизма восстановления экономического роста при недопущении популистских сценариев. От того, как будет решена эта задача, зависит очень многое в жизни России в посткризисном мире, контуры которого формируются на наших глазах.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

В 2015 г. Банк России столкнулся с рядом глобальных вызовов при реализации запланированных действий в денежно-кредитной политике. К особенностям экономической ситуации 2015 г. следует отнести сохранение двусторонних санкций Россией и рядом развитых стран, продолжение снижения цен на основные товары российского экспорта, сохранение высоких инфляционных ожиданий экономических агентов. Масштабное снижение курса рубля в конце 2014 г. – начале 2015 г. вызвало инфляционный шок, вследствие которого по итогам года инфляция осталась высокой: по итогам 2015 г. ИПЦ составил 12,9%, оказавшись существенно выше среднесрочного целевого уровня (4%), установленного на 2017 г. в соответствии с основными направлениями денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2015–2017 гг. Официальный прогноз инфляции Минэкономразвития России на 2015 г. в конце 2014 г. – начале 2015 г. не превышал 6,3%, а ЦБ РФ – 8,2–8,7% в рамках базового сценария, 9,3–9,8% в рамках рискованного сценария. При этом по мере замедления инфляции в течение года Банк России проводил поэтапное снижение ключевой ставки процента с 17% в январе до 11% в декабре 2015 г.

2.1.1. Денежный рынок

За январь–декабрь 2015 г. денежная база в широком определении уменьшилась на 2,5% и на 1 января 2016 г. составила 11,04 трлн руб. Ключевым фактором снижения денежной базы впервые с 2010 г. оказались операции Банка России по предоставлению средств коммерческим банкам. Вместе с тем фактором, способствовавшим увеличению денежной базы в 2015 г., стало сокращение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ вследствие расходования Резервного фонда (см. *рис. 1*). Напомним, что за 2014 г. денежная база увеличилась на 7,9% – до 11,3 трлн руб., но при этом проводимые Банком России валютные интервенции, направленные на поддержание курса рубля, выступали основным фактором, сдерживающим рост денежного предложения.

В 2015 г. Банк России существенно снизил свое присутствие на валютном рынке: за период январь–декабрь 2015 г. величина нетто-покупки иностранной валюты составила всего 780 млн долл. Для сравнения: в 2010 г. годовая нетто-покупка иностранной валю-

¹ Авторы раздела: А. Божечкова – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, А. Киюцкая – РАНХиГС при Президенте РФ, П. Трунин – РАНХиГС при Президенте РФ.

ты составляла 34,1 млрд долл., в 2011 г. – 12,4 млрд долл., в 2012 г. – 7,6 млрд долл. Однако в 2013 г. размер нетто-продажи иностранной валюты вырос до 27 млрд долл., а в 2014 г. – до 83,4 млрд долл. Отметим, что Банк России в ноябре 2014 г. отказался от проведения валютных интервенций в рамках перехода к режиму инфляционного таргетирования. Принятие данного решения было направлено на обеспечение более быстрой адаптации экономики к изменениям внешних условий и увеличению ее устойчивости к негативным шокам. На наш взгляд, данное решение было вполне обоснованным с учетом того факта, что расходование международных резервов на поддержание курса национальной валюты в 2014 г., в конечном счете, оказалось малоэффективным.

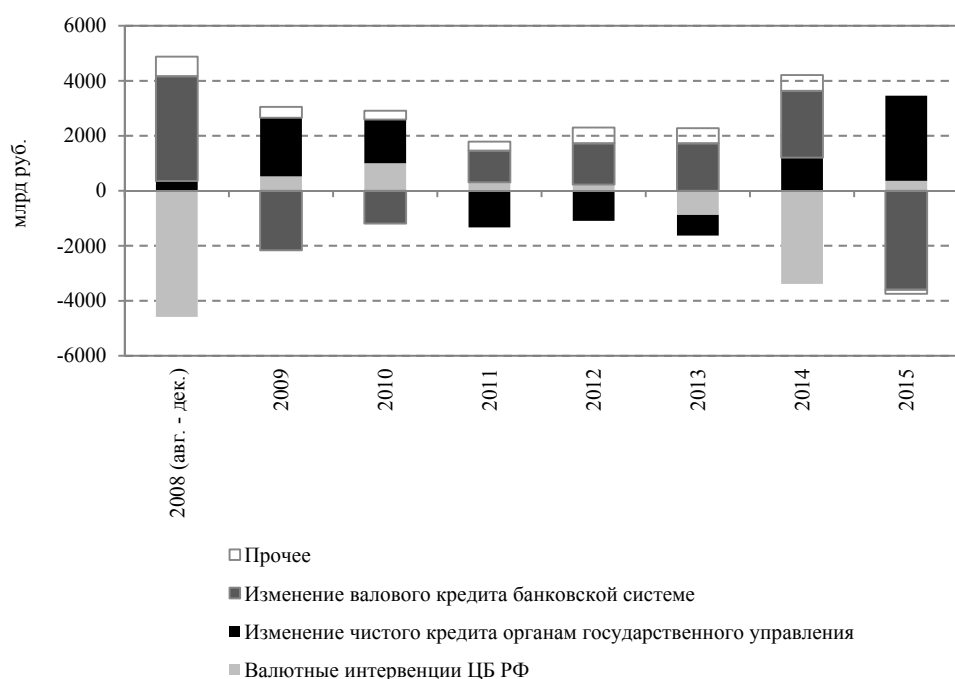


Рис. 1. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2015 гг.¹

Источник: Банк России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По итогам 12 месяцев 2015 г. величина международных резервных активов России снизилась на 17,1 млрд долл. (на 4,4%) и на начало января 2016 г. составила 368,4 млрд долл. (см. рис. 2, 3). За 2015 г. объем валютных резервов уменьшился на 19,9 млрд долл. (на 5,9%), что в основном было связано с проведением операций валютного РЕПО с банками. Запасы монетарного золота увеличились за тот же период на 2,5 млрд долл. (на 5,4%) по сравнению с началом года, что обусловлено покупкой золота Банком России. В результате на 1 января 2016 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 86,8% (88% в 2014 г.), а удельный вес золота – 13,2% (12% в 2014 г.). В настоящее время объем резервов является достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 16 месяцев импорта

¹ Рассмотренный период 2008–2015 гг. определяется доступностью на момент написания обзора данных по валютным интервенциям ЦБ РФ и балансу ЦБ РФ.

товаров и услуг в РФ (11 месяцев в 2014 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2016 г. Отметим, что по мере сжатия импорта товаров и услуг в РФ, а также сокращения величины внешнего долга достаточность международных резервов РФ, величина которых в последнее время практически не меняется, увеличивается. Это позволяет обеспечивать макроэкономическую и финансовую стабильность в РФ с учетом экономических проблем, вызванных ухудшением условий торговли и закрытием для российских экономических агентов мировых рынков капитала.

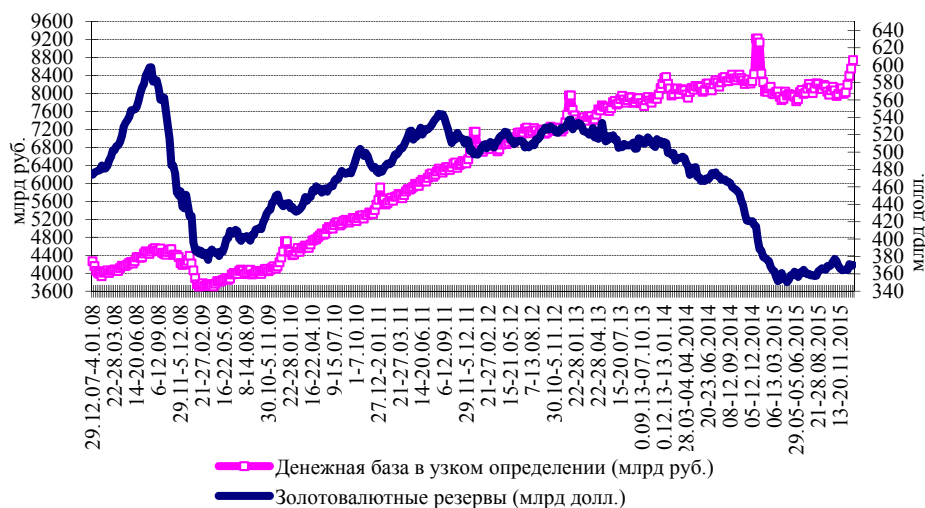


Рис. 2. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2015 гг.

Источник: Банк России.

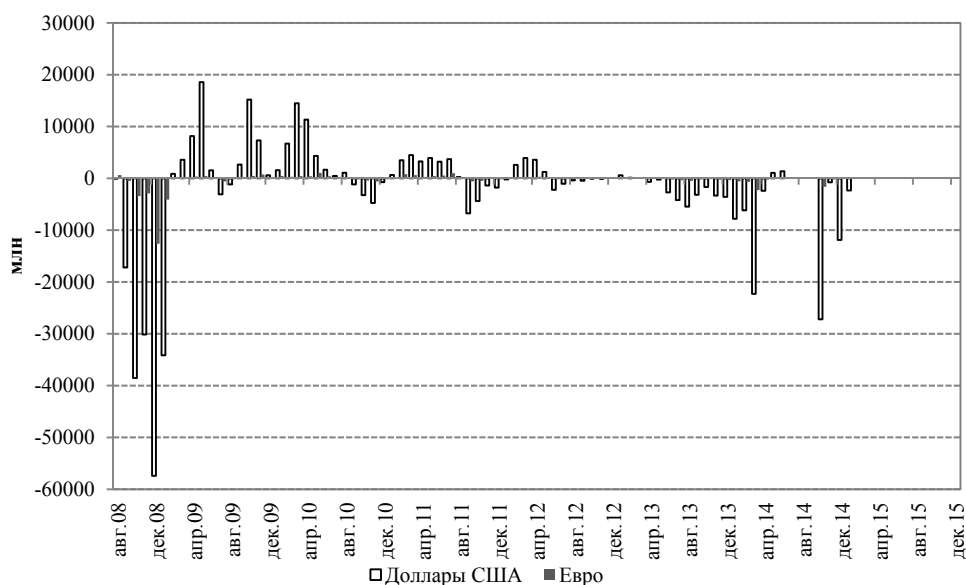


Рис. 3. Валютные интервенции (чистая покупка валюты) Банка России в 2008–2015 гг.

Источник: Банк России.

Таблица 1

Баланс Банка России в 2013–2015 гг.

	01.01.2014		01.01.2015		01.12.2015	
	млрд руб.	% от активов/ пассивов	млрд руб.	% от активов/ пассивов	млрд руб.	% от активов/ пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	15 091,1	66,9	18 378,6	55,9	19 798,5	62,2
Кредиты и депозиты	4 881,4	21,6	9 950,2	30,3	6 057,4	19,0
Драгоценные металлы	1 394,2	6,2	2 726,3	8,3	3 258,9	10,2
Ценные бумаги	450,3	2,0	622,5	1,9	747,6	2,3
Прочие активы	99,5	0,4	186,6	0,6	841,6	2,6
Итого по активу	22 562,4	100	32 897,6	100	31 839,4	100
Наличные деньги в обращении	8 307,8	36,8	8 840,9	26,9	7 725,8	24,3
Средства на счетах в Банке России	10 359,0	45,9	13 876,0	42,2	12 106,2	38,0
<i>В том числе: Правительства РФ</i>	5 848,8	25,9	9 144,3	27,8	8 667,6	27,2
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	2 196,8	9,7	2 869,7	8,7	2 169,7	6,8
Средства в расчетах	5,7	0,03	1,9	0,01	22,4	0,1
Выпущенные ценные бумаги	-	-	-	-	-	3,0
Обязательства перед МВФ	500,0	2,2	840,8	2,6	966,9	6,1
Прочие пассивы	108,8	0,5	100,4	0,3	1 945,9	28,5
Капитал	3 151,9	14	9 054,1	27,5	9 072,3	24,3
Прибыль отчетного года	-	-	-	-	-	38,0
Итого по пассиву	22 562,4	100	32 897,6	100	31 839,4	100

Источник: Банк России.

Как было отмечено выше, важным фактором динамики денежной базы в 2015 г. стало изменение величины задолженности кредитных организаций перед Банком России (см. рис. 4). Напомним, что начиная с 2011 г. наблюдалась тенденция существенного роста объемов предоставления Банком России заемных средств кредитным организациям. До мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. основным источником формирования денежного предложения являлись валютные интервенции ЦБ РФ. Однако в результате снижения объемов интервенций на валютном рынке ключевую роль в обеспечении ликвидностью банковской системы стал играть ЦБ РФ. В 2014 г. размер задолженности превысил пиковые значения, приходящиеся на период мирового финансового кризиса (вторая половина 2008 г. – 2009 г.), практически в 2 раза, увеличившись за 12 месяцев в 2,1 раза и составив по состоянию на 1 января 2015 г. 9,3 трлн руб. В 2015 г. данная тенденция изменилась: по состоянию на 1 января 2016 г. величина кредитов, депозитов и прочих привлеченных средств, полученных кредитными организациями, составила 5,4 трлн руб., снизившись по сравнению с 2014 г. на 42%. Основным инструментом кредитования банков со стороны ЦБ РФ являются недельные аукционы РЕПО, средняя задолженность по которым за 12 месяцев 2015 г. равнялась 1,4 трлн руб. (2,69 трлн руб. в 2014 г.), а также кредиты под залог нерыночных активов и поручительств, средняя задолженность по которым за 12 месяцев 2015 г. составила 3,0 трлн руб. (2,3 трлн руб. в 2014 г.). Снижение объемов предоставления Банком России лик-

видности коммерческим банкам обусловлено расходом Резервного фонда. В частности, поступление средств в банковский сектор в январе–декабре 2015 г. в результате сокращения остатков средств на счетах расширенного правительства в Банке России составило 3,1 трлн руб.

Снижение задолженности банков перед ЦБ РФ по аукционам РЕПО оказало положительное влияние на объем необремененного рыночного обеспечения. В частности, в III квартале 2015 г. коэффициент утилизации рыночных активов находился в диапазоне 40–50%, в то время как к концу IV квартала 2014 г. он достигал 70%. По оценкам Банка России, риски дефицита рыночного обеспечения в краткосрочной перспективе являются низкими с учетом замедления темпов кредитования и денежной массы. Таким образом, текущий объем рыночного обеспечения, имеющегося в распоряжении банковского сектора, можно охарактеризовать как достаточный.

В 2015 г. Банк России продолжил проводить операции «тонкой настройки» по абсорбированию ликвидности в форме депозитных аукционов сроком 1–6 дней, введенных в феврале 2014 г. Данные операции проводились в январе (7 раз) и феврале (3 раза) 2015 г., при этом объем абсорбирования ликвидности составлял от 114,2 до 410 млрд руб. за аукцион. Участие в подобных аукционах принимали от 15 до 61 коммерческих организаций, что свидетельствует об их слабой востребованности.

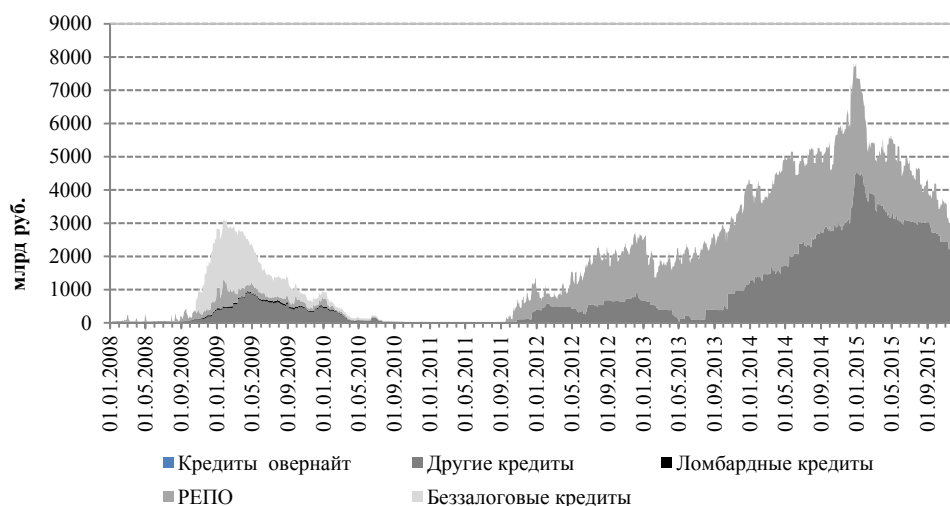


Рис. 4. Рублевая задолженность коммерческих банков (по основным инструментам) в Банке России в 2008–2015 гг.

Источник: Банк России.

Одной из ключевых мер денежно-кредитной политики, введенных в конце 2014 г. и направленных на ослабление ажиотажного спроса на иностранную валюту, оказалось предоставление Банком России кредитным организациям кредитов в долларах США. В качестве инструментов валютного рефинансирования использовались операции «валютный своп», операции валютного РЕПО сроком 1 неделя, 28 дней, 1 год, а также кредитные аукционы по предоставлению кредитным организациям кредитов в долларах США, обеспеченных залогом прав требования.

Основным инструментом предоставления иностранной валюты стали операции РЕПО. Задолженность банков перед ЦБ РФ по операциям валютного РЕПО росла вплоть до конца апреля 2015 г., достигнув максимума на уровне 33,9 млрд долл. США, а затем плавно снижалась вплоть до декабря 2015 г. По данным на 1 января 2016 г., задолженность составила 24,9 млрд долл., в том числе 19,7 млрд долл. – по операциям сроком 1 год и 5,1 млрд долл. – по операциям сроком 28 дней (рис. 5). Средневзвешенная ставка по годовым аукционам РЕПО с 12 января по 8 мая¹ увеличилась с 1,2% годовых до 3,2% годовых, в то время как средневзвешенная ставка по аукционам РЕПО сроком 28 дней выросла с 0,68 до 2,36% годовых с января 2015 г. по начало января 2016 г.

Отметим, что основная задача операций валютного рефинансирования через аукционы РЕПО, направленная на сдерживание панических настроений на валютном рынке, была решена в январе–феврале 2015 г. На наш взгляд, широкое использование операций валютного РЕПО оказалось оправданным и позволило снизить давление на валютный рынок.

Что касается сделок «валютный своп», то в среднем объем такой сделки по предоставлению валютной ликвидности банковской системе в 2015 г. составлял 166,4 млн долл. Слабая востребованность данных операций банками обусловлена высоким уровнем процентных ставок (ставка по рублевой части сделки составляла с 12 января 16%, затем в результате поэтапного сокращения 3 августа достигла 10%, по валютной – 1,5%).

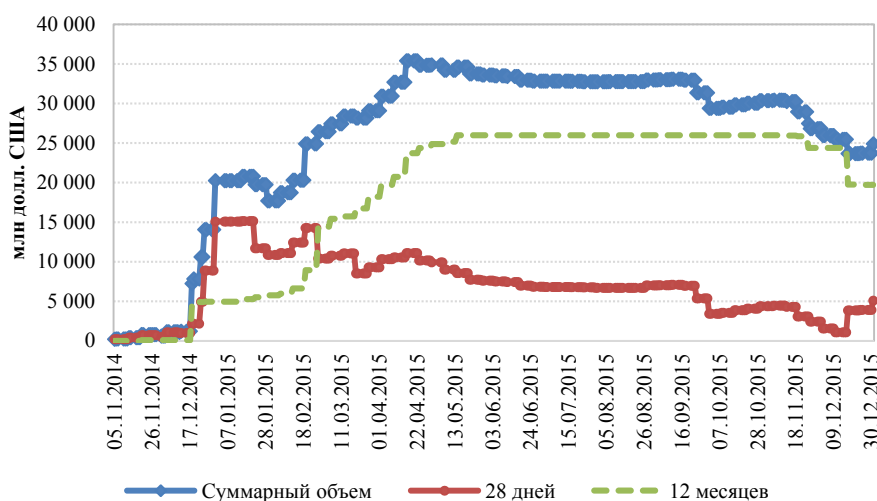


Рис. 5. Объем средств, предстоящих к возврату кредитными организациями по второй части сделок РЕПО в иностранной валюте в 2014–2015 гг.

Источник: Банк России.

В 2015 г. Банк России также проводил кредитные аукционы по предоставлению кредитным организациям кредитов в долларах США, обеспеченных залогом прав требования по кредитам в долларах США на срок 28 и 365 дней. В I квартале в рамках годовых аукционов было предоставлено 2,8 млрд долл. по средневзвешенной ставке 1,47%, но в

¹ 18 мая Банк России прекратил проведение операций валютного РЕПО сроком 365 дней. Подробнее см. раздел «Основные решения в области денежно-кредитной политики».

дальнейшем по мере стабилизации ситуации на валютном рынке подобные аукционы не проводились. В январе и феврале величина предоставленных кредитов на срок 28 дней составила 0,6 и 2,5 млрд долл. соответственно по ставке 0,92% годовых, в дальнейшем в среднем в месяц размер предоставленных средств составлял 0,44 млрд долл. по средневзвешенной ставке 2,35% годовых (за исключением марта, мая и ноября, когда заявок со стороны кредитных организаций не было). Отметим, что в список контрагентов Банка России по данному виду кредитования включаются кредитные организации, имеющие собственные средства в размере не менее 100 млрд руб., а также Внешэкономбанк.

Рассмотрим динамику денежной базы в широком определении более подробно (см. табл. 2).

Таблица 2

Динамика денежной базы в широком определении в 2015 г. (млрд руб.)

	01.01.2015	01.04.2015	01.07.2015	01.01.2016
Денежная база (в широком определении)	11 332	9 662,5	9 706,5	11 043,8
- наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	8 840,5	7 522,7	7 639,3	8 522,2
- корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	1 215,5	1 342,3	1 308,1	1 594,0
- обязательные резервы	471,3	505,3	466,0	369,8
- депозиты кредитных организаций в Банке России	804,6	292,2	293,2	557,8
- облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	0	0
Справочно: избыточные резервы	2 020	1 635	1 601	2 152

Источник: Банк России.

В целом среди сократившихся компонент широкой денежной базы можно выделить обязательные резервы банков (снижение на 21,5% – до 369,8 млрд руб.), депозиты кредитных организаций в Банке России (снижение на 30,7% – до 557,8 млрд руб.), наличные деньги в обращении (снижение за 2015 г. на 3,6% – до 8522 млрд руб.). Увеличились лишь корреспондентские счета кредитных организаций (увеличение на 31,1% – до 1594 млрд руб.). В целом объем избыточных резервов за 10 месяцев 2015 г. увеличился на 6,5% и составил 2152 млрд руб.

В 2015 г. ЦБ РФ последовательно снижал ключевую ставку после резкого ее повышения (17% годовых) в декабре 2014 г. для стабилизации ситуации на финансовом рынке. Основанием для смягчения монетарной политики было постепенное замедление инфляции в условиях глубокой рецессии (темпа падения ВВП составил 3,3% в I квартале, 6,2% во II квартале, 5,1% в III квартале по отношению к соответствующему кварталу 2014 г.). Экстренное повышение ключевой ставки процента с 10,5 до 17% годовых произошло в декабре 2014 г. в условиях паники на валютном рынке. На наш взгляд, решение Банка России о повышении ставок в сложившейся ситуации было правильным. Уменьшение реальной процентной ставки при ускорении инфляции привело бы к еще большему ослаблению рубля, не оказав при этом влияния на темпы экономического роста, так как в условиях нестабильности на валютном рынке экономические агенты, как правило, сокращают свои инвестиции в основной капитал.

Снижение ключевой ставки Банком России наряду с расширением возможностей кредитных организаций по рефинансированию в рублях и иностранной валюте способствовало стабилизации ситуации на рынке межбанковского кредитования. Ставка про-

цента на рынке межбанковского кредитования¹ за 12 месяцев 2015 г. уменьшилась на 34,9% (с 17,0% в среднем в январе 2015 г. до 11,1% в среднем в декабре 2015 г.). Напомним, что в декабре 2014 г. ставка МІАСР по 1-дневным межбанковским кредитам в рублях пересекла верхнюю границу процентного коридора в период с 10 по 24 декабря 2014 г. в связи с паническими настроениями на межбанковском рынке, обусловленными резким снижением цен на нефть, падением курса рубля и повышением ключевой ставки процента. Однако уже в январе ситуация на денежном рынке стабилизировалась. В целом в течение 2015 г. межбанковская ставка процента не выходила за рамки процентного коридора, а в отдельные периоды 2-го полугодия оказывалась в его нижней части. Отметим, что снижение ставки МІАСР по 1-дневным межбанковским кредитам в рублях ниже ключевой ставки обусловлено снижением спроса банков на ликвидность в связи с ее притоком по бюджетному каналу при одновременном сокращении объемов предоставления средств в рамках недельных операций РЕПО. В целом среднегодовое значение ставки МІАСР по однодневным межбанковским кредитам в рублях увеличилось в 1,5 раза – с 8,6% в 2014 г. до 12,7% годовых в 2015 г. (рис. 6). Таким образом, процентная политика Банка России в 2015 г. показала свою эффективность с точки зрения достижения операционной цели по сближению ставок межбанковского кредитования и ключевой ставки процента.

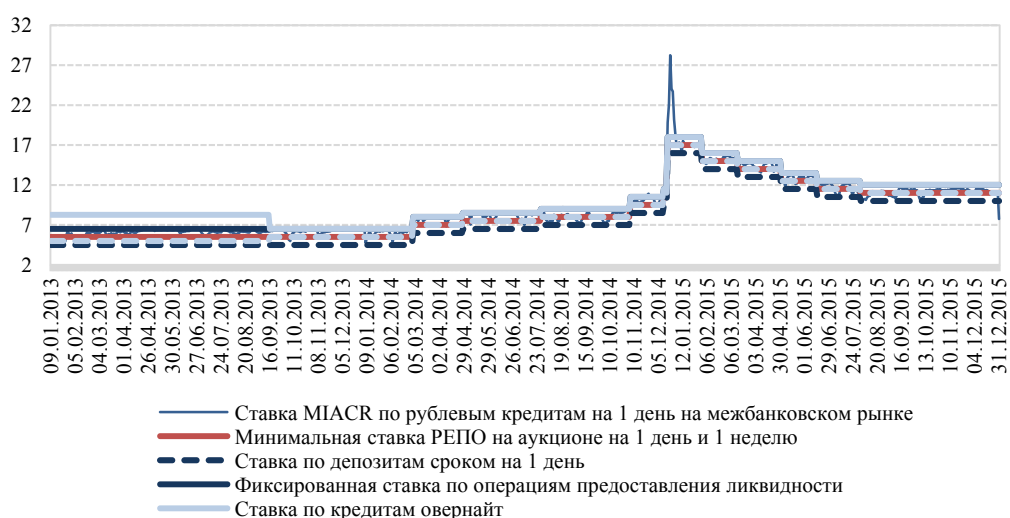


Рис. 6. Коридор процентных ставок Банка России и динамика межбанковского рынка в 2013–2015 гг.

Источник: Банк России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Несмотря на постепенное снижение ключевой ставки, в 2015 г. темпы роста денежной массы оказались умеренными. В среднем в январе–декабре 2015 г. денежная масса М2 росла темпом 7,1% в годовом выражении. В 2015 г. наблюдалось ускорение темпов прироста денежной массы с 2,2% в январе 2015 г. к январю 2014 г. до 11,4% в декабре 2015 г. к декабрю 2015 г., тогда как на протяжении большей части 2014 г. наблюдалось замедление темпов прироста данного показателя с 14,6% в январе до 5% в декабре в годовом выражении. Отметим, что в 2010 г. в среднем за год темп прироста денежной

¹ Межбанковская ставка – среднемесячная ставка МІАСР по однодневным межбанковским кредитам в рублях.

массы составил 32,5%, в 2011 г. – 24,3%, в 2012 г. – 19,4%, в 2013 г. – 15,3%, в 2014 г. – 8,4%. Данная тенденция в первую очередь обусловлена слабой кредитной активностью банковского сектора. За 12 месяцев 2015 г. денежная база в среднем в годовом выражении увеличивалась на 1,3%, а денежный мультипликатор (отношение М2 к денежной базе) – на 1,1%. С учетом того что в декабре 2015 г. денежная база сократилась на 2,5% по отношению к декабрю 2014 г., а денежная масса возросла на 11,4% за аналогичный период, денежный мультипликатор увеличился на 14,5%. В период с января по декабрь 2015 г. денежный мультипликатор в среднем составлял 3,3. Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик (Украина, Белоруссия, Казахстан), в то время как в развитых странах он, как правило, находится в пределах 5–8. Отметим, что в странах Восточной Европы в течение последних 20 лет по мере развития банковской системы наблюдался рост денежного мультипликатора. Например, в Польше за период 1993–2015 г. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 6,5.

Уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2014 гг. увеличился в 3 раза – до 45% в 2014 г. По данным на 1 октября 2015 г., этот показатель также составил 45%. Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 1,8 раза (до 30,8%), в Казахстане – в 2,5 раза (до 33,7% в 2014 г.), на Украине – в 3,6 раза (до 61,1%). При этом для большинства стран Центральной и Восточной Европы характерен более высокий уровень монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в 2014 г. составило 61,3%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Германии данный показатель в 2014 г. достиг 164%.

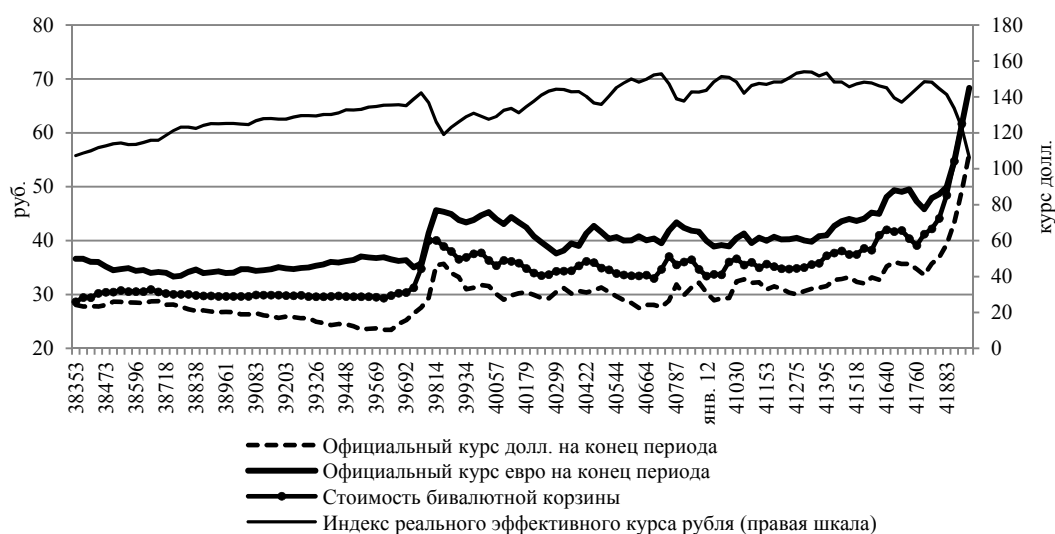
2.1.2. Решения в области валютной (курсовой) политики и курсовая динамика

Как было отмечено выше, в конце 2014 г. Банк России практически полностью прекратил осуществление операций на внутреннем валютном рынке, ограничив свое участие на валютном рынке осуществлением операций, связанных с пополнением Федеральным казначейством суверенных фондов. Полностью ЦБ РФ ушел с валютного рынка 3 февраля 2015 г., позволив обменному курсу формироваться только под влиянием операций частного сектора. Как следствие, курсовые колебания рубля в этот период определялись балансом спроса и предложения иностранной валюты со стороны корпоративного сектора под влиянием колебаний цен на нефть, состояния мировой экономики, геополитического фона, а также параметров развития российской экономики.

Максимального уровня на внутреннем валютном рынке официальный обменный курс американского доллара достиг 31 декабря, увеличившись до 72,88 руб., а евро – 25 августа, увеличившись до 81,15 руб.

Изменению ситуации на валютном рынке способствовал рост цен на нефть, а также стабилизация геополитической обстановки. Достигнув локального минимума в 53,3 долл./барр. в середине марта, уже в апреле среднемесячная стоимость барреля нефти марки Brent составила 61,6 долл./барр., а в первой половине мая – 66,8 долл./барр. Как было сказано ранее, существенный вклад в ослабление панических настроений на внутреннем валютном рынке, которые достигли пика в декабре 2014 г.,

внесло увеличение объемов предоставления иностранной валюты Банком России кредитным организациям в рамках операций РЕПО.



Примечание. Для индекса реального эффективного курса рубля январь 2008 г. = 100%.

Рис. 7. Динамика обменного курса рубля

Источник: Банк России, расчеты авторов.

В условиях быстрого укрепления рубля Банк России объявил 14 мая о возобновлении ежедневных операций по покупке иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, целью которых было пополнение международных резервов. Предполагалось, что их объем будет ограничиваться 100–200 млн долл. в день. Фактический объем ежедневных операций, осуществленных Банком России в этот период, был близок к верхней границе объявленного интервала и составлял 191 млн долл., а их суммарный объем в 2015 г. лишь незначительно превысил 10 млрд долл. Валютные интервенции, направленные на пополнение международных резервов, Банк России продолжал вплоть до 28 июля 2015 г., когда официальный курс доллара превысил отметку в 58,78 руб. В условиях нового снижения цен на нефть и роста инфляционных ожиданий регулятором было принято решение о прекращении интервенций. На наш взгляд, решение о возобновлении валютных интервенций было не совсем оправданным, так как оно фактически противоречило основной цели ЦБ РФ по снижению инфляции. В итоге ЦБ РФ не удалось существенно нарастить резервы, однако у участников валютного рынка появились основания полагать, что ЦБ РФ будет препятствовать номинальному укреплению рубля, допуская при этом его ослабление.

Обесценение российского рубля продолжалось на протяжении пяти месяцев: к сентябрю среднемесячный обменный курс доллара возрос до 66,77 руб. по сравнению с 50,58 руб. в мае, евро – до 75,04 руб. по сравнению с 56,52 руб. соответственно. Однако уже в октябре вслед за некоторым ослаблением напряженности в отношениях с Западом и обесценением американского доллара, а соответственно и повышением мировых цен на нефть возобновился рост обменного курса российского рубля. Но данный эффект оказался весьма краткосрочным. Укрепившись в октябре на 5,9% к предыдущему

периоду по отношению и к доллару США, и к евро, за ноябрь–декабрь рубль обесценился на 4,9% по отношению к доллару и на 1,0% по отношению к евро.

Отметим, что переход к плавающему валютному курсу в условиях резкого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры привел к значительному увеличению волатильности курса рубля. В результате внутримесячная волатильность¹ обменного курса доллара к рублю в 2015 г. превысила 10%, что, хотя и существенно уступает уровню 2014 г. (16,6%), в 3 раза превышает параметры не только 2010–2013 г., но и кризисного 2008 г., когда обменный курс формировался в рамках управляемого плавающего валютного курса (рис. 8).

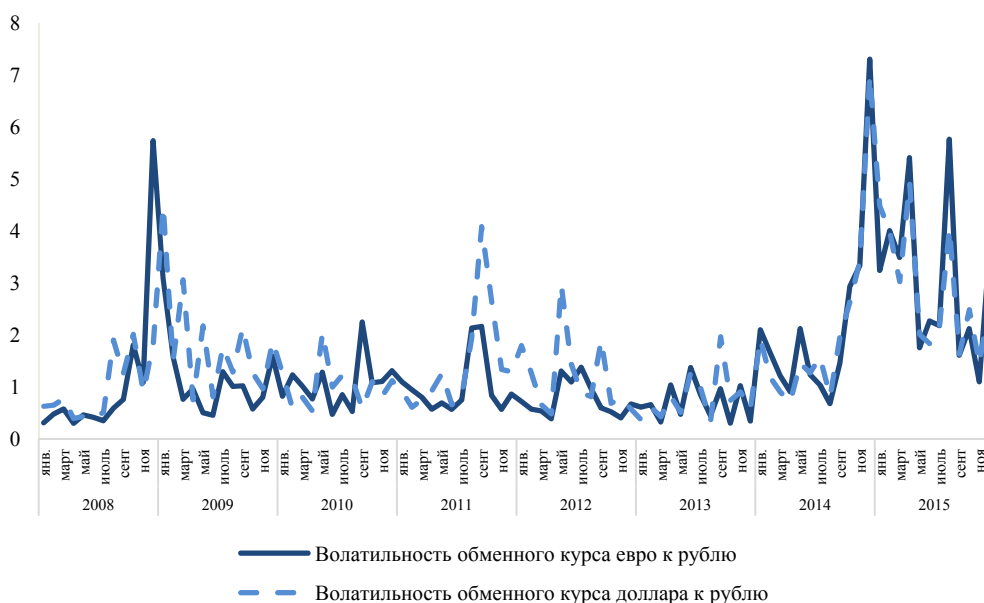


Рис. 8. Волатильность обменных курсов евро и доллара к рублю

Источник: Банк России, расчеты авторов.

С одной стороны, рост курсовой волатильности чреват повышением валютных рисков экономических агентов, но, с другой стороны, именно это позволяет снизить как объемы спекулятивной игры на валютном рынке, так и увеличение доли вкладов, номинированных в иностранной валюте. В результате, несмотря на обесценивание российского рубля по итогам 2015 г. по отношению к доллару на 37,4% к соответствующему периоду предыдущего года и на 25,2% в аналогичном исчислении по отношению к евро, объем валютных депозитов² корпоративного сектора (за исключением банков) и населения на счетах в кредитных организациях за 2015 г. возрос на 18,3% по сравнению с их увеличением на 15,4% за 2014 г. Рост рублевых вкладов при этом ускорился до 7,7% по сравнению с 5,4% соответственно в 2014 г. В результате уровень долларизации экономики РФ, измеренный как отношение номинированных в иностранных валютах обязательств перед корпоративным сектором и населением банков к их общему объему,

¹ Внутримесячная волатильность обменного курса иностранных валют к российскому рублю, рассчитываемая на основе ежедневных официальных курсов, представляет собой процентное отношение стандартного отклонения обменного курса к его среднемесячному значению.

² В валютном эквиваленте.

к концу ноября 2015 г. возрос до 30,0% по сравнению с 25,4% на начало 2015 г., что отражает прежде всего эффект курсовой переоценки. Для сравнения: на начало 2014 г. уровень долларизации экономики составлял 15,7%. Таким образом, быстрая адаптация обменного курса к новым экономическим реалиям позволила предотвратить массовый переток средств с рублевых счетов на валютные, как это было не только во время кризиса 2008–2009 гг., но и в 2014 г.

В целом динамика курса российского рубля по отношению к основным мировым валютам в 2014–2015 гг. соответствовала трендам, характерным для валют развивающихся стран. Однако темпы обесценения российского рубля оказались наиболее существенными, что отражало влияние геополитических рисков, а также укрепление позиций американского доллара на мировом валютном рынке и снижение мировых цен на нефть. В результате за этот период российский рубль по отношению к доллару США обесценился в 1,9 раза, тогда как курс бразильского реала – в 1,6 раза, а турецкой лиры – в 1,3 раза (рис. 9).

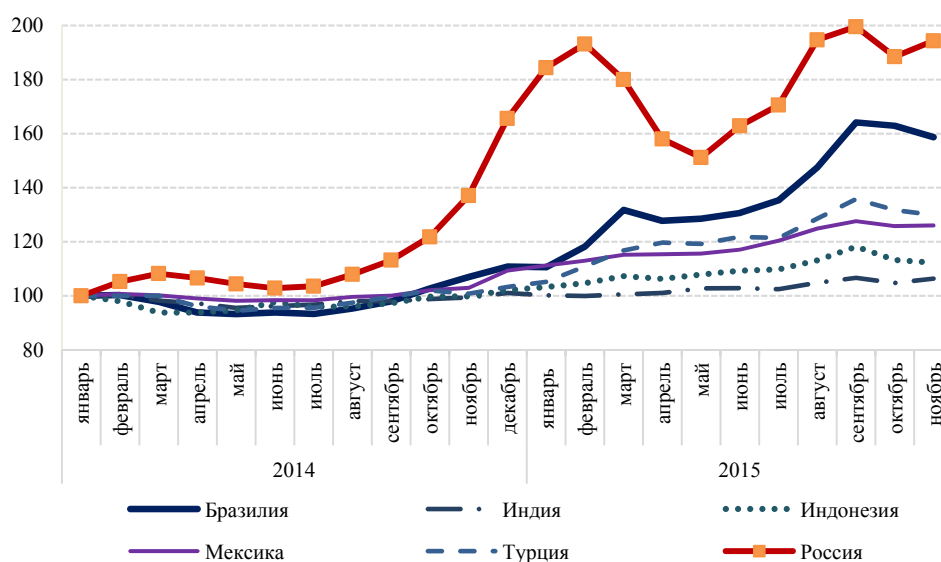


Рис. 9. Динамика курса доллара США относительно валют развивающихся стран (январь 2014 г. = 100%)

Источник: International Financial Statistics (IMF), расчеты авторов.

2.1.3. Инфляционные процессы

В декабре 2015 г. инфляция составила 12,9% по отношению к декабрю 2014 г., что выше аналогичного показателя 2014 г. (11,4%), а также существенно выше целевого ориентира по инфляции на 2017 г. (4%), установленного в «Основных направлениях денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2015–2017 гг.». Инфляция достигла наибольших значений в марте 2015 г. (+16,9%) в связи с пиком действия эффекта переноса обесценения валютного курса в цены (см. рис. 10).

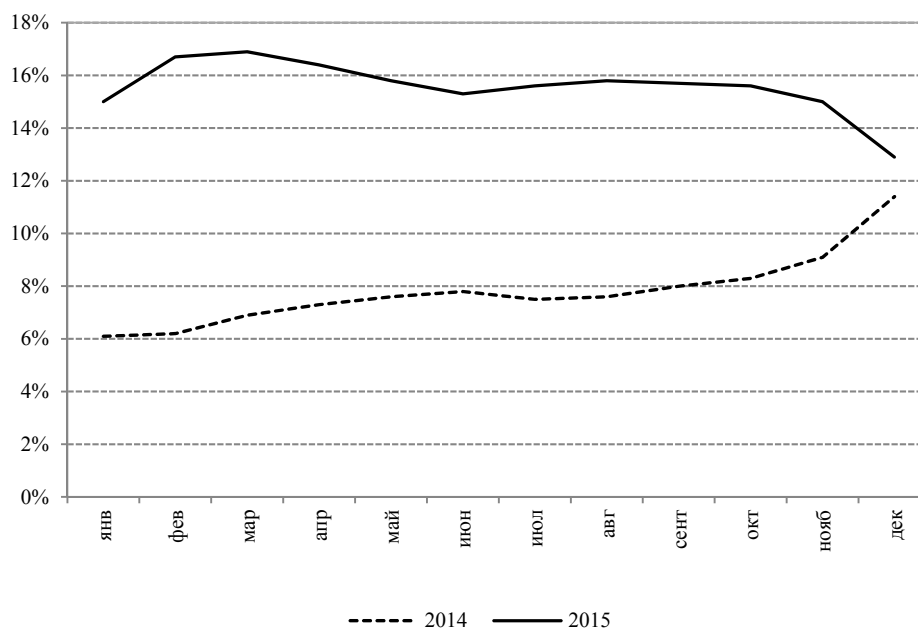


Рис. 10. Темп прироста ИПЦ в 2014–2015 гг. (% за предыдущие 12 месяцев)

Источник: Росстат; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Ускорение инфляции в 2015 г. было вызвано действием главным образом немонетарных факторов. Основной вклад в ускорение инфляции с учетом значительной доли импортных товаров в потреблении экономических агентов РФ внесло ослабление рубля, пик которого пришелся на начало года вследствие масштабного оттока капитала, роста девальвационных ожиданий и снижения цен на нефть, а также на август 2015 г. (снижение курса на 10,6%) в результате существенного падения цен на нефть с 51,8 долл. до 42,4 долл. за баррель. Отметим, что, по нашим оценкам, эффект переноса обменного курса в цены потребительских товаров в России составляет от 10 до 20% в зависимости от валюты и периода оценки. Иными словами, при ослаблении рубля на 1% потребительские цены вырастают на 0,1–0,2%. Кумулятивный вклад ослабления рубля в течение 2015 г. в годовую инфляцию на начало декабря, по нашим оценкам, составил 9,5–10,2 п.п. Отметим, что, по оценкам Минэкономразвития России, вклад эффекта переноса обесценения рубля в годовую инфляцию в августе 2015 г. составлял 8 п.п.¹

С учетом масштаба эффекта переноса валютного курса в цены, существенной зависимости состояния российской экономики от конъюнктуры мирового рынка углеводородов, характеризующейся высокой волатильностью, а также инерционности инфляционных ожиданий в РФ установленная ЦБ РФ среднесрочная цель по инфляции (+4%) к 2017 г. вряд ли будет достигнута. Отметим, что по итогам декабря 2015 г. инфляция за предыдущие 12 месяцев составила 12,9%, а инфляционные ожидания выросли до

¹ О текущей ситуации в экономике Российской Федерации по итогам января–августа 2015 г. Минэкономразвития.

16,4%. Помимо этого, следует учитывать, что начиная с 1999 г. Банку России систематически не удавалось достигать указанных в рамках «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики» целевых ориентиров по инфляции, за исключением 2003 г. (факт – 12%, цель – 10–12%), 2010 г., когда фактическая инфляция оказалась ниже целевого диапазона (факт – 8,8%, цель – 9–10%), а также 2011 г. (факт – 6,1%, цель – 6–7%). В связи с этим уровень доверия экономических агентов к целевым ориентирам по инфляции остается низким, что является одним из факторов, препятствующих достижению установленных целей. На наш взгляд, ЦБ РФ следует формулировать более реалистичные цели по инфляции с указанием узкого диапазона допустимых отклонений (+/-1 п.п.) для повышения уровня доверия экономических агентов и снижения инфляционных ожиданий.

Как показано в *табл. 3*, за период с января по декабрь 2015 г. темп прироста цен на потребительские товары оказался несколько ниже аналогичного показателя 2014 г. Существенный вклад в повышение цен продовольственных товаров внесло подорожание подсолнечного масла (+37,2%), рыбы и морепродуктов (+20,9%), макаронных изделий (+19,5%), плодоовощной продукции (+17,4%), крупы и бобовых (+15,5%), хлеба и хлебобулочных изделий (+13,2%). Отметим, что рост цен на макаронные изделия, хлеб и хлебобулочные изделия обусловлен существенным подорожанием сырья, включая пшеницу и другие зерновые. Рост цен на подсолнечное масло связан с благоприятной конъюнктурой мирового рынка масличных, а также со снижением урожайности в связи с жаркими погодными условиями в летний период в ряде регионов России. В то же время одним из основных факторов ускорения инфляции на отдельные виды продовольственной продукции является действие эффекта переноса обесценения валютного курса в цены.

Решение Правительства РФ продлить продуктовое эмбарго из стран Евросоюза, из Норвегии, США, Канады и Австралии, принятое в конце июня 2015 г., на наш взгляд, не оказало дополнительного существенного влияния на динамику цен товаров, попавших под запрет, так как адаптация производителей и торговых сетей к введенным ограничениям уже практически завершилась, о чем свидетельствовало замедление темпов роста цен на соответствующие виды товаров.

Темп прироста цен на непродовольственные товары в 2015 г. ускорился (+13,2%). Быстрее всего в данной товарной группе в связи с повышением акцизов, а также со снижением курса рубля росли цены на табачные изделия (+26,6%). Необходимо отметить рост цен на моющие и чистящие средства (+22,4%), на медикаменты (+19,6%), на ткани (+19,7%), на электротовары и другие бытовые приборы (+16,8%), на обувь (+15,1%). В целом удорожание непродовольственных товаров также связано с ослаблением рубля в условиях высокой зависимости российского рынка от зарубежных поставок.

В январе–декабре 2015 г. платные услуги населению подорожали на 10,2% по сравнению с 2014 г. Заметный вклад в удорожание платных услуг внес рост цен на услуги страхования (20,5%), зарубежного туризма (19,8%), дошкольного воспитания (16,8%), на жилищные услуги (12,1%), медицинские услуги (11,1%). Отметим, что удорожание услуг зарубежного туризма и страхования связано с ослаблением курса национальной валюты. Существенное влияние на страховые тарифы оказало повышение тарифов ОСАГО.

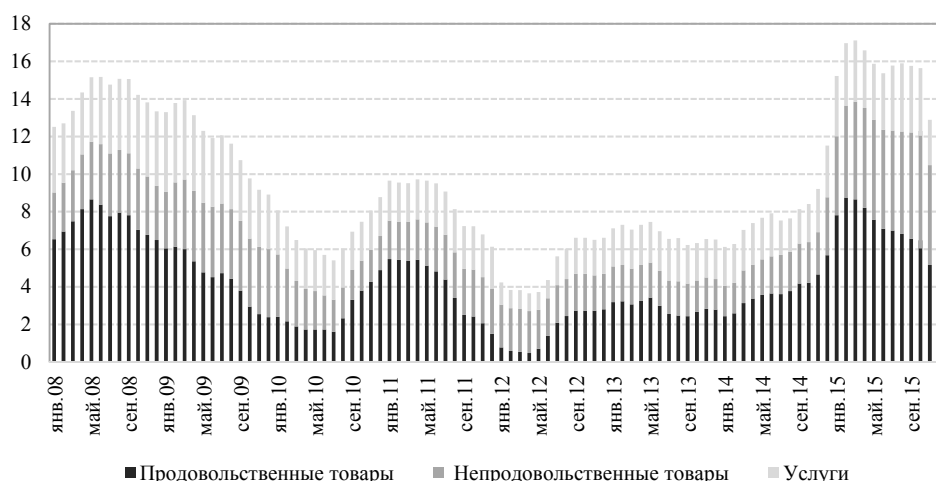


Рис. 11. Структура инфляции в 2008–2015 гг.
(%, месяц к соответствующему месяцу предыдущего года)

Источник: Росстат; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По данным опроса населения ООО «ИНФОМ», публикуемого Банком России ежемесячно, медианное значение ожидаемой инфляции на год вперед в конце 2014 г. существенно превышало фактическую инфляцию за предыдущие 12 месяцев (на 4–5,5 п.п.). В январе–феврале 2015 г. данный разрыв сократился (1,4–1,6 п.п.), что свидетельствовало о некотором снижении панических настроений экономических агентов. В марте–августе 2015 г. инфляционные ожидания оказались ниже фактических значений инфляции преимущественно в связи со стабилизацией ситуации на валютном рынке. В ноябре инфляционные ожидания вновь выросли на 0,5 п.п. – до 15,8%, а в декабре еще на 0,6 п.п. – до 16,4%, что было обусловлено ожиданиями населения относительно снижения курса рубля к концу года. Следует отметить, что высокие инфляционные ожидания препятствуют смягчению денежно-кредитной политики, замедляя снижение инфляции.

Таблица 3

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2013–2015 гг. (% к декабрю предыдущего года)

1	2013	2014	2015	2013–2015 ¹
ИИЦ	6,5	11,4	12,9	33,9
Продовольственные товары	7,3	15,4	14,0	41,2
Крупа и бобовые	3,2	34,6	15,5	60,4
Масло сливочное	18,6	14,5	10,6	50,2
Масло подсолнечное	-3	5,0	37,2	39,7
Макаронные изделия	4,7	8,4	19,5	35,6
Молоко и молочная продукция	13,1	14,4	11,5	44,3
Яйца	28,8	4,6	9,8	47,9
Хлеб и хлебобулочные изделия	8,0	7,5	13,2	31,4
Мясо и птица	-3	20,1	4,3	21,5
Рыба и морепродукты	7,6	19,1	20,9	54,9
Флодоовощная продукция	9,3	22,0	17,4	56,5
Алкогольные напитки	14,6	13,7	10,7	44,2

¹ Инфляция за 2013–2015 гг.

Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5
Непродовольственные товары	4,5	8,1	13,7	28,4
Медикаменты	2,5	13,1	19,6	38,6
Бензин автомобильный	5,7	8,6	4,8	20,3
Табачные изделия	29,3	27,1	26,6	108,1
Услуги	8,0	10,5	10,2	31,5
Жилищно-коммунальные услуги	9,8	9,4	10,1	32,3
Услуги дошкольного воспитания	9,9	15,6	16,8	48,4
Санаторно-оздоровительные услуги	5,7	7,6	14,4	30,1
Услуги пассажирского транспорта	8,9	7,3	10,7	29,4
Услуги организаций культуры	10,5	9,9	7,2	30,2

Источник: Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы прироста потребительских цен в России и в других странах (табл. 4).

Таблица 4

**Динамика индексов потребительских цен в разных странах
в 2013–2015 гг. (% в год)**

	2013	2014	2015*	2013–2015**
Азербайджан	3,5	-0,1	2,7	6,2
Армения	5,6	4,6	-2,4	7,8
Белоруссия	16,5	16,2	10,1	49,0
Казахстан	4,8	7,4	8,2	21,8
Киргизия	4,0	10,5	1,4	16,5
Молдавия	5,2	4,7	11,5	22,8
Россия	6,5	11,4	11,2	31,9
Таджикистан	3,7	7,4	4,1	15,9
Украина	0,5	24,9	39,5	75,1
Германия	1,5	0,9	0,4	2,8
Франция	0,9	0,5	0,2	1,6
США	1,5	1,6	1,3	4,5
Нидерланды	2,5	1,0	1,3	4,9

* Данные за январь–октябрь.

** Инфляция за 2013 г. – октябрь 2015 г.

Источник: Межгосударственный статистический комитет СНГ (<http://www.cisstat.com/>), база данных ОЭСР (<http://stats.oecd.org/>).

За период с января по октябрь 2015 г. Россия оказалась на 3-м месте среди стран СНГ по темпам роста потребительских цен после Украины и Молдавии. Инфляция в России с января по октябрь 2015 г. в среднем в 14 раз превышала аналогичный показатель развитых стран (табл. 4). Таким образом, инфляция в России продолжает оставаться высокой на фоне как развитых стран, так и экономик с развивающимися рынками.

В 2016 г. сдерживающими инфляцию факторами станут слабая экономическая активность, умеренный рост денежного предложения. Однако эффект переноса обменного курса рубля в цены в результате обесценения рубля в ноябре 2015 г. на 3% и на 10% – в декабре 2015 г. будет препятствовать замедлению инфляции, которая по итогам 2016 г., скорее всего, превысит прогнозы Минэкономразвития (6,4%) на 1,5–2 п.п. Отметим, что дополнительное проинфляционное давление в 2016 г. могут оказать экономические санкции России против Турции, вводимые с 1 января 2016 г.

В целом, на наш взгляд, достижение целевого уровня инфляции (4%) к 2017 г. является маловероятным с учетом напряженной геополитической обстановки, высокой волатильности цен на нефть и обменного курса рубля, несмотря на сдерживающее воздействие монетарных факторов на инфляционные процессы.

2.1.4. Основные решения в области денежно-кредитной политики

В 2015 г. Банк России проводил умеренно жесткую денежно-кредитную политику, направленную на снижение инфляции с учетом значительного замедления экономической активности. ЦБ РФ поэтапно снижал ключевую ставку процента с 17% в январе до 11% в ноябре 2015 г. 30 января ключевая ставка была снижена с 17% годовых до 15% годовых, 13 марта – еще на 1 п.п. до 14% годовых, 30 апреля – до 12,5% годовых, 15 июня – до 11,5%, а 31 июля – до 11% годовых. Отметим, что сохранение ключевой ставки процента на относительно высоком уровне (в номинальном выражении) было вполне оправданным. Дело в том, что в реальном выражении процентные ставки в РФ продолжают оставаться низкими, в том числе по сравнению с другими развивающимися странами (рис. 12, 13).

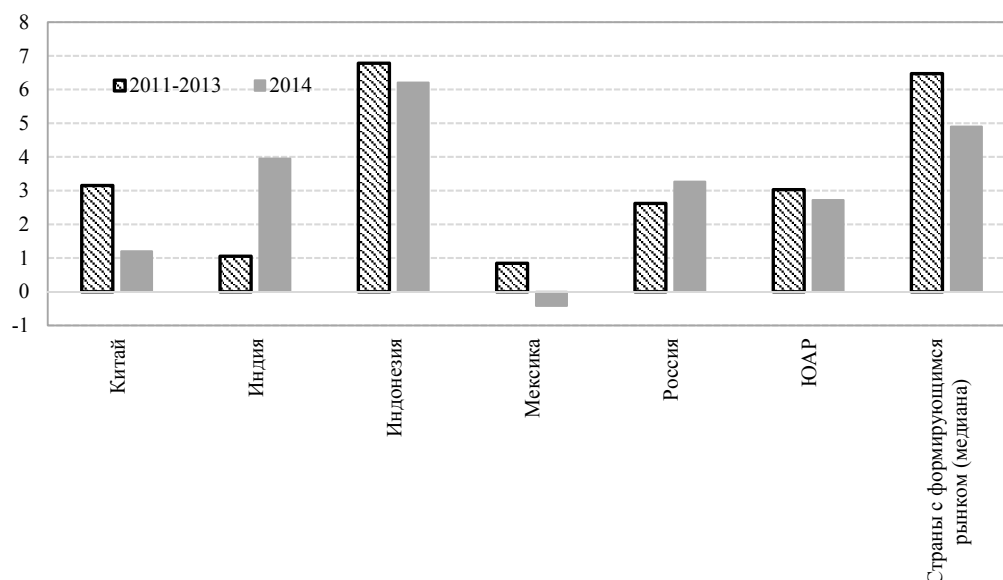


Рис. 12. Реальные ставки денежного рынка в странах с формирующимся рынком, членах «группы двадцати» (G20) (% годовых)

Источник: МВФ.

Отметим, что после увеличения инфляции до 15,8% в годовом выражении в августе 2015 г. темпы прироста цен снижались весьма медленно (15,7% в сентябре, 15,6% в октябре, 15% в ноябре к соответствующему периоду 2014 г.). В условиях высоких инфляционных рисков, рисков обесценения рубля, связанных в том числе с неопределенностью относительно дальнейшей динамики цен на нефть, с геополитической напряженностью, с ожиданиями инвесторов ужесточения монетарной политики ФРС США, снижение ключевой ставки процента представляется нецелесообразным.

Вследствие стабилизации ситуации на валютном рынке и снижения рисков для финансовой стабильности в марте–апреле 2015 г. ЦБ РФ параллельно со снижением клю-

чевой ставки трижды повышал минимальные ставки процента по инструментам предоставления ликвидности в иностранной валюте. В частности, 30 марта Банк России поднял минимальные процентные ставки на аукционах валютного РЕПО до LIBOR + 1 п.п. (ранее – LIBOR + 0,5 п.п.). Новые ставки по-прежнему оставались привлекательными для заемщиков, особенно в условиях финансовых санкций, однако данная мера ЦБ РФ демонстрировала уверенность Банка России в том, что валютной ликвидности у банков достаточно. При этом сохранявшийся спрос на аукционах валютного РЕПО был связан с возможностью привлечения валюты по сравнительно невысоким ставкам и ее вложения, например, в еврооблигации крупнейших российских компаний, доходность по которым намного выше.

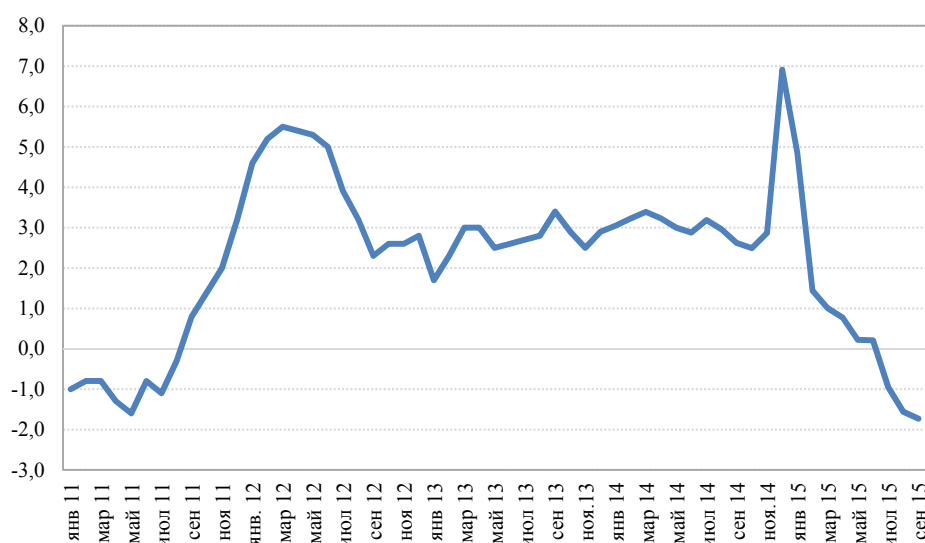


Рис. 13. Реальная ставка процента по кредитам до года юридическим лицам в РФ в 2011–2015 гг. (% годовых)

Источник: ЦБ РФ.

С 21 апреля ЦБ РФ повысил минимальные процентные ставки на аукционах РЕПО в иностранной валюте еще на 0,5 п.п. до уровня ставки LIBOR, увеличенной на 2 п.п. на срок 1 неделя и 28 дней и на 2,5 п.п. на срок 12 месяцев. Также ЦБ РФ повысил минимальные процентные ставки на аукционах по предоставлению кредитов в иностранной валюте, обеспеченных залогом прав требования по кредитам в иностранной валюте, до уровня ставки LIBOR, увеличенной на 2,25 п.п. на срок 28 дней и на 2,75 п.п. на срок 365 дней. Как и в рамках предыдущего повышения ставок 13 апреля, стоимость годовых кредитов была увеличена более значительно (на 0,75 п.п.) по сравнению с кредитами на 28 дней и 1 неделю (на 0,5 п.п.). Данная мера была призвана сдержать укрепление рубля, вызванное ростом оптимизма инвесторов из-за повышения цен на нефть и ослабления геополитической напряженности.

Учитывая стабильную ситуацию на валютном рынке, 18 мая Банк России прекратил проведение операций валютного РЕПО сроком 365 дней. Однако 27 ноября ЦБ РФ объявил о возобновлении использования данных с 14 декабря 2015 г. Данная мера вызвана необходимостью рефинансирования задолженности коммерческих банков по выданным ранее годовым аукционам валютного РЕПО, потребностью в осуществлении вы-

плат российскими компаниями по внешним займам, а также повышением спроса на иностранную валюту в результате увеличения ставки процента ФРС США в декабре 2015 г. Однако мы полагаем, что этот инструмент должен использоваться лишь при возникновении рисков финансовой нестабильности, а в целом курс рубля должен оставаться плавающим и тем самым позволяющим экономике адаптироваться к изменению условий торговли.

С целью расширения возможностей кредитных организаций по управлению ликвидностью Банк России принял решение повысить с 10 сентября 2015 г. коэффициент усреднения, используемый банками для расчета усредненной величины обязательных резервов, с 0,7 до 0,8. Для небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитно-кредитные операции, коэффициент повышен с 0,7 до 1,0. Данное решение направлено на перераспределение средств между счетами кредитных организаций по учету обязательных резервов и их корреспондентскими счетами в Банке России. Напомним, что механизм усреднения дает возможность банку держать часть обязательных резервов не на специальных счетах, а на корреспондентском счете в ЦБ.

С 16 июня 2015 г. система инструментов денежно-кредитной политики была дополнена аукционами «валютный своп» «тонкой настройки» по покупке долларов США и евро за рубли на срок от 1 до 2 дней. В случае проведения аукционов РЕПО «тонкой настройки» на срок от 1 до 2 дней Банк России намерен принимать решение о целесообразности проведения аукционов «валютный своп» «тонкой настройки» на аналогичный срок с учетом ситуации на денежном рынке. При проведении аукционов РЕПО и «валютный своп» «тонкой настройки» устанавливается общий максимальный объем предоставляемых средств. Минимальная процентная ставка по рублевой части сделок «валютный своп» установлена на уровне ключевой, а процентная ставка по валютной части равна нулю.

Принятое решение расширило возможности кредитных организаций по управлению собственной рублевой ликвидностью и активами, принимаемыми Банком России в качестве обеспечения по операциям рефинансирования. Использование подобных аукционов в периоды увеличения спроса банковского сектора на рублевую ликвидность будет способствовать востребованности операций «валютный своп» постоянного действия, сокращению волатильности краткосрочных процентных ставок денежного рынка, сближению их с ключевой ставкой Банка России, а также повышению эффективности процентного канала трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики.

В условиях ограниченного объема свободного рыночного обеспечения Банк России стремился создать дополнительные возможности для кредитных организаций по рефинансированию. Ломбардный список Банка России в течение 2015 г. несколько раз пополнялся новыми выпусками ценных бумаг. Кроме того, в целях более эффективного управления кредитными организациями портфелем рыночного обеспечения даты расчетов по операциям РЕПО в иностранной валюте на различные сроки были синхронизованы с датами расчетов по операциям РЕПО в рублях на срок 1 неделя. Также была предоставлена возможность использования кредитными организациями в качестве обеспечения по операциям рефинансирования облигаций нефинансовых организаций и ипотечных облигаций, эмитенты (выпуски) которых не имеют рейтингов рейтинговых агентств, государственных гарантий Российской Федерации или поручительств АИЖК.

Наконец, важно отметить, что Банк России продолжил повышать степень открытости проводимой монетарной политики, публикуя на регулярной основе оперативные

аналитические обзоры и статистические данные, включая информацию об инфляционных ожиданиях населения, о графике платежей по внешнему долгу и прочее, а также серию докладов об экономических исследованиях по актуальным вопросам. На наш взгляд, предоставление информации о целях и результатах принятых мер монетарной политики, обсуждение характера инфляционных процессов в России способствуют увеличению доверия экономических агентов к политике ЦБ РФ, что, в конечном счете, ведет к повышению ее эффективности.

2.1.5. Платежный баланс и обменный курс рубля

В 2015 г. происходила адаптация платежного баланса России к резкому ухудшению условий торговли. По итогам года положительное сальдо счета текущих операций превысило отрицательное сальдо финансового счета, наблюдался незначительный рост валовых международных резервов ЦБ РФ. При этом чистый отток капитала из страны в 2015 г. оказался существенно ниже, чем в 2014 г., в связи с сокращением иностранных активов банковского сектора и с существенно меньшим увеличением иностранных активов прочих секторов.

В соответствии с опубликованной Банком России предварительной оценкой платежного баланса РФ за январь–декабрь 2015 г. положительное сальдо счета текущих операций составило 65,8 млрд долл., увеличившись на 12,7% по сравнению с 2014 г. (см. *табл. 5*). Положительное сальдо торгового баланса уменьшилось на 23,2% (со 189,7 млрд до 145,6 млрд долл.) в связи с масштабным падением цен на основные товары российского экспорта (см. *рис. 14*). В частности, за год экспорт товаров снизился на 31,8% (с 498 млрд до 340 млрд долл.). Сокращение импорта товаров, обусловленное снижением курса рубля и доходов экономических агентов, составило 37,0% (с 308 млрд до 194 млрд долл.). По всей видимости, падение импорта в 2016 г. также будет существенным в связи с продолжением ослабления рубля в начале 2016 г.

Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 58,3% в общей величине экспорта, снизившись на 7 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2014 г., что преимущественно объясняется падением цены на нефть в 2015 г. на 22,5% – до 38,8 долл. за баррель в среднем в декабре 2015 г. (см. *рис. 15*).

Несмотря на снижение торгового сальдо в 2015 г., увеличению сальдо счета текущих операций способствовало снижение дефицита баланса услуг, баланса инвестиционных доходов и баланса оплаты труда. Так, дефицит баланса услуг за 2015 г. достиг 37,1 млрд долл. и снизился (по абсолютной величине) по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. на 32,9%. Экспорт услуг составил 49,7 млрд долл., снизившись по сравнению с предыдущим годом на 16 млрд долл. (на 24,4%). Импорт услуг за 12 месяцев 2015 г. стал меньше аналогичного показателя 2014 г. на 28,3% и достиг 86,8 млрд долл., что в первую очередь обусловлено снижением расходов россиян на поездки за границу.

Баланс оплаты труда за январь–декабрь 2015 г. сократился на 57,4% и составил 4,3 млрд долл. (в 2014 г. он равнялся -10,1 млрд долл.), по всей видимости, в результате сокращения оплаты труда мигрантов из-за падения спроса на их услуги.

Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2015 г. по сравнению с 2014 г. уменьшился на 44,7%, составив 32,0 млрд долл., в связи со снижением расходов по обслуживанию сократившегося внешнего долга. Инвестиционные доходы к получению сократились на 19,2% – с 42,2 млрд до 34,1 млрд долл. Доходы к выплате по нефинансовым предприятиям снизились на 30,8% (до 55,5 млрд долл.), а по банкам –

на 49,4% (до 8,6 млрд долл.), что определило снижение общих доходов к выплате на 34,0% (до 66,1 млрд долл.). Баланс ренты¹ за 2015 г. составил 0,0 млрд долл. (+0,1 млрд долл. в 2014 г.). Баланс вторичных доходов² по результатам 12 месяцев 2015 г. составил (-6,4) млрд долл. (в 2014 г. – (-8,2) млрд долл.), а баланс капитальных трансфертов – (-0,2) млрд долл., (в 2014 г. – (-42,0) млрд долл. в связи с прощением долгов Кубе, Узбекистану и Северной Корее).

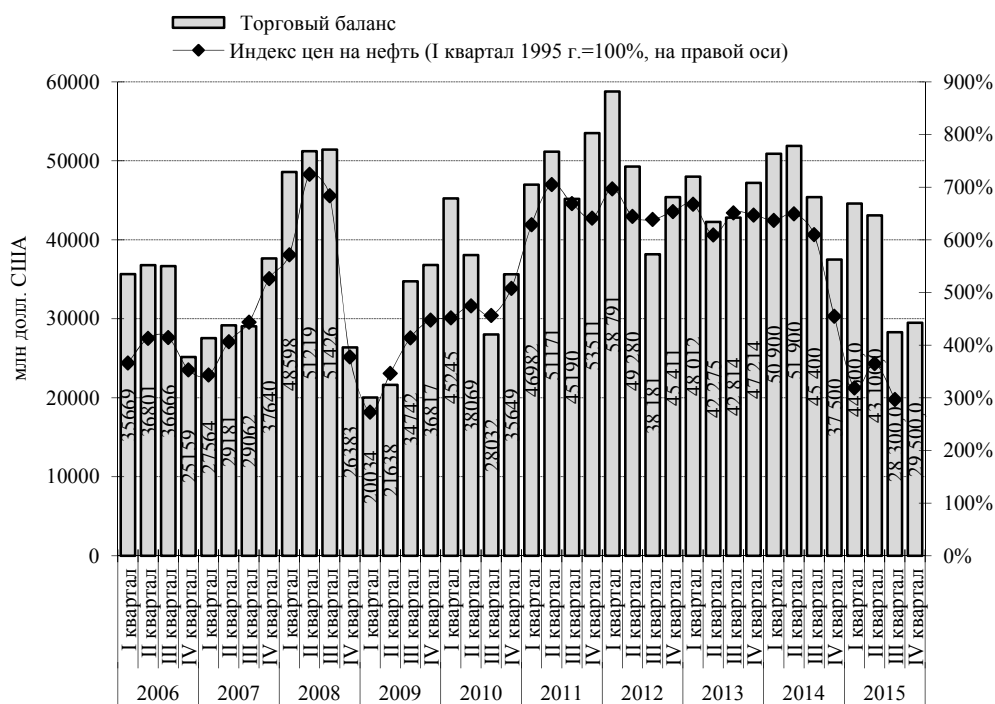


Рис. 14. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2015 гг.

Источник: Банк России; ЕИА; расчет ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

¹ Рентой называется доход к получению за предоставление природных ресурсов в распоряжение другой институциональной единице. Примеры ренты включают суммы к оплате за пользование землей, добычу минеральных ресурсов и других полезных ископаемых, а также за право ловли рыбы, использования леса и пастбищ.

² Ранее – баланс текущих трансфертов. По информации ЦБ РФ, текущие трансферты увеличивают уровень располагаемого дохода и потребления товаров и услуг получателя и уменьшают располагаемый доход и потенциальные возможности потребления донора, например, гуманитарную помощь в форме потребительских товаров и услуг. Текущие трансферты отражаются в счете текущих операций. Трансферты, не являющиеся текущими, по определению являются капитальными. Капитальные трансферты приводят к изменению в объеме активов или обязательств донора и получателя и отражаются в счете операций с капиталом. Если донор и получатель являются резидентами разных стран, капитальный трансферт приводит к изменению в уровне национального богатства экономик, которые они представляют. Примерами капитальных трансфертов являются безвозмездная передача прав собственности на основные фонды, прощение долгов.

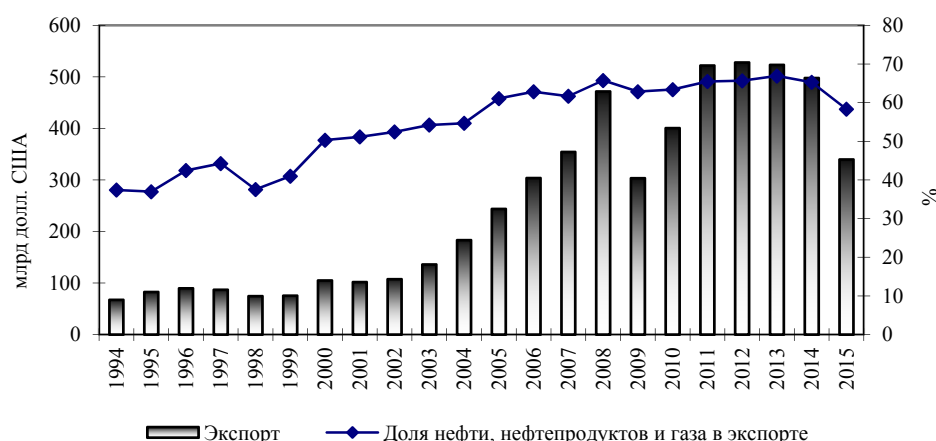


Рис. 15. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2015 гг.

Источник: Банк России.

В 2015 г. дефицит финансового счета составил 61,1 млрд долл. (130,2 млрд долл. в 2014 г.). Сокращение обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам 12 месяцев равнялось 69,8 млрд долл., что на 20,9% меньше показателя предыдущего года (48,9 млрд долл.). Внешние обязательства федеральных органов управления снизились за 2015 г. на 7,5 млрд долл. По субъектам РФ рост внешних обязательств составил 0,1 млрд долл. Прирост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2015 г. не превысил 2 млрд долл. Банковский сектор в 2015 г. продолжил снижать обязательства перед внешним миром, за год они сократились на 61,6 млрд долл. (на 37 млрд долл. в 2014 г.). Небанковский сектор за 2015 г. сократил величину внешних обязательств на 2,7 млрд долл., в то время как в 2014 г. они увеличились на 1 млрд. Приток прямых иностранных инвестиций составил 6,7 млрд долл. против 18,5 млрд долл. в 2014 г., достигнув минимального значения с 2003 г. Прочие внешние обязательства (портфельные инвестиции, ссуды и займы, прочие пассивы) в 2015 г. сократились на 9,5 млрд долл. (после снижения в 2014 г. на 17,8 млрд долл.). Отметим, что в 2015 г. погашения по графику должны были составить 82,6 млрд долл., однако фактически внешние обязательства сократилась лишь на 2,7 млрд долл. Это может быть связано с проведением внутригрупповых операций по управлению внешней задолженностью, в результате которых банки выплачивают долг связанным кредиторам, которые затем используют полученные средства для погашения «реального» внешнего долга.

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) снизились за 12 месяцев 2015 г. на 8,6 млрд долл. (в 2014 г. наблюдался рост данного показателя на 81,3 млрд долл.). При этом иностранные активы органов денежно-кредитного регулирования увеличились на 0,4 млрд долл. (сокращение на 0,5 млрд долл. в 2014 г.). Иностранные активы банковского сектора сократились за 2015 г. на 28,2 млрд долл. (рост на 48,5 млрд долл. в 2014 г.). Частично сокращение иностранных активов банковского сектора было обусловлено погашением валютной задолженности банков перед Банком России. За второе полугодие банки вернули ЦБ РФ 10,9 млрд долл., используя для этого в том числе средства в иностранной валюте, размещенные на корреспондентских счетах в Банке России. Отметим, что, по данным за январь–сентябрь 2015 г., снижение активов банков в результате проведения

операций с наличной иностранной валютой с нерезидентами составило 7,8 млрд долл. (за 2014 г. они выросли на 50,4 млрд долл.). При этом в результате операций с населением сокращение активов банков в наличной иностранной валюте составило лишь 0,6 млрд долл. (-38,1 млрд долл. за 2014 г.). Иными словами, в 2015 г. население предъявляло значительно меньший спрос на наличную иностранную валюту, чем годом ранее. По оценкам Банка России, за 9 месяцев 2015 г. объем наличной иностранной валюты на руках у населения снизился на 11,8 млрд долл. и составил 40,5 млрд долл.

Иностранные активы частного нефинансового сектора экономики выросли за 2015 г. лишь на 17,8 млрд долл. по сравнению с их увеличением на 72,6 млрд долл. в 2014 г. В абсолютном выражении сильнее всего уменьшились прямые инвестиции российских резидентов за рубеж (с 54,5 млрд долл. в 2014 г. до 20,5 млрд долл. в 2015 г.). Также отметим продолжение тенденции сокращения величины сомнительных операций, величина которых снизилась на 2,8 млрд долл. – до 4 млрд долл. Портфельные инвестиции за рубеж сократились с 5,6 млрд долл. в 2014 г. до 1,5 млрд долл. в 2015 г. Прочие активы небанковского сектора в 2015 г. выросли на 41,2% меньше, чем годом ранее (4 млрд против 6,8 млрд долл. в 2014 г.).

Таблица 5

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего
долга в 2013–2015 гг. (млрд долл.)**

Показатель	2013					2014					2015				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.*	Год
Сальдо счета текущих операций и счета операций с капиталом	25,0	1,8	-0,3	8,2	34,8	25,8	12,1	6,2	14,3	58,4	29,3	15,9	7,5	13,0	65,8
Финансовый счет (кроме резервных активов)**	13,3	8,2	4,9	19,8	46,2	47,1	27,8	6,0	49,4	130,2	36,7	19,0	2,4	3,1	61,1
Изменение валютных резервов (знак «+» означает рост, а знак «-» – рост резервов)	4,9	-4,4	-7,4	-15,2	-22,1	-27,4	-10,3	-5,7	-64,2	-107,5	-10,1	-2,2	9,7	3,8	1,3
Чистые ошибки и пропуски	-6,8	1,9	-2,0	-3,4	-10,3	-5,9	5,4	4,1	2,7	6,2	-2,8	1,1	4,6	-6,1	-3,2
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)	55,3	16,1	8,5	12,6	92,4	-13,0	16,9	-51,9	-81,8	-129,8	-42,9	0,5	-18,5	-22,9	-83,8
Изменение внешнего государственного долга РФ	3,1	-1,5	6,7	-0,9	7,3	-8,1	3,5	-7,7	-7,8	-20,1	-8,1	2,9	-4,1	-1,6	-10,9
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	48,3	18,2	3,2	15,1	84,8	-4,4	12,6	-43,8	-68,8	-104,3	-35,9	-1,5	-14,4	-22,0	-73,9

* Предварительная оценка.

** Без учета валютных резервов.

Источник: Банк России.

Внешний долг РФ за 2015 г. снизился на 14% и на 1 января 2016 г. составил 515 млрд долл. Заметим, что в 2015 г. внешняя задолженность российского частного сектора уменьшилась на 73,9 млрд долл. (-104,3 млрд долл. в 2014 г.) (табл. 5). Государственный внешний долг снизился в 2015 г. на 10,9 млрд долл., тогда как в 2014 г. он сократился на 20,1 млрд долл.

По предварительной оценке Банка России, чистый отток капитала из нефинансового сектора за 2015 г. составил 56,9 млрд долл., что в 2,7 раза меньше, чем за 12 месяцев 2014 г. За 2015 г. чистый вывоз капитала банками достиг 33,4 млрд долл., частным нефинансовым сектором – 23,5 млрд долл. С поправкой на валютные операции банков с Банком России чистый отток капитала составил лишь 50,2 млрд долл. Отметим, что в III квартале 2015 г. впервые за длительный период времени Банк России зафиксировал чистый приток капитала в частный сектор российской экономики, составивший 1,8 млрд долл. с поправкой на операции банков с регулятором. Последний раз до этого чистый приток капитала был зафиксирован во II квартале 2010 г. в размере 4,1 млрд долл. Чистый приток капитала в III квартале 2015 г. был обусловлен ростом внешних обязательств прочих секторов в связи с привлечением новых займов, что свидетельствует о некоторой стабилизации ситуации в экономике в данный период (рис. 16).

За 2015 г. чистый вывоз капитала банками достиг 33,4 млрд долл., частным нефинансовым сектором – 23,5 млрд долл. Отметим, что в условиях нестабильной экономической ситуации в мире и рецессии в стране, высокой зависимости экономики России от экспорта энергоносителей, а также низкого качества институциональной среды добиться увеличения вложений нерезидентов в РФ крайне сложно. Как отмечалось ранее, одним из определяющих факторов оттока капитала с развивающихся рынков в 2015 г., как и в 2014 г., являлись ожидания инвесторов относительно намерений ФРС США по сворачиванию программы количественного смягчения.

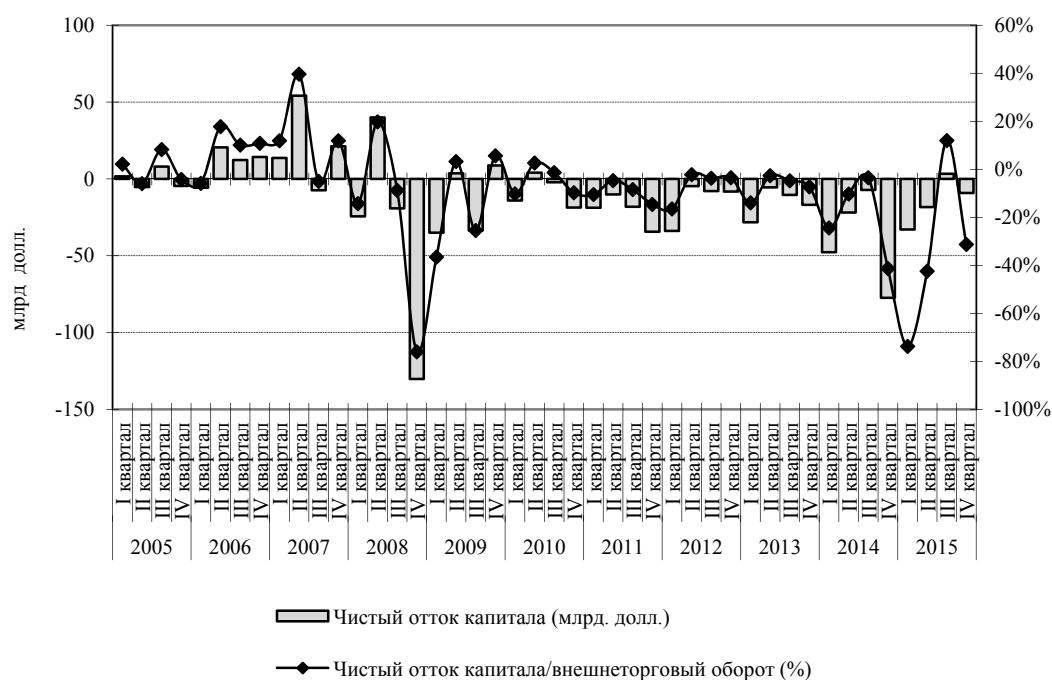


Рис. 16. Динамика чистого оттока капитала в 2005–2015 гг.

Источник: Банк России; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По итогам 2015 г. бегство капитала (см. *рис. 17*) составило, по нашим оценкам, 7,8 млрд долл. (в 2014 г. – 9,4 млрд долл.)¹.

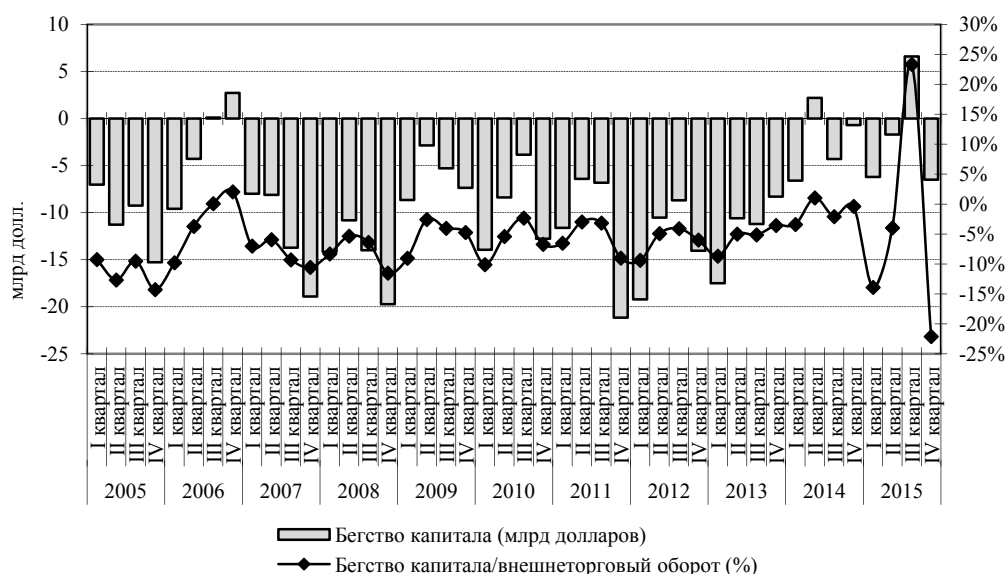


Рис. 17. Динамика бегства капитала в 2005–2015 гг.

Источник: Банк России; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом тенденции изменения показателей платежного баланса позволяют сделать вывод о том, что увеличение сальдо счета текущих операций продолжится в среднесрочной перспективе в связи с обесценением рубля и сокращением спроса на импортные товары. Снижению давления на валютный рынок будут способствовать операции валютного РЕПО Банка России, а также возможное увеличение объемов внешнего финансирования прочих секторов. В результате платежный баланс в 2016 г., скорее всего, будет оставаться устойчивым, что будет способствовать стабилизации курса рубля.

2.2. Государственный бюджет²

2.2.1. Основные параметры бюджетной системы

Основные параметры исполнения бюджетов разного уровня представлены в *табл. 6*. Доходы бюджета расширенного правительства (далее – БРП) в 2015 г. превысили объемы 2014 г. в абсолютном выражении (+123 млрд руб.), однако в долях ВВП произошло их сокращение на 0,9 п.п. ВВП, а снижение в реальном выражении (с учетом ИПЦ) достигло 13%. Расходы бюджета расширенного правительства выросли как в номинальном выражении, так в долях ВВП на 1,5 п.п. ВВП, но в реальном выражении произошло, напротив, их снижение на 7% относительно уровня 2014 г. В результате бюджет расширенного правительства был сведен с дефицитом в 3,5% ВВП, в 2014 г. дефицит был в размере 1,1% ВВП. Следует отметить, что объем дефицита в 2015 г. многократно

¹ Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «сомнительных операций» и «чистых ошибок и пропусков».

² Авторы раздела: С. Белев – РАНХиГС при Президенте РФ, А. Мамедов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Е. Фомина – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

превосходит его объемы в 2013–2014 гг. как в абсолютном выражении, так и в долях ВВП, при этом в 2011–2012 гг. наблюдался профицит. Таким образом, сбалансированность бюджетной системы России в 2015 г. значительно ухудшилась по сравнению с показателями 2011–2014 гг.

Таблица 6

Доходы и расходы бюджетной системы в 2011–2015 гг.

	2011		2012		2013		2014		2015		Отклонение 2015 г. от 2014 г. в п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Федеральный бюджет											
Доходы	11366	19,0	12854	19,2	13020	18,3	14497	18,6	13656	17,0	-1,6
Расходы	10935	18,3	12891	19,3	13343	18,8	14831	19,0	15611	19,4	0,4
Дефицит (-) / Профицит (+)	431	0,7	-37	-0,1	-323	-0,5	-334	-0,4	-1955	-2,4	2,0
Консолидированный бюджет субъектов РФ											
Доходы	7644	12,8	8064	12,0	8165	11,5	8906	11,4	9308	11,6	0,1
В том числе межбюджетные трансферты	1644	2,8	1680	2,5	1577	2,2	1728	2,2	1617	2,0	-0,2
Расходы	7679	12,9	8343	12,5	8807	12,4	9353	12,0	9480	11,8	-0,2
Дефицит (-) / Профицит (+)	-35	-0,1	-279	-0,4	-642	-0,9	-447	-0,6	-172	-0,2	-0,4
Бюджет расширенного правительства											
Доходы	20853	34,9	23089	34,5	24082	33,9	26371	33,9	26494	32,9	-0,9
Расходы	20005	33,5	22826	34,1	24931	35,1	27216	34,9	29308	36,5	1,5
Дефицит (-) / Профицит (+)	848	1,4	263	0,4	-849	-1,2	-845	-1,1	-2814	-3,5	2,4
Справочно: ВВП, млрд руб.	59698		66927		71055		77893		80413		-

Источник: Росстат, Министерство финансов, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Номинальная величина доходов федерального бюджета в 2015 г. упала на 841 млрд руб., при этом в долях ВВП падение относительно уровня 2014 г. достигло 1,6 п.п. ВВП, а в реальном исчислении снижение составило 18%. Объем расходов федерального бюджета вырос на 0,4 п.п. ВВП, однако в реальном выражении сокращение составило около 9%. Дефицит федерального бюджета в 2015 г. достиг 2,4% ВВП, что на 2,0 п.п. ВВП выше значения 2014 г. Отметим, что в соответствии с первоначальными утвержденными параметрами федерального бюджета на 2015 г. ожидалось его исполнение с дефицитом в 0,6% ВВП¹, в апрельской редакции величина дефицита достигала 3,7% ВВП.

Изменения основных параметров консолидированного бюджета субъектов РФ в 2015 г. оказались менее значительными. Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ увеличились на 0,1 п.п. ВВП. Расходы субъектов РФ составили 11,8% ВВП, что на 0,2 п.п. ВВП ниже значений в 2014 г. Дефицит консолидированного бюджета субъектов РФ в 2015 г. снизился на 0,4 п.п. ВВП до -0,2% ВВП².

В целом, сложившаяся в 2015 г. структура бюджета расширенного правительства определяется сильной чувствительностью российской бюджетной системы к ситуации на мировом рынке энергоносителей, которая в 2015 г. характеризовалась существенным снижением цен. Снижение цен на нефть и природный газ, начавшееся с середины

¹ Федеральный закон № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 01.12.2014. См. ред. от 20.04.2015; 13.07.2015; 28.11.2015).

² Подробнее о ситуации в сфере региональных бюджетов см. ниже.

2014 г., продолжилось и в 2015 г. Так, за 2015 г. среднее значение цены на нефть марки Urals не превысило 51 долл. против 97,6 долл./барр. в 2014 г.

В условиях сжатия ресурсной базы бюджетной системы РФ важным источником финансирования государственных и муниципальных расходов на федеральном уровне стали средства Резервного фонда и долговые заимствования на региональном и муниципальном уровнях. Динамика объема долга бюджетов разного уровня представлена в табл. 7.

Таблица 7

**Объем государственного долга в 2011–2015 гг. по уровням
бюджетной системы, % ВВП**

	2011		2012		2013		2014		2015	
	значение	значение	прирост	значение	прирост	значение	прирост	значение	прирост	
Федеральный уровень										
Внутренний долг РФ	7,0	7,4	0,4	8,1	0,6	9,3	1,2	9,1	-0,2	
<i>без госгарантий</i>	6,0	6,1	0,1	6,2	0,2	7,0	0,8	6,9	-0,1	
Внешний долг РФ	1,9	2,3	0,4	2,6	0,3	3,9	1,4	4,5	0,6	
<i>без госгарантий</i>	1,9	1,8	-0,1	2,0	0,3	3,1	1,0	3,5	0,4	
Итого, млрд руб.	9,0	9,7	0,8	10,6	0,9	13,2	2,6	13,6	0,4	
<i>без госгарантий</i>	7,8	7,9	0,0	8,3	0,4	10,1	1,8	10,4	0,3	
Субнациональный уровень										
Долг субъектов РФ	2,0	2,0	0,1	2,4	0,4	2,7	0,2	2,9	0,2	
<i>без госгарантий.</i>	1,8	1,9	0,1	2,3	0,4	2,5	0,3	2,8	0,2	
Муниципальный долг	0,4	0,4	0,01	0,4	0,04	0,4	0,00	0,4	0,02	
<i>без госгарантий.</i>	0,3	0,3	0,01	0,4	0,04	0,4	0,00	0,4	0,03	

Источник: Министерство финансов, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По состоянию на 1 января 2016 г. объем государственного долга Российской Федерации составил 10954 млрд руб. (13,6% ВВП), в том числе государственный внутренний долг – 7308 млрд руб. (9,1% ВВП), государственный внешний долг – 50002 млн долл. (4,5% ВВП). Увеличение совокупного объема долга за 2015 г. составило 0,4 п.п. ВВП (+0,3 п.п. ВВП без госгарантий). На фоне незначительного снижения объема внутреннего долга (-0,2 п.п. ВВП, -0,1 п.п. ВВП без госгарантий), произошло более заметное увеличение (+0,6 п.п. ВВП +0,4 п.п. ВВП без госгарантий) объема внешнего долга. В результате в структуре государственного долга в 2015 г. произошли изменения в сторону сокращения доли внутреннего долга до 66% (с уровней в 70–78% в 2011–2014 гг.). Рост объема внешнего долга в долях ВВП в рублевом исчислении произошел в основном вследствие ослабления курса национальной валюты при сокращении его объема относительно уровня 2014 г. в валютном исчислении. Объем госгарантий, выданных в рублях, в 2015 г. продемонстрировал снижение как в номинальном выражении (-30 млрд руб.), так и в долях ВВП (-0,1 п.п. ВВП). Это говорит о том, что инструмент госгарантий на федеральном уровне практически не использовался для поддержки российских предприятий в условиях наступившей рецессии.

На субнациональном уровне за 2015 г. произошел рост задолженности субъектов РФ на 0,2 п.п. ВВП (без учета госгарантий долг изменился на аналогичную величину). При этом на муниципальном уровне рост задолженности составил 0,02 п.п. ВВП (без госгарантий – увеличение на 0,03 п.п. ВВП). Данные говорят о том, что на субфедеральном уровне инструмент госгарантий также активно не использовался.

В целом объем как федерального, так и субфедерального долга пока находится на безопасных уровнях и не представляет угрозы для макроэкономической стабильности.

Однако если говорить о региональном уровне, то ситуация существенно различается от региона к региону.

2.2.2. Поступления основных налогов в бюджетную систему России

Прошедший 2015 г. стал первым годом после кризиса 2009 г., когда поступления по всем основным налогам в реальном выражении снизились. Так, уровень налоговых поступлений в бюджетную систему России сократился в целом на 13,6%, а в долях ВВП налоговая нагрузка упала на 1,8 п.п. – до 29,8% ВВП (см. табл. 8). В результате уровень государственных изъятий в 2015 г. оказался даже ниже уровня кризисного 2009 г. (30,8% ВВП). Если же анализировать основные компоненты налоговых поступлений в долях ВВП, то динамика весьма неоднородна: по одним налогам поступления падали медленнее ВВП, по другим – быстрее.

Таблица 8

Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2008–2015 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Изменение в 2015 г. относительно 2014 г.	
									в п.п. ВВП	в реальном выражении, %
Уровень налоговой нагрузки	35,7	30,8	31,1	34,9	34,6	34,3	31,6	29,8	-1,8	-13,6
Налог на прибыль	6,1	3,3	3,8	4,1	3,8	3,1	3,0	3,2	0,2	-3,1
НДФЛ	4	4,3	3,9	3,6	3,7	3,8	3,5	3,5	0,0	-7,9
ЕСН/страховые взносы*	5,1	5,5	4,9	6,3	6,3	6,7	6,1	6,6	0,5	-0,4
НДС	5,1	5,3	5,4	5,8	5,7	5,3	5,1	5,3	0,2	-4,8
Акцизы	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4	1,5	1,4	1,3	-0,1	-11,7
НДПИ	4,1	2,7	3,0	3,7	4,0	3,9	3,7	4,0	0,3	-1,6
Таможенные пошлины и сборы	8,6	6,8	6,8	8,3	8,0	7,6	7,0	4,1	-2,9	-46,4

* с 2010 г. произошла трансформация ЕСН в страховые взносы, зачисляемые непосредственно во внебюджетные фонды.

Источник: Федеральное казначейство, Росстат, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Основной вклад в падение поступлений в бюджет расширенного правительства внесло резкое снижение объема таможенных пошлин и сборов (-2,9 п.п. ВВП относительно уровня 2014 г., или -46,4% в реальном выражении). Кроме таможенных пошлин, в долях ВВП упали только акцизы (-0,1 п.п. ВВП или -11,7% в реальном выражении). Наилучшая динамика была отмечена по страховым взносам (+0,5 п.п. ВВП и -0,4% в реальном выражении). Затем в порядке ухудшения динамики идут: НДПИ (+0,3 п.п. ВВП и -1,6% в реальном выражении), налог на прибыль (+0,2 п.п. ВВП и -3,1% в реальном выражении), НДС (+0,2 п.п. ВВП и -4,8% в реальном выражении), НДФЛ (в долях ВВП примерно сохранился на уровне 2014 г., -7,9% в реальном выражении).

Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства представлена на рис. 18. Здесь стоит отметить два момента. Во-первых, страховые взносы стали основным налоговым изъятием из экономики. Во-вторых, таможенные пошлины и сборы ушли с первой позиции в 2014 г. на третью, пропустив вперед не только страховые взносы, но и НДС.

Как можно видеть на рис. 19, поступления по НДФЛ изменялись примерно с той же скоростью, что и ВВП, что позволило им сохранить объем в долях ВВП на уровне 2014 г. Учитывая же то, что в 2015 г. продолжилось падение реальных доходов населе-

ния (хотя в долях ВВП денежные доходы и увеличились), следует ожидать того, что в 2016 г. региональные бюджеты испытают проблемы с выполнением бюджетных обязательств, поскольку их собственная налоговая база, где НДС занимает первое место, может сократиться.

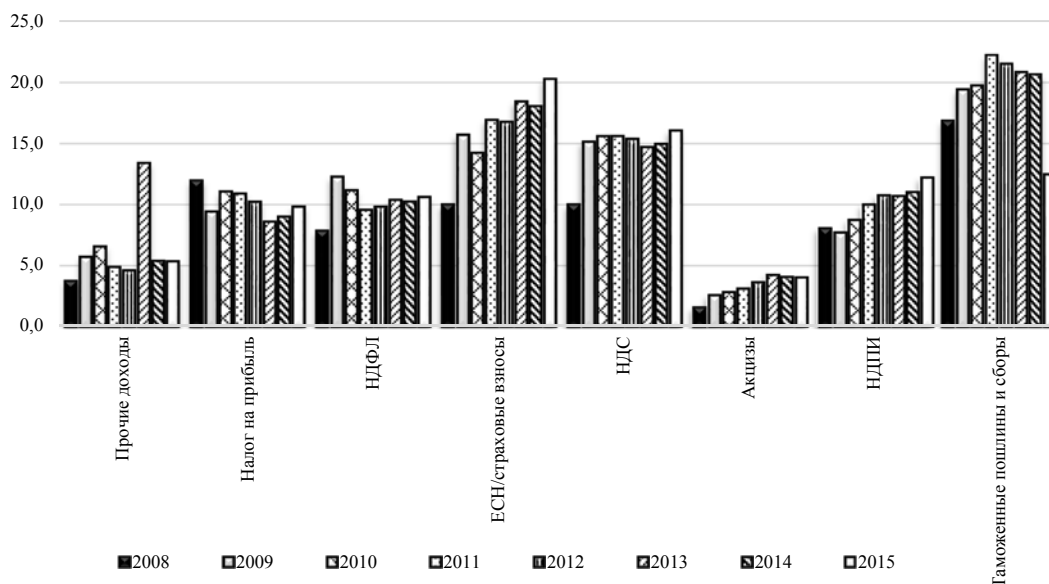


Рис. 18. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2008–2015 гг., %

Источник: Федеральное казначейство.



Рис. 19. Сопоставление динамики поступлений НДС с динамикой денежных доходов без социальных взносов в 2008–2015 гг., % ВВП

Источник: ФНС РФ, Росстат.

В 2015 г. имели место падение поступлений налога на прибыль в реальном выражении и небольшое увеличение в долях ВВП (на 0,2 п.п.). При этом сальдированный результат деятельности организаций всех отраслей в долях ВВП увеличился более заметно с 7,1 до 10,5% ВВП (см. *рис. 20*). Отчасти это вызвано снижением курса рубля, позволившим за счет ослабления конкуренции с иностранными производителями частично нивелировать эффект от падения совокупного спроса, а также получить «дополнительные» доходы предприятиям–экспортерам. В то же время доля убыточных организаций в российской экономике сохранилась на уровне 2014 г. (28,1%). В целом можно говорить о том, что относительно благоприятная динамика налога на прибыль в 2015 г. носит временный характер и может ухудшиться уже в 2016 г., что в первую очередь скажется на доходной базе региональных бюджетов.



* согласно предварительным оценкам Росстата.

Рис. 20. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, сальдированного финансового результата деятельности организации и удельного веса убыточных предприятий в 2007–2015 гг., % ВВП

Источник: ФНС РФ, Росстат.

Падение мировых цен на нефть в 2015 г. оказало серьезное негативное влияние на нефтегазовые доходы федерального бюджета (в ценах для целей налогообложения более чем на 40 долл./барр. нефти марки Urals). Нефтегазовые доходы бюджета по сравнению в 2015 г. стали меньше даже уровня 2009 г. (7,4% ВВП в 2015 г. по сравнению с 7,9% в 2009 г.) (см. *табл. 9*). Ослабление курса рубля не смогло нивелировать эффект падения цен на нефть.

Поступления НДС выросли на 0,3 п.п. ВВП, а решающее значение для падения нефтегазовых доходов в долях ВВП имела динамика второй компоненты – вывозных пошлин на энергоносители (3,4% ВВП в 2015 г. против 6,5% в 2014 г.). При этом поступления пошлин на природный газ показали более благоприятную динамику, чем пошлины на сырую нефть и нефтепродукты (см. *табл. 10*). Различия в динамике НДС на нефть (небольшой рост) и таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты (резкое снижение), а также более благоприятная динамика пошлин на газ обусловлены, прежде

всего, началом в 2015 г. так называемого «налогового маневра» в нефтяной отрасли. В рамках данной реформы налогообложения нефтяного сектора базовая ставка НДС на нефть была увеличена с 493 до 766 руб./т, а предельная ставка вывозных таможенных пошлин на нефть, напротив, снижена с 59 до 42%.

Таблица 9

Объем поступлений нефтегазовых доходов и НДС в 2008–2015 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Нефтегазовые доходы, % ВВП	10,9	7,9	8,4	10,3	10,6	10,0	10,2	7,4
НДС, % ВВП	4,1	2,7	3,0	3,7	4,0	3,9	3,7	4,0
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	488	494	506	512	519	522	525	534
Среднегодовой уровень цен нефти марки Urals за год, долл./барр.	90,7	60,7	76,2	109,6	110,6	108,0	97,6	51,0
Среднегодовой официальный курс доллара ЦБ, руб./долл.	24,78	31,90	30,37	29,31	31,05	31,20	38,63	60,98

Источник: Росстат; ЦБ РФ; ФТС России, ФНС России; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Таблица 10

Поступления таможенных пошлин в 2008–2015 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Вывозные пошлины на энергоносители	6,8	5,2	5,3	6,6	6,6	6,1	6,5	3,4
- на нефть сырую	4,3	3,1	3,6	4,2	4,0	3,5	3,7	1,8
- на газ природный	1,2	1,1	0,4	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
- на товары, выработанные из нефти	1,3	1,0	1,3	1,7	1,8	1,8	2,1	0,9
Таможенные пошлины и сборы	8,6	6,8	7	8,4	8,0	7,6	7,0	4,1

Источник: Росстат; Федеральное казначейство; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

НДС на товары, реализуемые на территории РФ («внутренний НДС»), несколько увеличился в 2015 г. в долях ВВП (+0,2 п.п.), в то время как по товарам, ввозимым на территорию России, сохранился практически на уровне 2014 г. (см. табл. 11). Для России продолжают сохраняться большая собираемость НДС по ввозу, чем по произведенной внутри страны продукции, а также тенденция к уменьшению эффективной ставки НДС по ввозимым товарам.

Таблица 11

Динамика импорта и поступлений НДС в бюджетную систему РФ в 2008–2015 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доходы от НДС	5,2	5,3	5,4	5,8	5,7	5,0	5,1	5,3
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,4	3,0	2,9	3,1	3,0	2,6	2,8	3,0
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,8	2,3	2,5	2,7	2,7	2,4	2,3	2,3
Эффективная ставка НДС ¹ , %	8,4	7,6	8,2	9,3	8,3	7,4	7,0	7,2
Эффективная ставка НДС на товары, реализуемые на территории РФ ²	5,4	5,5	5,8	6,9	6,4	5,7	5,5	5,8
Эффективная ставка НДС на товары, ввозимые на территорию РФ ³	12,5	11,0	11,9	12,3	12,1	11,1	10,7	10,4
Импорт*	22,1	20,5	21,1	21,9	22,4	21,1	20,9	21,3

* Доля импорта в ВВП определялась как отношение значений импорта по данным Росстата к ВВП.

Источник: Росстат; Минфин России; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

¹ Отношение поступлений по НДС к конечному потреблению.

² Отношение поступлений по НДС на товары, реализуемые на территории РФ, к конечному потреблению за вычетом стоимости импорта.

³ Отношение поступлений по НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, к стоимости импорта.

В 2015 г., как и в 2014 г., поступления по акцизам снижались в долях ВВП. Как видно на *рис. 21*, акцизы на табачную продукцию оказались единственной подакцизной группой, по которой сборы в долях ВВП увеличились. При этом акцизы на табачную продукцию впервые заняли первое место по объему сборов (0,47% ВВП в 2015 г.). Политика опережающей инфляции индексации ставок привела к тому, что упали поступления акцизов на алкогольную продукцию (с 0,39% в 2014 г. до 0,34% ВВП в 2015 г.). Поступления акцизов на нефтепродукты также сократились с 0,47 до 0,44% ВВП. Акцизные доходы от продажи легковых автомобилей и мотоциклов, как и ранее, составляют незначительную часть поступлений.

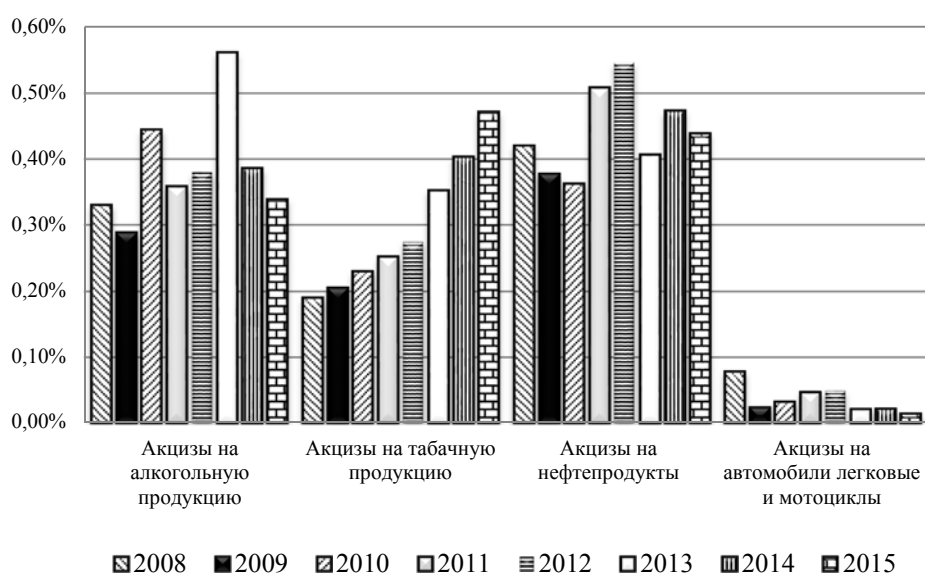


Рис. 21. Поступления акцизов за 2008–2015 гг. по группам подакцизных товаров, % ВВП

Источник: Федеральное казначейство.

Стоит отметить, что попытки сделать акцизы источником пополнения бюджета сопряжена с серьезными рисками, связанными с тем, что эластичность спроса на соответствующие блага может оказаться столь высокой, что в итоге приведет к падению сборов. Из *табл. 12* можно видеть, что в 2015 г. продолжилось падение потребления по всем типам алкогольной и табачной продукции. Таким образом, по алкогольной продукции данный риск уже реализовался на практике.

В целом 2015 г. с точки зрения поступлений доходов в бюджетную систему оказался крайне неблагоприятным: в реальном выражении снизились все виды налоговых поступлений. В условиях резкого падения мировых цен на нефть особенно резко снизились нефтегазовые доходы федерального бюджета. В то же время доходная часть региональных бюджетов получила «дополнительные» поступления по налогу на прибыль вследствие девальвации рубля. Однако надо понимать, что данный эффект затронул ограниченное количество субъектов РФ, чья экономика связана с экспортоориентированными отраслями промышленности (нефтегазовая, металлургическая и др.).

Таблица 12

**Объем потребления алкогольной и табачной продукции
в РФ в 2008–2015 гг., млн дкл**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Алкогольная продукция</i>								
водка и ликероводочные изделия	177,2	166,1	157,8	156,4	153,0	133,6	112,4	104,9
винодельческая продукция (без вин шампанских и игристых)*	102,9	102,5	103,4	97,1	93,6	83,6	90,4	89,6
напитки слабоалкогольные (с содержанием этилового спирта не более 9%)	–	–	31,9	31,4	26,9	23,3	17,8	13,8
коньяки, коньячные напитки (включая бренди, кальвадосы)	10,8	10,6	11,1	11,6	12,4	12,1	11,5	11,0
шампанские и игристые вина	26,0	25,5	27,3	28,5	28,3	27,7	26,4	24,6
пиво	1138,2	1024,7	1004,0	1011,5	1017,5	984,2	895,9	868,1
<i>Папирсы и сигареты, млрд шт.</i>	393,6	398,7	371,8	358,0	355,7	359,1	338,6	326,7

*До 2012 г. – «вина виноградные и плодовые».

Источник: Росстат.

2.2.3. Характеристика расходов бюджетной системы России

При сокращении поступлений доходов бюджета расширенного правительства за 2015 г. (-0,9 п.п. ВВП), объем расходов бюджетной системы страны продемонстрировал обратную динамику: рост на 1,6 п.п. ВВП (табл. 13).

Таблица 13

**Расходы бюджета расширенного правительства
в 2011–2015 гг., % ВВП**

	2011	2012	2013	2014	2015	Изменение в 2015 г. относительно 2014 г., п.п. ВВП
Расходы, всего	35,5	34,1	35,1	34,9	36,5	1,6
Общегосударственные вопросы	2,8	2,7	2,8	2,8	3,1	0,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,1
Национальная оборона	2,5	2,7	3,0	3,2	4,0	0,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,5	2,9	3,0	2,8	2,6	-0,2
Национальная экономика	4,7	4,9	4,6	5,8	4,7	-1,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,0	1,6	1,5	1,3	1,2	-0,1
Охрана окружающей среды	0,06	0,06	0,07	0,09	0,09	0
Образование	3,7	3,8	4,0	3,9	3,8	-0,1
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,0
Здравоохранение и спорт	3,5	3,7	3,6	3,6	3,9	0,3
Социальная политика	10,9	11,0	11,8	10,8	12,5	1,7

Источник: Федеральное казначейство, Росстат; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В 2015 г. в расходах бюджета расширенного правительства произошли определенные изменения: отклонения значений по финансированию отдельных направлений расходов в 2015 г. относительно 2014 г. колеблются от 0,1 до 1,7 п.п. ВВП.

Наибольший рост объема расходов зафиксирован по статье «Социальная политика» (+1,7 п.п. ВВП, +3,5% в реальном выражении). При этом расходы на социальную политику выросли в основном за счет двух направлений: «Пенсионное обеспечение» и «Другие вопросы в области социальной политики». В результате расходы на «Пенсионное обеспечение» сохранились практически на уровне 2014 г. (сокращение на 1,1% в

реальном выражении). В то же время индексация пенсий в 2015 г.: страховой части трудовой пенсии на 11,4% (с 1 февраля 2015 г.) и социальной пенсии на 10,3% (с 1 апреля 2015 г.) – не привела к росту пенсионных выплат: фактический уровень инфляции (12,9%) оказался выше показателей индексации. Также в 2015 г. была проведена передача средств пенсионных накоплений в негосударственные пенсионные фонды по итогам 2013 г. (эта операция была заморожена в 2014 г. параллельно с замораживанием перечислений уже новых взносов текущего 2014 г. на накопительную пенсию), что объясняет рост расходов по подразделу «Другие вопросы в области социальной политики».

В 2015 г. продолжилась тенденция, наметившаяся с 2011 г., к увеличению объема финансирования по разделу «Национальная оборона»: в 2015 г. произошел рост данных расходов на 0,8 п.п. ВВП. Увеличение расходов на оборону в реальном выражении достигло 11% (при падении общего объема расходов на 7%). Увеличение государственного финансирования по данному направлению связано, прежде всего, с продолжением реализации мероприятий Государственной программы вооружения на период 2011–2020 гг.

Кроме того, некоторый рост произошел по статьям «Общегосударственные вопросы» и «Здравоохранение и спорт» – увеличение составило 0,3 п.п. ВВП по каждому из направлений, однако, в реальном выражении по обоим направлениям наблюдалось небольшое снижение в пределах 1%. Более детальный анализ расходов на здравоохранение показывает, что сократилось финансирование по таким направлениям как «Стационарная медицинская помощь» и «Амбулаторная помощь». В то же время заметный рост произошел по направлению «Другие вопросы в области здравоохранения»: увеличение в реальном выражении достигло порядка 8%. Рост расходов по разделу «Другие вопросы в области здравоохранения» был, по-видимому, обусловлен увеличением средств, прежде всего, на отдельные мероприятия программы «Развитие здравоохранения», которая финансируется по данному подразделу. В результате можно говорить о некотором перераспределении средств между финансированием расходов на стационарную и амбулаторную помощь в пользу финансирования программы «Развитие здравоохранения».

В 2015 г. было зафиксировано существенное падение на 1,1 п.п. ВВП государственных расходов по статье «Национальная экономика» (до 4,7% ВВП). Следует, однако, заметить, что падение относительно параметров 2014 г. носит «технический» характер и связано с имущественным взносом из федерального бюджета в Агентство по страхованию вкладов (АСВ) в размере 1 трлн руб., осуществленным в самом конце 2014 г.¹. Выделение средств было предусмотрено мерами господдержки банковского сектора. Без учета этих средств объем расходов на национальную экономику в 2014 г. не превысил бы 4,5% ВВП. В целом уровень финансирования мер по поддержке национальной экономики в 2015 г. сопоставим с уровнем 2011–2013 гг. (4,6–4,9% ВВП). Дополнительные же расходы на поддержку банковского сектора через АСВ по сути можно отнести как на 2014 г. (когда была проведена описанная выше операция), так и на 2015 г. (когда эти средства АСВ могло реально использовать). Таким образом, можно говорить о том, что в условиях нарастания кризисных явлений в экономике государственные

¹ В декабре 2014 г. указанные средства были переданы через выпуск ОФЗ и направлены на докапитализацию банков. За счет этого взноса АСВ получило право пополнять капитал системно значимых банков – с капиталом не менее 100 млрд руб.

расходы на поддержку национальной экономики выросли в 2014–2015 гг. в рамках финансирования антикризисных мероприятий.

Расходы на национальную безопасность в 2015 г. продолжали снижаться и составили 2,6% ВВП, что на 0,2 п.п. ВВП ниже уровня 2014 г. При этом можно отметить их снижение и в номинальном выражении. По остальным разделам бюджетных расходов в 2015 г. не произошло заметных изменений (в пределах 0,1 п.п. ВВП).

В целом, можно отметить, что сложившаяся в 2015 г. динамика роста расходов бюджета расширенного правительства, сопровождаемая сжатием ресурсной базы, несколько противоречит курсу на сдерживание расходования бюджетных средств во избежание усиления риска раскручивания «инфляционной спирали» и для предотвращения чрезмерного увеличения дефицита бюджетной системы. Также вызывает беспокойство снижение в реальном выражении «производительных» расходов на образование и здравоохранение, при росте «непроизводительных» расходов на оборону и социальную политику. Важно понимать, что снижение расходов на человеческий капитал может еще больше усугубить проблему выхода российской экономики на новую траекторию роста в средне- и долгосрочной перспективе.

2.2.4. Основные параметры федерального бюджета в 2015 г. и перспективы на 2016 г.

Доходы федерального бюджета за 2015 г. (табл. 14) составили 17,0% ВВП, что на 1,6 п.п. ВВП ниже их значения в 2014 г., причем данное сокращение обусловлено падением нефтегазовых доходов. В 2015 г. их величина оказалась на 2,4 п.п. ВВП ниже параметров 2014 г. В то же время ненефтегазовые доходы достигли порядка 9,7% ВВП, что на 0,8 п.п. ВВП выше значения 2014 г. Объем расходов федерального бюджета вырос на 0,4 п.п. ВВП и составил 19,4% ВВП. В целом федеральный бюджет за 2015 г. исполнен с дефицитом в размере 2,4% ВВП, что на 2,0 п.п. ВВП выше его значения в 2014 г. При этом ненефтегазовый дефицит составил 9,7% ВВП, что на 0,4 п.п. ВВП ниже его значения за 2014 г.

Таблица 14

Основные параметры федерального бюджета за 2011–2016 гг.

	Фактическое исполнение				2015	2016		Отклонение исполнения 2015 г. от 2014 г., п.п. ВВП
	2011	2012	2013	2014	исполнено	ФЗ о ФБ на 2015–2017 гг.	Закон о ФБ на 2016 г.*	
Доходы	19,0	19,2	18,3	18,6	17,0	19,0	17,5	-1,6
В том числе:								
нефтегазовые доходы	9,6	9,8	9,3	9,7	7,3	9,7	7,7	-2,4
не нефтегазовые доходы	9,4	9,4	9	8,9	9,7	9,3	9,8	0,8
Расходы	18,3	19,3	18,8	19,0	19,4	19,6	20,5	0,4
В том числе:								
условно-утвержденные	0	0	0	0	0	0,5	0	0
Дефицит (-) / профицит (+)	0,7	-0,1	-0,5	-0,4	-2,4	-0,6	-3,0	2,0
Не нефтегазовый дефицит	-8,9	-9,9	-9,8	-10,1	-9,7	-10,3	-10,7	-0,4
ВВП, млрд руб.	59 698	66 926	71 055	77 893	80 412	83 208	78 673	-
Цена за баррель нефти марки Urals, долл.**	109,6	110,6	108,0	97,6	51,0	96,0	50,0	-

* Федеральный закон от 14.12.2015 N 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

** Среднегодовое значение.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По мере ухудшения макроэкономической ситуации в начале 2015 г. были скорректированы параметры федерального бюджета на 2015 г. Всего в течение 2015 г. в закон о федеральном бюджете трижды были внесены поправки (в апреле, июле и ноябре). В апреле были приняты поправки, связанные с изменением основных макроэкономических индикаторов, заложенных в основу бюджетных проектировок на 2015 г. В соответствии с корректировками цена нефти была снижена со 100 до 50 долл./барр., курс рубля к доллару увеличен с 37,7 до 61,5 руб./долл., уровень инфляции повышен с 5,5 до 12,2%. В результате принятых изменений прогноз по доходам снизился на 2,4 п.п. ВВП, а план по расходам вырос на 0,8 п.п. ВВП, в связи с этим дефицит бюджета увеличился до 3,7% ВВП (прирост на 3,1 п.п. ВВП). В июле 2015 г. поправки коснулись увеличения финансирования мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в объеме 20,1 млрд руб. Часть средств была направлена на поддержку экономики в виде вкладов или субсидий акционерным обществам и федеральным унитарным предприятиям; увеличили также объем субсидий стратегическим организациям ОПК. В ноябре 2015 г. вступили в силу изменения базовых макроэкономических и бюджетных параметров (увеличение объема ВВП, рост доходов и расходов федерального бюджета).

Рассмотрим более подробно итоговые параметры исполнения федерального бюджета за 2015 г.

В целом величина налоговых доходов демонстрирует ощутимое снижение: -2,6 п.п. ВВП к уровню 2014 г. Анализируя структуру поступлений налоговых доходов (табл. 15), можно отметить рост поступлений в относительном выражении по НДС (+0,3 п.п. ВВП), по НДС на товары, реализуемые на территории РФ (+0,2 п.п. ВВП) и по налогу на прибыль организаций (+0,1 п.п. ВВП). Поступления таможенных пошлин по итогам 2015 г. демонстрируют резкое сокращение – на 2,9 п.п. ВВП. Динамика НДС и таможенных пошлин определялась двумя факторами: падением мировых цен на нефть и «налоговым маневром» в нефтяной отрасли (о котором уже было сказано выше). Доходы от НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, и от акцизов (как «ввозных», так и «внутренних») сохранились в долях ВВП на уровне 2014 г.

Таблица 15

Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2014–2015 гг.

	Январь–декабрь 2014 г.		Январь–декабрь 2015 г.		Изменение, п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Налоговые доходы, всего	13 366	17,2	11 886	14,8	-2,4
налог на прибыль организаций	411	0,5	491	0,6	0,1
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2 181	2,8	2 448	3	0,2
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	1 750	2,2	1 785	2,2	0,0
акцизы на товары, производимые на территории РФ	521	0,7	528	0,7	0,0
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	72	0,1	54	0,1	0,0
НДПИ	2 858	3,7	3 160	3,9	0,3
доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенные пошлины)	5 445	7,0	3 295	4,1	-2,9

Источник: Федеральное казначейство РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом можно сделать следующий вывод: динамика налоговых доходов федерального бюджета в 2015–2016 гг. обусловлена главным образом снижением поступлений нефтегазовых доходов в условиях падения мировых цен на нефть. При этом поступления основных видов ненефтегазовых доходов были относительно стабильны.

В табл. 16 представлены результаты исполнения федерального бюджета за 2015 г. в разрезе функциональной классификации расходов.

Таблица 16

Расходы федерального бюджета за 2014–2015 гг.

(по функциональной классификации расходов)

	2014 г.		2015 г.		Изменение в п.п. ВВП
	млрд руб.	в % ВВП	млрд руб.	в % ВВП	
Расходы всего, в том числе:	14 831	19,0	15 611	19,4	0,4
Общегосударственные вопросы	1 350	1,7	1 627	2,0	0,3
Национальная оборона	2 479	3,2	3 181	4,0	0,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 086	2,7	1 966	2,7	-0,2
Национальная экономика	3 063	3,9	2 324	2,9	-1,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	120	0,2	144	0,2	0,0
Охрана окружающей среды	46	0,1	50	0,07	0,0
Образование	638	0,8	611	0,8	-0,1
Культура и кинематография	98	0,1	90	0,1	0,0
Здравоохранение	536	0,7	516	0,6	0,1
Социальная политика	3 452	4,4	4 265	5,3	0,9
Физическая культура и спорт	71	0,1	73	0,1	0,0
СМИ	75	0,1	82	0,1	0,0
Обслуживание государственного долга	416	0,5	519	0,7	0,1
Межбюджетные трансферты общего характера	816	1,0	682	0,9	-0,2

Источник: Минфин России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом уровень расходов федерального бюджета за 2015 г. на 0,4 п.п. ВВП выше их объема за 2014 г. Однако при пересчете объема расходов с учетом инфляции его сокращение за 2015 г. достигает 9%. Увеличение объема расходования средств в долях ВВП было зафиксировано по следующим направлениям: «Социальная политика» (+0,9 п.п. ВВП), «Национальная оборона» (+0,8 п.п. ВВП) «Общегосударственные вопросы» (+0,3 п.п. ВВП) и «Обслуживание государственного долга» (+0,1 п.п. ВВП). Следует отметить, что рост расходов по указанным направлениям в 2015 г. произошел не только в долях ВВП, но и в реальном выражении: динамика роста составила от 4 до 11%.

С точки зрения равномерности расходования средств, важно отметить, что в январе-марте 2015 г. освоение бюджетных средств на оборону происходило с заметным опережением. Так, в январе было выделено 21,6% от уточненной бюджетной росписи на 2015 г., в целом за январь-март – 49,2%. В последующие месяцы 2015 г. наблюдалось сглаживание данного эффекта. При этом существенный рост оборонных расходов в 2015 г. был связан, прежде всего, с финансированием мероприятий в рамках гособоронзаказа. Рост расходов на социальное обеспечение граждан (+7% в реальном выражении) был обусловлен, прежде всего, увеличением расходов на пенсионное обеспечение (+13% в реальном выражении), связанным с индексацией пенсий.

Наиболее ощутимое сокращение произошло по статье «Национальная экономика» (-1,0 п.п. ВВП). Как уже отмечалось, значительный разрыв в объемах расходов на поддержку экономики в 2014 и 2015 гг. носит отчасти «технический» характер и связан с выделением средств АСВ для поддержки банковского сектора. Также снижение расходов федерального бюджета произошло по статьям «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (-0,2 п.п. ВВП), «Межбюджетные

трансферты» (-0,2 п.п. ВВП) и «Образование» (-0,1 п.п. ВВП). Следует отметить, что сокращению даже в номинальном выражении подверглись расходы, связанные с вложением в человеческий капитал, т.е. наиболее «производительные» расходы государства. При этом в реальном выражении падение расходов федерального бюджета на образование и здравоохранение в 2015 г. достигло порядка 17%.

В табл. 17 представлена динамика расходования средств федерального бюджета в разрезе операций сектора государственного управления («экономическая» классификация расходов).

Таблица 17

**Расходы федерального бюджета в 2011–2015 гг.
(по «экономической» классификации расходов)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Расходы всего, млрд руб.	10 935	12 891	13 343	14 832	15 611
Прирост в реальном выражении, %	-0,3	12,2	-3,0	3,1	-8,9
В том числе:					
Расходы инвестиционного характера, млрд руб.	1 660	1 753	1 659	1 773	2 476
Прирост в реальном выражении, %	7,5	0,5	-11,4	-0,9	20,9
В том числе увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале	410	505	315	264	388
Прирост в реальном выражении, %	14,4	17,3	-41,6	-22,3	27,3
Текущие расходы, млрд руб.	9 275	11 137	11 684	13 059	13 135
Прирост в реальном выражении, %	-1,6	14,3	-1,7	3,7	-12,9

Источник: Федеральное казначейство; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Динамика изменения расходов федерального бюджета в реальном выражении демонстрирует падение на 8,9% за 2015 г. относительно уровня 2014 г. Расходы текущего характера занимают большую долю в структуре расходов федерального бюджета. В значительной степени именно их падение (-12,9%) стало причиной сокращения общей суммы расходов. Расходы инвестиционного характера напротив продемонстрировали рост в реальном выражении на 21% против падения на -0,9% годом ранее. Существенный рост бюджетных инвестиций обеспечен ростом (около 39%) по статье «Увеличение стоимости основных средств», что во многом обусловлено, по-видимому, увеличением расходов по линии государственного оборонного заказа. Точную количественную оценку произвести затруднительно в силу отсутствия данных в разрезе КОСГУ по отдельным направлениям расходов в отчетности Федерального казначейства. Одновременно по статье «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале» на протяжении 2013–2014 гг. происходило устойчивое номинальное падение объемов бюджетного финансирования, что могло свидетельствовать о снижении роли взносов в уставный капитал и выкупа акций как инструмента поддержки отдельных предприятий. Однако в 2015 г. данная тенденция сменилась 27%-ным увеличением данных расходов в реальном выражении.

Представляется, что взятый правительством курс на сдерживание роста и постепенное сокращение объема государственных расходов достаточно обоснован. Увеличение объема расходов за счет большего объема дефицита нецелесообразно и несет существенные риски. Текущий уровень расходов федерального бюджета находится выше уровня, соответствующего текущим макроэкономическим условиям. Государственные расходы были сильно «раздуты» в период высоких цен на нефть и далее еще выросли в кризис 2009–2010 гг., однако потом так и не вернулись на докризисный уровень в 18% ВВП (в последние годы расходы были устойчиво выше 20% ВВП).

Главной особенностью **федерального бюджета 2016 г.** стала необходимость адаптироваться к новым реалиям очень низких значений нефтяных цен – порядка 30–40 долл./барр., при том, что федеральный бюджет утвержден из расчета цены на нефть в 50 долл./барр., а его балансировка по оценкам Минфина России достигается при 82 долл./барр.¹.

Учитывая волатильность основных макроэкономических индикаторов и трудности их прогнозирования, на 2016 г. принят однолетний федеральный бюджет (как уже было с бюджетом на 2010 г.). При этом, еще в мае 2015 г. правительство РФ рассматривало трехлетний бюджетный план на 2016–2018 гг. (цена на нефть марки Urals прогнозировалась на уровне 60–65–70 долл./барр. соответственно²).

Осенью 2015 г. параметры федерального бюджета на 2016 г. уже претерпели существенные изменения относительно первоначального варианта, утвержденного в рамках трехлетнего Закона о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. В значительной степени произошла корректировка ресурсной базы федерального бюджета, сокращение достигло 1,5 п.п. ВВП (до отметки 17,5% ВВП) относительно первоначальных параметров. Падение доходов федерального бюджета было обусловлено ожиданием дальнейшего снижения нефтегазовых доходов бюджета до 7,7% ВВП (против 9,7% ВВП) вследствие падения мировых нефтяных цен. В первоначальном среднесрочном варианте прогноза доходы федерального бюджета на 2016 г. были рассчитаны при цене на нефть в 96 долл./барр., в то время как однолетний документ рассчитывался исходя из оценок цены на нефть в 50 долл./барр. Утвержденный объем расходов достиг значения в 20,5% ВВП, что почти на 1 п.п. ВВП превосходит первоначальные ориентиры. В результате дефицит федерального бюджета увеличился до 3% ВВП против 0,6% ВВП в первоначальном варианте. Однако учитывая, что в I квартале 2016 г. стоимость нефти находилась заметно ниже уровня в 50 долл./барр., существует большая вероятность, что даже при однолетнем бюджете не удастся избежать корректировок его параметров в течение бюджетного года.

Сложность ситуации состоит в необходимости найти баланс между поиском новых источников пополнения ресурсной базы и сокращением неэффективных обязательств, при этом не снизить еще больше возможности восстановления российской экономики и перехода к новому росту. В отсутствие адекватных мер оперативного (на 2016 г.) и стратегического (2017–2019 гг.) реагирования со стороны правительства РФ по оптимизации расходов бюджета 2016 г. и в условиях сохранения в среднесрочном периоде текущих цен на нефть дефицит бюджета может увеличиться вдвое в 2016 г. при полном исчерпании средств Резервного фонда.

В рамках корректировки расходных обязательств в 2016 г. Правительство РФ планирует провести секвестирование утвержденных объемов расходов. Так, планы по оптимизации федеральных расходов могут включать 10%-ное сокращение по всем незащищенным статьям бюджета, что позволит сэкономить, по оценкам правительства РФ, порядка 500–700 млрд рублей. Предполагается, что сами распорядители бюджетных средств должны проанализировать собственные бюджеты и принять решение об исключении их неэффективной части (в объеме 10%). Официально речь идет о пропорциональном сокращении не просто объемов по всем статьям, а неэффективной составляющей. В этом и заключается главная проблема. По каждому из направлений расходов федерального бюджета есть расходы, которые могут быть признаны неэффективными

¹ <http://www.minfin.ru/ru/#ixzz3yTTiNNKR>

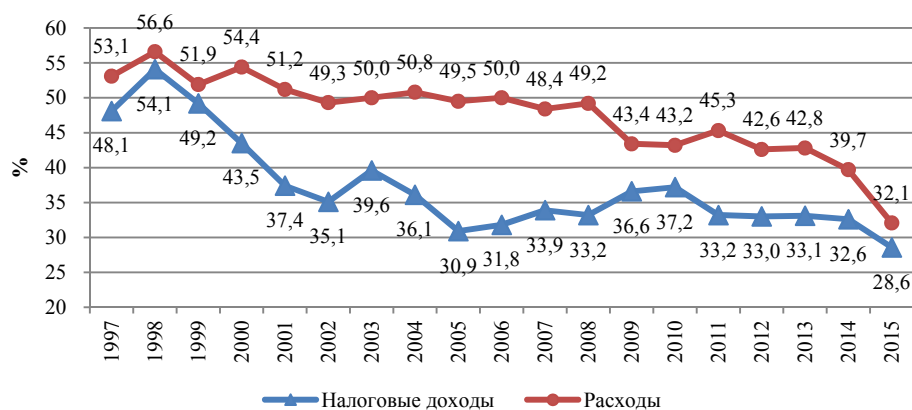
² <http://government.ru/news/17821/>

по результатам аудита, что и подтверждается проверками Счетной палаты. Однако означает ли это, что все направления должны сокращаться на 10%? Особенно с учетом наличия «защищенных сфер» как оборона и социальная политика, а также «защищенных статей» в виде зарплаты бюджетников по каждому направлению. Продолжение технического секвестирования расходов на учреждения образования и здравоохранения может привести к тому, что отдельным учреждениям может не хватать средств на покрытие даже всех текущих расходов (помимо зарплаты). В результате без реформирования бюджетной сети простое сокращение ее финансирования несет большие риски. Поэтому самое важное при новой корректировке бюджетных расходов – это избежать повторения «технического» секвестирования (при всей его относительной простоте) и действительно выявить неэффективные расходы бюджета. Также важно отметить, что следует внедрить в практику бюджетного планирования вариативный подход (как, например, в Новой Зеландии или Австрии), когда заранее определены те направления расходов, которые подлежат сокращению в случае, если макроэкономические условия оказываются хуже прогноза (в российской практике это могло бы быть реализовано в рамках государственных программ с выделением «обязательной» и «дополнительной» частей в каждой программе).

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы¹

2.3.1. Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. На *рис. 22* представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов Российской Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета России.



Примечание. Расчеты по регионам Крымского федерального округа не производились.

Рис. 22. Доля налоговых доходов и расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России в 1997–2015 гг.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

¹ Авторы раздела: А. Алаев – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, А. Мамедов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Е. Фомина – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

В 2015 г. произошло существенное снижение доли расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации с 39,7% в 2014 г. до 32,1% в 2015 г. (без учета расходов Крымского федерального округа). Доля налоговых доходов за аналогичный период уменьшилась менее значительно: с 32,6 до 28,6%. Снижение доли расходов субнациональных бюджетов в общем объеме расходов консолидированного бюджета Российской Федерации объясняется опережающим ростом расходов федерального бюджета (на 5,6% в номинальном выражении). Прежде всего выросли расходы федерального бюджета на общегосударственные вопросы (18,6%), на национальную оборону (28,3%), на ЖКХ (20,5%), на социальную политику (23,5%), на обслуживание государственного и муниципального долга (24,8%). Расходы субнациональных бюджетов за рассматриваемый период выросли на 1,4% (без учета расходов Крымского федерального округа).

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлена в *табл. 18*.

Таблица 18

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации
в 2008–2015 гг.**

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб.								Реальный прирост, %			
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009/2008	2015/2008	2014/2013	2015/2014
Доходы, всего	6 196	5 924	6 537	7 644	8 064	8 165	8 743	9 191	-12,1	-17,2	-3,8	-8,6
Налоговые и неналоговые доходы	4 912	4 243	4 980	5 827	6 385	6 588	7 141	7 585	-20,6	-13,8	-2,7	-6,4
<i>В том числе налоговые доходы:</i>												
налог на прибыль	1 752	1 069	1 520	1 928	1 980	1 720	1 962	2 099	-43,9	-33,1	2,4	-5,2
НДФЛ	1 666	1 665	1 790	1 996	2 261	2 499	2 679	2 788	-8,1	-6,6	-3,7	-7,9
налоги на совокупный доход	161	152	179	215	272	293	314	346	-13,6	19,8	-3,8	-2,7
налоги на имущество	493	570	628	678	785	901	955	1 067	6,1	20,7	-4,8	-1,3
акцизы	189	246	327	372	442	491	479	484	19,2	42,6	-12,4	-10,5
Трансферты	1 131	1 486	1 398	1 644	1 624	1 515	1 545	1 538	20,7	-24,1	-8,4	-18,5
Прочие доходы	153	195	159	173	56	62	57	68	17,4	-75,1	-17,4	4,8

Примечание. Расчеты по регионам Крымского федерального округа не производились.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как видно из данных *табл. 18*, в целом доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизились в 2015 г. по отношению к уровню 2014 г. на 8,6% в реальном выражении. На снижение в реальном выражении общего уровня доходов в 2015 г. оказали влияние падение оборота розничной торговли (-10% по сравнению с уровнем 2014 г.), уменьшение объема инвестиций в основной капитал (-8,4%), т.е. снижение экономической активности, отразившееся в падении ВВП на 3,7%. Также в 2015 г. был зафиксирован максимальный с 2003 г. уровень инфляции (12,9%), что неизбежно повлияло на динамику бюджетных показателей в реальном выражении.

В результате действия перечисленных негативных факторов все основные источники доходов субнациональных бюджетов в реальном выражении снизились. Наибольшее снижение произошло по основному виду налогов – НДФЛ, который второй год подряд

показывает отрицательную динамику поступлений (в 2014 г. – -3,8%, в 2015 г. – -7,9%). В связи с этим изменилась структура налоговых доходов: доля НДС снизилась с 41,5 до 40,5%, доля другого источника доходов – налога на прибыль, напротив, немного увеличилась: с 30,4 до 30,5%. Следует отметить, что в 2015 г. поступления по налогу на прибыль также снизились в реальном выражении – на 5,2%. В меньшей степени снизились поступления по налогам на совокупный доход (-2,7%) и налогам на имущество (-1,3%). Продолжается снижение значительными темпами поступлений в субнациональные бюджеты по акцизам (в 2014 г. снижение составило 12,4%, в 2015 г. – 10,5%).

В 2015 г. поступления по неналоговым доходам снизились по сравнению с прошлым годом (снижение в реальном выражении составило 9,5%). В результате этого доля данного источника дохода в общей структуре доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации немного снизилась – с 7,8 до 7,6%. Важно отметить, что в условиях снижения налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации межбюджетные трансферты в 2015 г. снизились на 18,5% в реальном выражении¹.

Рассмотрим теперь подробнее ситуацию с поступлениями налоговых и неналоговых доходов в региональном разрезе (табл. 19).

Таблица 19

Группировка регионов России в зависимости от изменения основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 г.

	Изменение основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации					
	рост более чем на 25%	рост от 10 до 25%	рост менее чем на 10%	снижение менее чем на 10%	снижение от 10 до 25%	снижение более чем на 25%
в номинальном выражении						
Налоговые и неналоговые доходы, всего	2	16	49	15	1	0
Налог на прибыль	15	16	15	12	15	10
НДС	0	4	56	23	0	0
в реальном выражении						
Налоговые и неналоговые доходы, всего	2	0	9	48	24	0
Налог на прибыль	9	6	10	19	21	18
НДС	0	0	2	41	40	0

Примечания: 1. Архангельская область и Ненецкий АО представлены в расчетах как один субъект Российской Федерации. 2. Расчеты по регионам Крымского федерального округа не производились.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как видно из представленных данных, в большей части российских регионов ситуация с собственными доходами субнациональных бюджетов остается достаточно напряженной, как и в 2013–2014 гг.² В 2015 г. снижение собственных доходов субнациональных бюджетов в реальном выражении было зафиксировано в 72 регионах (в 2014 г. – в 71 регионе), в 48 из них сокращение составило около 10%. Снизились поступления по налогу на прибыль в целом по стране, в 18 регионах снижение по данному источнику составило более 25% в реальном выражении. Наибольшее снижение по-

¹ Динамика трансфертов из федерального бюджета подробно рассмотрена ниже.

² В 2014 г. в 71 субъекте Российской Федерации было снижение в реальном выражении собственных доходов (в 2013 г. – в 51 субъекте). В 2014 г. поступления по налогу на прибыль более чем на 25% в реальном выражении снизились в 4 регионах, в 2013 г. – в 23.

ступлений по налогу на прибыль было зафиксировано в таких регионах, как Республика Тыва (-50,6%), Чеченская Республика (-56%), Республика Мордовия (-76,1%). В целом снижение налога на прибыль в реальном выражении наблюдалось в 58 регионах. В остальных 25 регионах был зафиксирован рост поступлений по налогу на прибыль в реальном выражении, при этом в 9 субъектах Российской Федерации рост был более чем на 25% – это Тамбовская область (29,3%), Республика Карелия (50,1%), Мурманская область (34,8%), Кировская область (32,2%), Челябинская область (27,2%), Республика Бурятия (108,6%), Магаданская область (49,1%), Сахалинская область (64,0%), Чукотский автономный округ (81,1%). В Сахалинской области столь высокий уровень роста поступлений по налогу на прибыль был связан с реализацией нефтегазовых проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» в рамках соглашений о разделе продукции. В Республике Бурятия резкий рост поступлений по налогу на прибыль был связан с деятельностью крупных обрабатывающих производств, ориентированных на экспорт (прежде всего Улан-Удэнского авиационного завода). Соответственно ослабление национальной валюты привело к росту валютной выручки и увеличению налога на прибыль, зачисляемого в региональный бюджет. Рост собственных доходов в размере более чем на 25% был отмечен только в 2 субъектах Российской Федерации: в Сахалинской области (31,4%) и Чукотском автономном округе (28,3%). По НДФЛ практически во всех регионах (81) было зафиксировано снижение поступлений. Небольшой рост НДФЛ был зафиксирован только в Белгородской области (3,7%) и Республике Мордовия (8,2%).

Проанализируем изменения, которые произошли уже в расходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 г. (табл. 20).

Таблица 20

**Расходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации
в 2014–2015 гг.**

	% к итогу		% ВВП		Прирост, %	
	2014	2015	2014	2015	в номинальном выражении	в реальном выражении
Общегосударственные вопросы	6,2	6,4	0,74	0,75	4,5	-7,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,1	0,14	0,13	0,5	-11,0
Национальная экономика	18,8	19,7	2,26	2,32	6,1	-6,0
В том числе:						
сельское хозяйство и рыболовство	3,0	3,3	0,35	0,39	13,1	0,1
транспорт	4,1	4,2	0,49	0,50	4,2	-7,7
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	7,6	7,8	0,91	0,92	4,3	-7,6
другие вопросы в области национальной экономики	2,3	2,4	0,28	0,29	4,8	-7,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,6	9,0	1,16	1,06	-5,1	-15,9
Охрана окружающей среды	0,3	0,2	0,03	0,03	-12,7	-22,7
Образование	26,2	26,1	3,15	3,07	0,8	-10,7
В том числе:						
дошкольное образование	7,0	7,3	0,84	0,86	5,3	-6,7
общее образование	15,0	14,6	1,80	1,72	-0,9	-12,3
среднее профессиональное образование	2,1	2,0	0,25	0,24	-2,1	-13,3
другие вопросы в области образования	1,4	1,3	0,17	0,15	-8,6	-19,0
Культура, кинематография	3,4	3,3	0,41	0,39	-2,5	-13,7
Здравоохранение	13,9	14,3	1,66	1,69	4,6	-7,4
Социальная политика	15,1	15,8	1,82	1,86	5,8	-6,3
Физическая культура и спорт	2,0	2,0	0,24	0,24	1,3	-10,3
Средства массовой информации	0,5	0,5	0,05	0,05	2,9	-8,9
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,3	1,6	0,16	0,19	22,4	8,4
Расходы, всего	100,0	100,0	12,01	11,79	1,4	-10,2

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом в условиях снижения в реальном выражении как налоговых и неналоговых доходов, так и трансфертов из федерального бюджета и с учетом накопленного объема долга в ряде субъектов РФ российские субнациональные власти проводили консервативную бюджетную политику: общий объем расходов вырос лишь на 1,4% в номинальном выражении, что с учетом инфляции привело к снижению на 10,2%.

Анализируя изменения расходов региональных бюджетов по отдельным направлениям, можно отметить следующее. Наибольшее снижение расходов в 2015 г. по сравнению с уровнем предшествующего года произошло по разделу «Охрана окружающей среды» (-12,7% в номинальном и -22,7% в реальном выражении). Однако существенного изменения в общей структуре расходов это не вызвало, так как по данному направлению доля расходов составляет лишь 0,03%. На изменение структуры расходов повлияло снижение расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (-15,9% в реальном выражении). Политика регионов по снижению расходов на ЖКХ стало одной из ответных мер по борьбе с разбалансированностью бюджетов и наличием дефицитов и больших долгов. Следует отметить, что в ближайшее время тенденция по снижению расходов на жилищно-коммунальный сектор, по-видимому, сохранится. Например, в 2016 г. из федерального бюджета планируется выделить на 47,2% меньше средств по данному направлению, чем в 2015 г. В условиях недостаточности собственных доходных источников и сокращения софинансирования со стороны Федерации регионы вряд ли смогут наращивать расходы по направлению ЖКХ. В целом снижение расходов в реальном выражении можно было наблюдать по всем направлениям, за исключением расходов на обслуживание государственного и муниципального долга. Эти расходы выросли прежде всего по причине роста объема государственного и муниципального долга на 11 и 9% соответственно (подробнее см. ниже). Однако темп роста расходов по обслуживанию долгов удалось несколько замедлить в связи с замещением части коммерческой задолженности бюджетными кредитами с крайне низкой процентной ставкой¹ (объем бюджетных кредитов на конец 2015 г. вырос на 24,9%). По итогам 2015 г. расходы на обслуживание государственного и муниципального долга в общей структуре расходов выросли с 1,3% в 2014 г. до 1,6%, в долях ВВП – на 0,03 п.п.: с 0,16 до 0,19% ВВП.

В целом в номинальном выражении выросли расходы по всем разделам, за исключением жилищно-коммунального хозяйства, охраны окружающей среды, культуры и кинематографии. Удалось немного повысить расходы на уровне как всего раздела «Национальная экономика» (6,1%), так и соответствующих подразделов. В частности, по направлениям «Транспорт» и «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» расходы выросли на 4,3 и 4,8% соответственно. Наибольший темп прироста был отмечен в отношении сельского хозяйства и рыболовства, где расходы выросли не только в номинальном выражении (13,1%), но и в реальном (0,1%).

Далее рассмотрим динамику основных параметров (а не только расходов) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долях ВВП (табл. 21).

За период 2008–2015 гг. наибольший объем как доходов, так и расходов субнациональных бюджетов в долях ВВП был отмечен в 2009 г. Рост доходов в 2009 г. произошел за счет существенного увеличения трансфертов из федерального бюджета (прирост на 35,2%), а рост расходов обусловлен реализацией мер антикризисной программы (как федерального – через субсидии и субвенции, так и регионального уровня). Однако

¹ 0,1% годовых.

налоговые доходы региональных бюджетов упали в 2009 г. прежде всего из-за снижения поступлений по налогу на прибыль. Таким образом, более корректно за базу сравнения брать в целом докризисный 2008 г. (кризисные тенденции в бюджетной сфере стали заметны лишь в последние месяцы 2008 г.).

Таблица 21

**Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов
Российской Федерации в 2008–2015 гг., % ВВП**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доходы	15,02	15,27	14,12	12,80	12,05	11,49	12,30	12,93
В том числе:								
налог на прибыль	4,24	2,76	3,28	3,23	2,96	2,42	2,76	2,95
НДФЛ	4,04	4,29	3,87	3,34	3,38	3,52	3,77	3,92
трансферты из ФБ	2,65	3,81	2,98	2,42	2,15	2,13	2,17	2,16
Расходы	15,15	16,12	14,33	12,86	12,47	12,39	12,97	13,17
Дефицит (-) / Профицит (+)	-0,13	-0,85	-0,22	-0,06	-0,42	-0,90	-0,67	-0,24
Справочно: ВВП, млрд руб.	41 277	38 807	46 309	59 698	66 927	71 055	77 893	80 413

Примечание. Расчеты по регионам Крымского федерального округа не производились.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Из данных *табл. 21* видно, что поступления НДФЛ, налога на прибыль, трансфертов из федерального бюджета в 2015 г. не достигли уровня 2008 г. Наибольшее отставание наблюдается по таким источникам, как налог на прибыль и межбюджетные трансферты. При этом объем расходов также значительно меньше: 13,2% ВВП в 2015 г. при 15,2% ВВП в 2008 г.

В 2015 г. по сравнению с 2014 г. в долях ВВП произошло увеличение как доходов (на 0,63 п.п.), так и расходов (на 0,2 п.п.). Рост данных значений наблюдается второй год подряд. Следует отметить, что рост совокупного объема расходов и доходов происходит при снижении в реальном выражении данных показателей. Такая динамика наблюдается в условиях замедления темпа роста ВВП, а в 2015 г. – уже его падения на 3,7%. Наблюдаемые процессы говорят о том, что сжатие экономики происходит более быстрыми темпами, чем изменения основных параметров субнациональных бюджетов субъектов Российской Федерации. В итоге в 2015 г. удалось сократить объем дефицита с 0,67% ВВП до 0,24% ВВП. При этом в 2015 г. в 36 регионах произошло снижение расходов даже в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2014 г. Наибольшее снижение уровня расходов можно было наблюдать в Амурской области (-13,8%), в Ямало-Ненецком автономном округе (-13,2%) и в Псковской области (-10,6%).

Рассмотрим подробнее ситуацию, сложившуюся с результатом исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (дефицит/профицит), в разрезе отдельных регионов (*табл. 22*).

Данные *табл. 22* говорят о том, что с точки зрения количества регионов ситуация со сбалансированностью консолидированных бюджетов субъектов РФ осталась в 2015 г. практически на уровне 2014 г. Если в 2014 г. было 74 субъекта РФ, исполнивших свой бюджет с дефицитом, то в 2015 г. таких регионов насчитывалось 75. При этом в 2015 г. свели свой бюджет с дефицитом 5 субъектов Российской Федерации, которые в 2014 г. имели профицит (Липецкая область, Калининградская область, Республика Ингушетия, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Алтай)¹. При этом в 3 из 5 рассматри-

¹ Без учета регионов Крымского федерального округа.

ваемых регионов наблюдался рост расходов темпами, превышающими среднероссийский уровень (1,4% в номинальном выражении).

Таблица 22

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2015 гг.

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2008	45	39
2009	62	21
2010	63	20
2011	57	26
2012	67	16
2013	77	6
2014 ¹	74	9
2015 ¹	75	8

¹ Без учета регионов Крымского федерального округа.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом можно говорить о том, что в 2015 г. сохранилось влияние негативных макроэкономических факторов на параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. На субнациональном уровне продолжается поиск возможностей для оптимизации расходов. В результате в 2015 г. удалось практически сохранить уровень расходов предшествующего года и при этом даже немного нарастить расходы на развитие национальной экономики. В отношении доходов ситуация выглядит более сложной, прежде всего в результате наметившейся тенденции по снижению доходов населения и поступлений по НДС. Поступления по налогу на прибыль удается сохранить на определенном уровне прежде всего за счет тех отраслей экономики, которые ориентированы на экспорт. В целом финансовое положение российских регионов является неоднородным. Так, снижение дефицита субнациональных бюджетов в 2015 г. в 2,5 раза было связано не столько с оздоровлением финансового состояния всех регионов, сколько с наличием профицита в Москве, который составил 144,3 млрд руб. (в 2014 г. был дефицит в размере 54,3 млрд руб.). Негативное влияние на объем региональных доходов также оказало сохранение тренда по снижению трансфертов из федерального бюджета (подробнее см. ниже).

2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов, перечисленных в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (с учетом Крымского ФО), в 2015 г. по сравнению с 2014 г. сократился как в номинальном выражении (-0,2%), так и в реальном выражении (-11,6%) (табл. 23).

В целом снижение объема финансовой помощи наблюдалось практически по всем видам трансфертов. Единственным исключением стали иные межбюджетные трансферты (далее – иные МБТ), которые по итогам 2015 г. увеличились на 67,4% в реальном выражении. Данное увеличение произошло в результате расширения поддержки по развитию дорожного хозяйства в рамках реализации государственной программы «Развитие транспортной системы». На эти цели в 2015 г. было выделено 83,4 млрд руб. (в 2014 г. – 3,7 млрд руб.). В результате существенного роста иных МБТ и сокращения других видов трансфертов произошло существенное изменение структуры трансфер-

тов. Так, доля иных МБТ увеличилась с 7,1 до 13,5%, доля субсидий и субвенций – с 25,5 до 25,6% и с 19,2 до 21,0% соответственно. При этом в реальном выражении объем субсидий снизился на 13,5%, а объем субвенций – на 3,3%.

Таблица 23

**Трансферты субъектам Российской Федерации из федерального бюджета
в 2009–2015 гг.***

	2009		2013		2014		2015		Прирост в 2015 г. к уровню 2014 г., %	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный	реальный
Трансферты регионам, всего	1 480,3	100	1 487,9	100	1 607,0	100	1 603,6	100	-0,2	-11,6
Дотации	578,3	39,1	609,1	40,9	774,7	48,2	650,9	40,6	-16,0	-25,6
В том числе:										
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	374,0	25,3	418,8	28,1	439,8	27,4	487,7	30,4	10,9	-1,8
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	191,9	13,0	177,8	12,0	334,9	20,8	163,2	10,2	-51,3	-56,8
Субсидии	530,0	35,8	515,6	34,7	409,9	25,5	400,2	25,6	-2,4	-13,5
В том числе:										
субсидии на развитие национальной экономики	214,3	14,5	268,3	18,0	241,9	15,1	258,2	16,1	6,7	-5,5
Субвенции	284,4	19,2	273,7	18,4	308,2	19,2	336,6	21,0	9,2	-3,3
Иные межбюджетные трансферты	87,6	5,9	89,5	6,0	114,2	7,1	215,9	13,5	89,1	67,4

* В отличие от данных предыдущего параграфа, здесь объемы трансфертов даны с учетом Крымского ФО.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом снижение объема субсидий (как в номинальном, так и в реальном выражении) было компенсировано резким ростом иных МБТ. Объем субвенций в большей степени определяется размером индексации социальных выплат и имеет тенденцию к снижению темпа роста. Фактически снижение зависимости субнациональных бюджетов в части исполнения делегированных полномочий не происходит. Несмотря на сокращение объема трансфертов, по-прежнему сохраняется большое количество различных субсидий с излишней детализацией направлений расходования бюджетных средств, а также значительного объема делегируемых полномочий. Так, на 2015 г. было запланировано 86 субсидий (в 2014 г. количество субсидий составило 92). Однако фактически по итогам 2015 г. – после внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете – количество субсидий увеличилось до 96. Механизм субсидий позволяет в большей степени соблюдать целевое расходование средств, чем достигать заданных результатов, большое количество субсидий способствует росту административных издержек по контролю за их использованием. В соответствии с государственной подпрограммой «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» должно было происходить поступательное сокращение количества субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в результате их оптимизации (консолидации) на I этапе (2013–2015 гг.) – до 70, на II этапе (2016–2020 гг.) – до 42.

Следует отметить, что общее количество субвенций также увеличилось с 18 в 2014 г. до 21 в 2015 г. При этом рост количества субвенций произошел на фоне консолидации 9 отдельных субвенций в единую субвенцию. В определенной степени рост субвенций был вызван передачей отдельных полномочий бюджетам Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Одним из приоритетов бюджетной политики является сокращение доли целевой финансовой помощи¹. Формально в 2015 г. произошло снижение доли дотаций с 48,2 до 40,6%, однако это практически соответствует целевому значению в соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2016–2018 гг.» (41,2% в 2015 г., 45,1% в 2016 г.). Снижение объема дотаций в 2015 г. произошло по следующим причинам. Во-первых, было завершено финансирование по государственной программе «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», в рамках которой в 2014 г. было выделено 167 млрд руб. (не включая расходы на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы). В 2015 г. для реализации государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» было выделено только 62,7 млрд руб. Во-вторых, в 2015 г. до 59,8 млрд руб. (в 2 раза) снизился объем финансовой помощи по частичной компенсации дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. В результате этого доля дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в структуре трансфертов снизилась с 20,8 до 10,2% (на 171,7 млрд руб.).

В целом снижение доли дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов является положительным фактором, поскольку их предоставление осуществляется на значительно менее прозрачных принципах, чем распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые в 2015 г. показали наименьшую отрицательную динамику (-1,8%) по сравнению с другими видами трансфертов. Однако политика федерального центра, направленная на более широкое использование инструмента бюджетных кредитов, по сути, вместо дотаций на сбалансированность, вызывает определенные вопросы, поскольку регионы должны будут возвращать полученные бюджетные кредиты. Если ситуация в российской экономике существенно не улучшится в ближайшие годы, возникнут риски того, что регионы не смогут обеспечить погашение бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета. В итоге федеральный центр будет вынужден выдавать новые бюджетные кредиты на погашение старых либо даже принять решение о списании (или о «заморозке») задолженности по бюджетным кредитам. Подобная ситуация существенно снизит прозрачность межбюджетных отношений и неизбежно ухудшит бюджетную дисциплину региональных властей.

При анализе процесса выделения федеральным центром трансфертов регионам важно рассмотреть влияние федеральной помощи на дифференциацию доходов субъектов Российской Федерации, оценив выравнивающие свойства финансовой помощи из федерального бюджета (табл. 24).

¹ См., например, в «Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017–2018 гг.».

Таблица 24

Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов (на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов) в 2008–2015 гг., %

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы, дотации, субсидии
2008	90,6	80,4	71,5
2009	78,3	66,5	54,5
2010	74,2	63,9	57,8
2011	77,8	68,4	61,6
2012	66,1	57,8	51,9
2013	63,7	55,3	48,1
2014	59,0	51,2	49,9
2015	66,1	60,3	56,0

Примечание. Расчеты по регионам Крымского федерального округа не производились.

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как видно из данных *табл. 24*, в 2015 г. увеличилась дифференциация доходов субнациональных бюджетов. Коэффициент налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличился с 59 до 66,1%, достигнув уровня 2012 г. Коэффициент вариации доходов региональных бюджетов с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности увеличился с 51,3% в 2014 г. до 60,3% в 2015 г. Если же рассматривать результат после выделения всех дотаций и субсидий, то данный коэффициент вариации вырос в 2015 г. до 56% (в 2014 г. – 49,9%). В основном повышение дифференциации региональных доходов в 2015 г. было вызвано ростом налога на прибыль в отдельных субъектах Российской Федерации, связанного с деятельностью экспортоориентированных отраслей экономики. Так, прирост налога на прибыль более чем на 25% в 2015 г. по сравнению с уровнем 2014 г. наблюдался в 15 регионах в номинальном выражении и в 9 регионах в реальном выражении.

2.3.3. Долговая политика на региональном уровне

Данные о динамике объемов государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга в 2010–2015 гг. представлены в *табл. 25*. Как видно из таблицы, в 2015 г. номинальный прирост объема долга региональных бюджетов относительно начала года составил почти 11% (для сравнения: в 2013 г. – 28,2%, а в 2014 г. – 20,3%), а без учета г. Москвы и Московской области – 14% (в 2013 г. – 37,9%, в 2014 г. – 23,8%). Рост объема долга по муниципальным бюджетам составил 8,9% за тот же период (в 2013 г. – 17,8%, в 2014 г. – 8,4%). За декабрь 2015 г. рост задолженности субъектов РФ не превысил 6% относительно объемов на 1 декабря, что заметно отличается от практики 2012–2014 гг., когда в конце года долг рос на 15–20%.

В 2015 г. темпы роста регионального долга существенно замедлились, а на муниципальном уровне уже обозначился аналогичный тренд (темпы роста долга заметно снизились еще в 2014 г.). В 2015 г. замедление роста задолженности на субнациональном уровне произошло во многом в результате ограничения роста расходов, которые увеличились в номинальном выражении лишь на 1,4% к уровню предыдущего года (для сравнения: в 2013 г. – 5,6%, а в 2014 г. – 6,2%), в условиях достаточно благоприятной динамики налоговых и неналоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в номинальном выражении: рост на 6,2% (хотя в реальном выражении все равно было зафиксировано снижение на 5,9%). В итоге величина дефицита консолидированного бюджета субъектов РФ составила в 2015 г. 0,3% ВВП против 0,6% ВВП в 2014 г. и 0,8% ВВП в 2013 г.

Таблица 25

**Государственный и муниципальный долг субнациональных бюджетов
в номинальном выражении за 2011–2015 гг., млрд руб.**

	На конец 2011 г.		На конец 2012 г.		На конец 2013 г.		На конец 2014 г.		На конец 2015 г.	
	объем, млрд руб.	прирост, %	объем, млрд руб.	прирост, %	объем, млрд руб.	прирост, %	объем, млрд руб.	прирост, %	объем, млрд руб.	прирост, %
Всего по региональным бюджетам	1172	7	1355	16	1738	28	2090	20	2319	11
Всего по региональным бюджетам (без г. Москвы и Московской области)	832	28	1069	28	1474	38	1825	24	2079	14
Всего по муниципальным бюджетам	216	27	245	13	289	18	313	8	341	9

Источник: Минфин России, Росстат, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом динамика регионального долга за 2011–2015 гг. показывала устойчивую тенденцию к росту с 2,0% ВВП на конец 2011 г. до 2,9% ВВП на конец 2015 г.¹ (табл. 26). Если оценивать объем регионального долга для бюджетной системы и экономики в целом, то его размеры пока невелики. А с учетом замедления его роста в 2015 г. можно говорить о том, что в целом региональный долг пока не является существенным макроэкономическим риском на национальном уровне, для страны в целом. В то же время для более корректной оценки ситуации с региональным долгом и связанных с ним бюджетных рисков необходимо провести анализ уже в разрезе отдельных субъектов РФ.

Таблица 26

Объемы государственного и муниципального долга субнациональных бюджетов за 2011–2015 гг., % ВВП

	На конец 2011 г.		На конец 2012 г.		На конец 2013 г.		На конец 2014 г.		На конец 2015 г.	
	% ВВП	прирост, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, п.п. ВВП
Всего по региональным бюджетам	2,0	-	2,0	0,1	2,4	0,4	2,7	0,2	2,9	0,2
Всего по региональным бюджетам (без г. Москвы и Московской области)	1,4	-	1,6	0,2	2,1	0,5	2,3	0,3	2,6	0,2
Всего по муниципальным бюджетам	0,4	-	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0

Источник: Минфин России, Росстат, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Следует отметить, что если ранее основная доля регионального долга приходилась только на два субъекта Российской Федерации – на г. Москву и Московскую область (на 1 января 2011 г. – 40,7% совокупного объема регионального долга), то на 1 января 2016 г. на них приходится порядка 10% совокупного объема долга. Это отражает нарастающую в последние годы напряженность с исполнением бюджетов на региональном уровне, которая вынуждала уже не отдельные, а многие регионы осуществлять заимствования, причем зачастую не для финансирования инвестиций, а для покрытия текущих расходов.

¹ Данные приведены с учетом расчета ВВП Росстатом по новой методике за 2011–2015 гг.

Данные в региональном разрезе свидетельствуют в целом об увеличении объемов долга во многих субъектах РФ в 2015 г. (табл. 27). В то же время важно отметить, что произошло перераспределение регионов в сторону увеличения числа субъектов РФ с более умеренным (менее 15% за год) ростом задолженности, а также заметным увеличением числа регионов, сокративших объем своего долга (с 8 в 2014 г. до 16 в 2015 г.).

Таблица 27

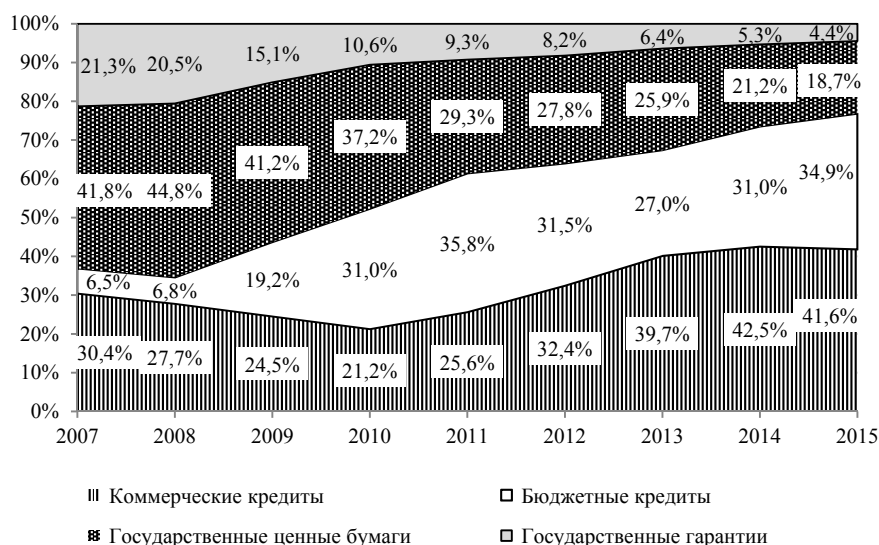
**Динамика государственного долга бюджетов субъектов
Российской Федерации за 2008–2015 гг.**

	Динамика объема государственного долга субъектов РФ за соответствующий период (в номинальном выражении), количество субъектов РФ					
	рост более чем на 50%	рост от 15 до 50%	рост менее чем на 15%	снижение менее чем на 15%	снижение от 15 до 50%	снижение более чем на 50%
2008	21	20	10	6	12	9
2009	37	18	11	6	4	2
2010	29	24	8	11	7	0
2011	21	27	13	14	6	0
2012	18	29	14	8	10	1
2013	31	36	8	6	1	0
2014	12	44	18	5	1	2
2015	7	27	31	15	1	0

Примечание. Архангельская область и Ненецкий АО представлены в расчетах как один субъект; данные приведены без учета Крымского федерального округа (для полной сопоставимости разных лет).

Источник: Минфин России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рассматривая сложившуюся за 2015 г. структуру задолженности регионов РФ, можно отметить ее изменение в сторону заметного увеличения объема бюджетных кредитов из федерального бюджета (см. рис. 23). Доля бюджетных кредитов выросла до 34,9%, что на 3,9 п.п. выше его значения на начало 2015 г. При этом увеличение бюджетной задолженности сопровождалось падением доли коммерческих кредитов (-0,9 п.п.) и государственных ценных бумаг (-2,5 п.п.). В абсолютном выражении сокращение объема коммерческой составляющей долга субъектов РФ (государственные ценные бумаги и коммерческие кредиты) составило около 56 млрд руб. Таким образом, можно говорить о тенденции замещения коммерческих займов бюджетными кредитами в целом по региональным бюджетам, что отражает приоритеты текущей политики федерального центра в отношении регионов. Однако по отдельным регионам ситуация существенно различается, что может сделать необходимым дальнейшее наращивание объема бюджетных кредитов (для тех регионов, в которых пока продолжается рост коммерческой задолженности). Это создает риски дальнейшего увеличения зависимости субъектов РФ от федеральных бюджетных кредитов, что, в свою очередь, будет увеличивать политическое давление на Минфин России с целью принятия решения о списании или о «заморозке выплат» по ним. Подобная мера хотя и выглядит простой с точки зрения решения проблемы накопленного долга в отдельных субъектах РФ, однако способна существенно подорвать бюджетную дисциплину на региональном уровне и усилить проблему мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в России.



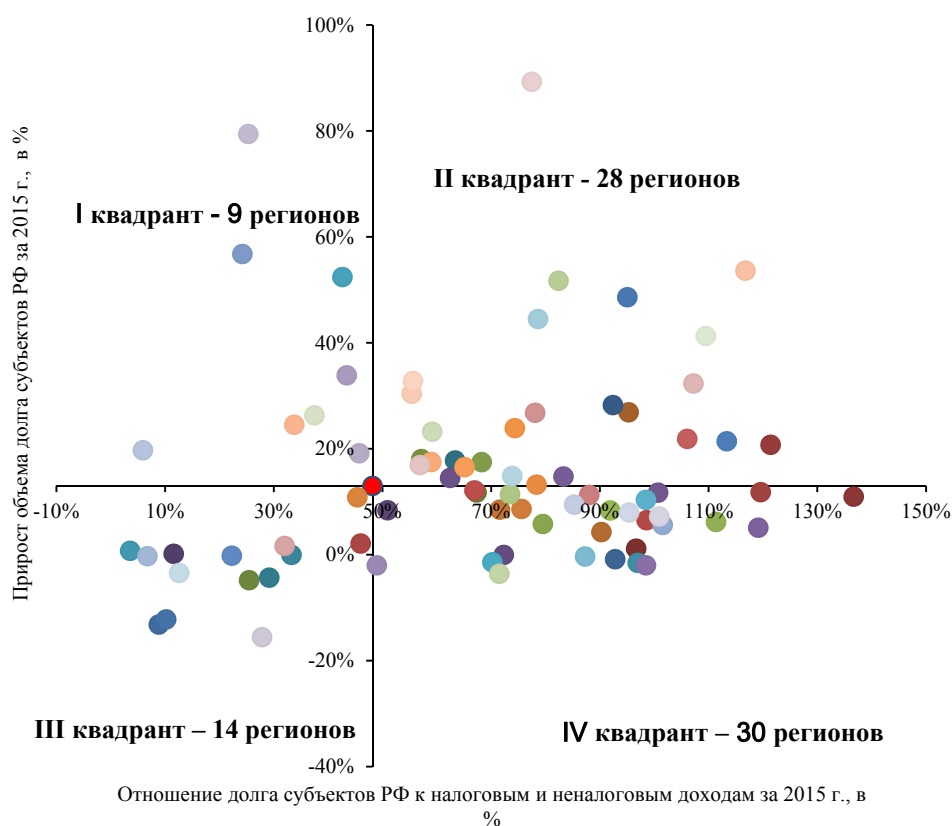
Примечание. Приведены данные без учета Крымского федерального округа (для полной сопоставимости разных лет).

Рис. 23. Структура государственного долга субъектов Российской Федерации за период 2007–2015 гг.

На рис. 24 приводится распределение субъектов РФ в зависимости от динамики долговой нагрузки и темпа наращивания объемов долга за 2015 г. Субъекты РФ, оказавшиеся во II квадранте, являются наиболее уязвимыми с точки зрения их бюджетной устойчивости. В эту группу попали 28 регионов, у которых уровень долговой нагрузки (отношение суммы долга к объему доходов регионального бюджета без учета трансфертов) и темпы прироста объемов долга за 2015 г. оказались выше среднероссийских значений (без учета г. Москвы). Наиболее напряженная ситуация с точки зрения общих показателей (без учета структуры долга) наблюдается в следующих регионах: в Республике Мордовия (темп прироста объема долга за 2015 г. +26,2%, уровень долговой нагрузки на 1 января 2016 г. – 182,5%), в Смоленской области (+20,8% и 121,4%), в Республике Хакасия (+53,6% и 116,8%), в Республике Ингушетия (+21,5% и 113,3%), в Еврейской автономной области (+41,3% и 109,5%), в Забайкальском крае (+32,3% и 107,2%), в Республике Марий Эл (+21,9% и 106,1%).

Однако для оценки устойчивости региональных бюджетов важно рассмотреть не только общую динамику по долгу, но и его структуру. Анализ структуры задолженности в субъектах РФ, расположенных во II квадранте, показал, что наиболее напряженная ситуация складывается в 9 регионах (из 28), где за 2015 г. произошло наращивание объема коммерческих кредитов и облигационных займов. В остальных 19 субъектах объем регионального долга увеличился за счет бюджетных кредитов и(или) государственных гарантий. Следует отметить, что ряд субъектов РФ в 2015 г. проводили наращивание коммерческой задолженности, несмотря на ее значительные объемы в структуре регионального долга уже в начале 2015 г. Анализ данных за 2015 г. показывает наиболее тревожную ситуацию в 6 регионах – это Магаданская область (прирост за 2015 г. коммерческой задолженности в номинальном выражении +95%; при ее доле в общем объеме регионального долга на начало 2015 г. 88%), Республика Хакасия (+73%;

71%), Республика Марий Эл (+55%; 58%), Курганская область (+53%; 73%), Ивановская область (+52%; 75%), Новосибирская область (+38%; 74%).



Примечания: 1. Пересечение осей происходит в точке, где долговая нагрузка и прирост объема долга субъектов РФ за 2015 г. принимают среднероссийские значения (48,2% и 13% соответственно, без учета значений по г. Москве). 2. На рисунке не отражены: Тюменская область (0,89%, 256,9%), Республика Мордовия (182,5%, 26,2%).

Рис. 24. Долговая нагрузка и изменение объемов государственного долга субъектов Российской Федерации в 2015 г.

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Ключевые тенденции на внутреннем фондовом рынке¹

3.1.1. Сравнение характеристик двух российских кризисов

В 2015 г. продолжился самый длительный в истории российского фондового рынка спад, начавшийся в мае 2008 г. В 1997–1998 г. после длившегося немногим больше года падения индекса РТС на 91,3% и индекса ММВБ на 73,0% от предкризисного пика значения указанных индексов смогли восстановиться соответственно за 58 и 8 месяцев (табл. 1). После острой фазы кризиса 2008 г. оба фондовых индекса не могут восстановиться до сих пор: по состоянию на февраль 2016 г. индекс ММВБ в течение 88 месяцев, индекс РТС – 85 месяцев.

Таблица 1

Финансовые кризисы 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в России и последующее восстановление рынка (по состоянию на 29 февраля 2016 г.)

	Кризис 1997–1998 гг.	Кризис 2008–2009 гг.
1. Падение от пика		
1.1. Глубина, %		
Индекс РТС	-91,3	-78,2
Индекс ММВБ	-73,0	-68,2
1.2. Продолжительность, мес.		
Индекс РТС	14	8
Индекс ММВБ	13	6
2. Восстановление, мес.		
Индекс РТС	58	85
Индекс ММВБ	8	88

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

Быстрому восстановлению рублевого индекса ММВБ после 1998 г. помогла 5-кратная девальвация рубля (рис. 1), а восстановление валютного индекса РТС затянулось почти на 5 лет. Полное восстановление российского фондового рынка произошло лишь ко второй половине 2003 г., однако на тот момент оно совпало с присвоением России инвестиционных суверенных рейтингов агентством Moody's 8 октября 2003 г., Fitch – 17 ноября 2004 г. и S&P – 31 января 2005 г. Получение российскими эмитентами доступа к дешевым иностранным заимствованиям наряду с ростом цен на нефть в середине 2000-х годов обеспечило бурный рост российского рынка акций и корпоративных облигаций.

¹ Автор раздела: А. Абрамов – РАНХиГС при Президенте РФ.

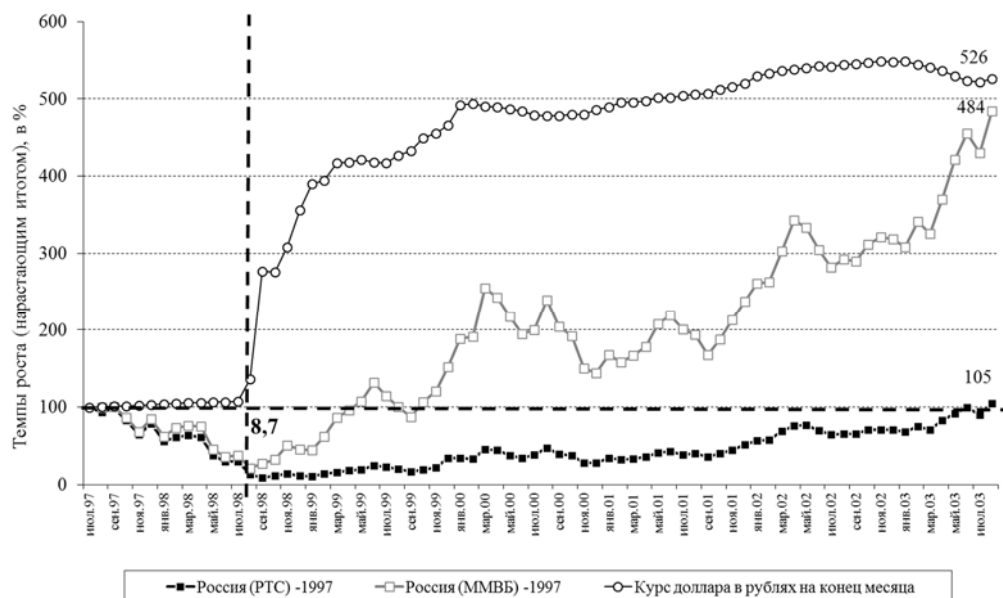


Рис. 1. Темпы роста курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ в 1997–2003 гг. (июль 1997 г. = 100%)

Источник: по данным Московской биржи и Банка России.

После кризиса 2008 г. курс рубля к доллару изменялся в форме W-образной кривой: с мая 2008 г. по февраль 2009 г. рубль был девальвирован на 50,5%; к апрелю 2001 г. курс рубля укрепился на 23,0%; с мая 2011 г. по август 2014 г. курс рубля вновь ослаб на 34,3%; с сентября 2014 г. по февраль 2016 г. в результате снижения нефтяных цен и полной либерализации курсовой политики Банка России курс рубля был ослаблен еще на 103,3% (рис. 2). В результате с мая 2008 г. по февраль 2016 г. рубль был девальвирован в 3,2 раза – с 23,74 до 75,09 руб. за доллар. Вслед за изменением курса рубля по аналогичной форме W-образной кривой изменялись значения индексов ММВБ и РТС. Однако их поведение заметно отличалось друг от друга. Рублевый индекс ММВБ с мая 2008 г. по февраль 2016 г. под воздействием девальвации рубля практически восстановился до предкризисного пика. Его значение в феврале 2016 г. достигло 95,6% от максимального значения мая 2008 г. Валютный индекс РТС в мае 2008 г. – январе 2009 г. достиг первого дна в размере 21,8% предкризисного пика; далее к марту 2011 г. он восстановился до 83,1%; однако затем опять снизился и остается на минимальном уровне 30–31% с января 2015 г. по февраль 2016 г. То есть в отличие от индекса ММВБ индекс РТС в настоящее время находится на уровне второго дна. При этом отношение иностранных инвесторов к вложениям в акции российских компаний предопределяются именно динамикой индекса РТС, отражающего валютный эквивалент стоимости инвестиций в данные акции.

В отличие от восстановления фондового рынка в начале 2000-х годов нынешний спад на рынке акций пока не сопровождается восстановлением цен на нефть (рис. 3) и упрощением доступа к иностранным инвестициям. Наоборот, в результате санкций государству и крупным компаниям фактически закрыт доступ к финансированию на американских и европейских рынках. По оценкам двух из трех международных рейтинговых агентств, суверенный рейтинг России был снижен с инвестиционного до «мусорного»

уровня: S&P – с 25 января 2015 г., Moody's – с 20 февраля 2015 г. Лишь Fitch сохраняло рейтинг страны на уровне инвестиционного, что было подтверждено в его решениях от 3 июля 2015 г. и 16 октября 2015 г. В этих условиях, несмотря на практически достигнутое восстановление индекса ММВБ, возможность для заметного повышения значения индекса РТС пока отсутствует.

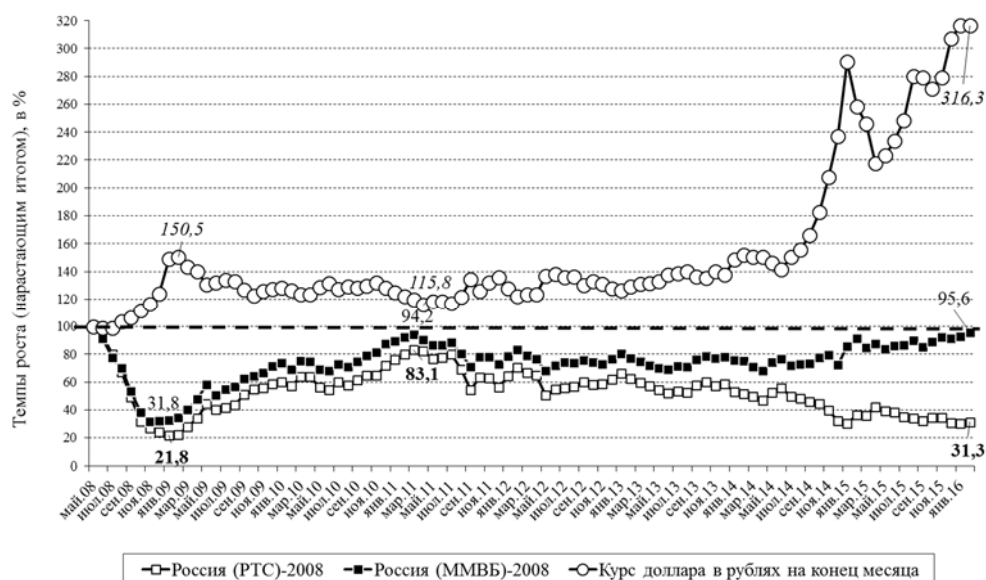


Рис. 2. Темпы роста курса доллара, индексов РТС и ММВБ с мая 2008 г. по февраль 2016 г. (май 2008 г. = 100%)

Источник: рассчитано по данным Банка России и Московской биржи.

Кризис 1997–1998 гг. был вызван не столько низкими ценами на нефть, сколько несбалансированной бюджетно-денежной политикой. Во время этого кризиса цены на нефть однократно упали до 41,7% от предкризисного пика, однако восстановились всего за 36 месяцев (рис. 3).

Достигнув пика среднемесячного значения 133,90 долл. за баррель в июле 2008 г., до настоящего времени цена на нефть изменяется по W-образной траектории. За 5 месяцев с июля 2008 г. она достигла первого дна в размере 31,1% от уровня предкризисного пика в октябре 2008 г. (рис. 3). Затем за 28 месяцев цена восстановилась до 92,0% от пика в феврале 2011 г.; следующие 58 месяцев она медленно снижалась до 22,9% от пика в январе 2016 г. Рост цен в последующий период позволяет предполагать, что в январе 2016 г. было достигнуто второе дно цен на нефть. Однако, в отличие от нефтяного кризиса 1990-х гг., по прогнозам международных финансовых организаций, в ближайшие годы цены на нефть будут сохраняться на умеренном уровне длительный период времени, демонстрируя, по словам ректора РАНХиГС В. Мау, «новую нефтяную реальность»¹. Например, по прогнозам Всемирного банка 2015 г., средняя цена нефти в 2020 г. ожидается на уровне 65,3 долл. за баррель, а в 2025 г. – только 88,3 долл. за баррель². Во

¹ Мау В. Вспомнить 1980-е // Ведомости. 16 февраля 2016 г.

² Commodity Markets Outlook. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. October 2015. P. 41.

многим это обусловлено развитием новых технологий в сфере энергосбережения и добычи сланцевых нефти и газа, способствовавших восстановлению рыночных принципов функционирования нефтяных цен. Соответственно нынешний кризис в России является структурным, а не циклическим, что для финансового рынка означает восстановление его устойчивого роста лишь при условии проведения глубоких структурных преобразований в российской экономике.

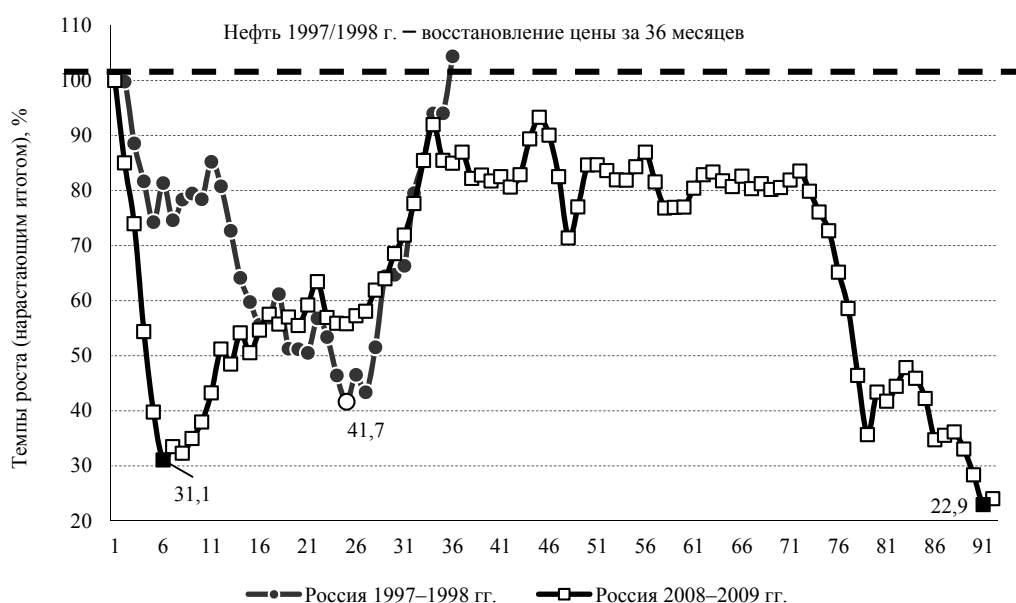


Рис. 3. Темпы роста цены на нефть марки Brent во время финансовых кризисов в России (пик цены = 100%) на январь 2015 г.

Источник: по данным IFS МВФ.

3.1.2. Текущий кризис на фоне мировых финансовых катаклизмов

На фоне прежних краткосрочных финансовых кризисов в мире (в США – в 1987, 2000 и 2007 гг., в Мексике – в 1994 г., в Индонезии и Бразилии – в 1997 г.), продолжавшихся 5–6 лет, нынешний спад индекса РТС, длящийся 7,7 года, уже стал рекордным (рис. 4). Данный кризис в России наряду с некоторыми другими развивающимися странами постепенно приобретает черты среднесрочного.

W-образная траектория восстановления индекса характерна для стран, где финансовые кризисы были связаны со структурными диспропорциями в экономике, такими как кризис в Южной Корее в 1989 г. и кризис в США на рынке акций инновационных компаний в 1999 г. (рис. 5). Выход из подобных кризисов обычно продолжался в течение более длительных периодов времени. Для этого страны, как правило, должны решить проблемы реструктуризации бизнеса эмитентов и повышения их глобальной конкурентоспособности. Два самых известных среднесрочных кризиса с W-образной траекторией – акций южнокорейских компаний и акций из индекса NASDAQ в США, начавшиеся соответственно в 1989 и 2000 гг., длились 183 и 177 месяцев. То есть по продолжительности они примерно в 2 раза превышали длительность текущего спада на российском рынке акций. По состоянию на 29 февраля 2016 г. индекс РТС, достигнув 31,3% от

предкризисного пика мая 2008 г., лишь нащупал новое дно. Нынешний кризис на рынке акций российских эмитентов продолжается 93 месяца, в то время как после обвала в 1997 г. индекс РТС восстановился за 72 месяца. В условиях долгосрочной неблагоприятной конъюнктуры на рынках энергоносителей необходимы компании – новые драйверы роста фондового рынка.

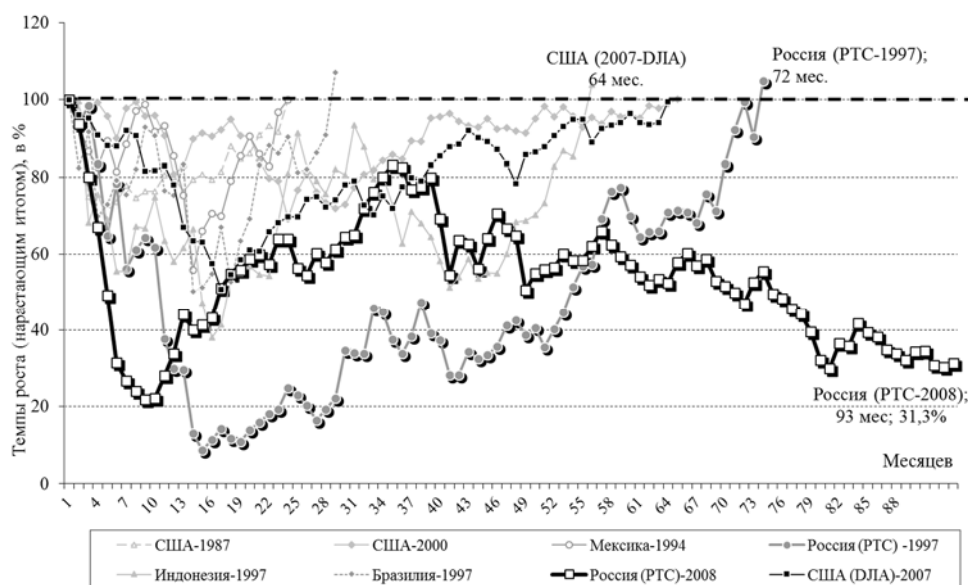


Рис. 4. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на 29 февраля 2016 г. (пик = 100%)

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи и www.finance.yahoo.com.

Самыми долгосрочными кризисами в истории фондового рынка являются спад американского рынка акций, порожденный Великой депрессией 1929–1933 гг., а также кризис акций японских компаний начиная с 1989 г. Восстановление фондового индекса «Доу–Джонс индастриал эвередж» (ДЖА) в США после Великой депрессии продолжалось 303 месяца, или 25,3 года. В 2015 г. данный антирекорд был побит японским индексом НИККЕИ-225, который по состоянию на февраль 2016 г. не может восстановиться в течение 314 месяцев, или 26,2 года, а его значение в феврале 2016 г. составляло лишь 41,2% максимального ежемесячного значения пика 1989 г.

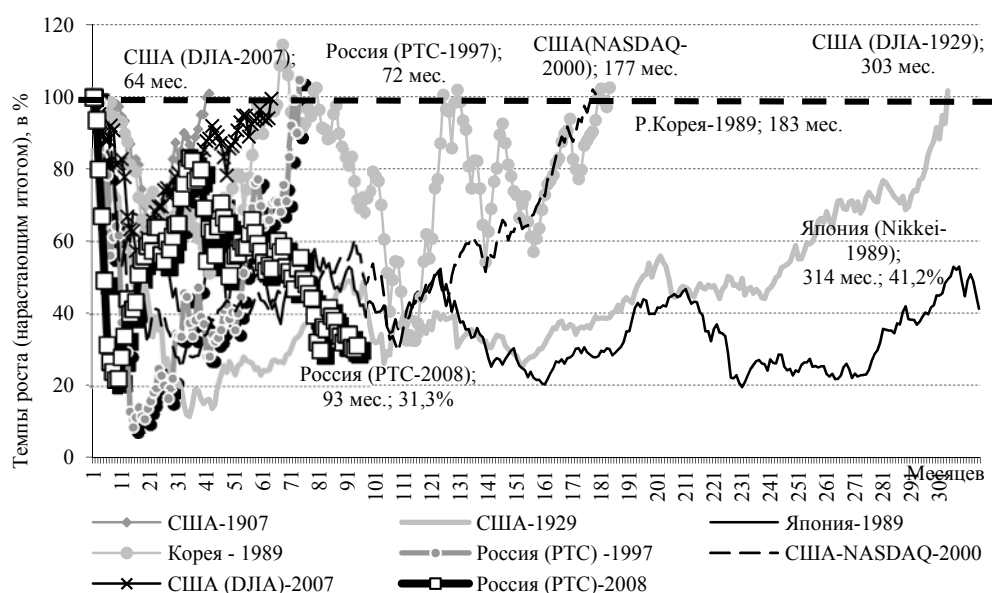


Рис. 5. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире по состоянию на 29 февраля 2016 г. (пик = 100%)

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи и www.finance.yahoo.com.

Медленное восстановление российского фондового рынка отражает не только внутренние проблемы российской экономики, но и те вызовы, с которыми столкнулись крупные развивающиеся страны, включая БРИКС. До кризиса 2008 г. экономический рост глобальной экономики во многом обеспечивали такие иррациональные факторы, как избыточное стимулирование потребительского спроса и рынка жилья в развитых странах; активная государственная поддержка экспорта в ущерб внутреннему спросу в азиатских экономиках¹, ограничение рыночных принципов инвестирования в разведку и добычу топливно-энергетических ресурсов в ряде развивающихся рынков. Все это привело в 2000-х годах к возникновению «глобального излишка сбережений» (global saving glut)², при котором внутренние сбережения, формируемые в развитых странах, трансформировались в инвестиции в развивающихся экономиках. Чистый приток иностранного капитала в страны БРИКС вызывал рост их внутренних рынков ценных бумаг.

Кризис 2008 г. и борьба с его последствиями привели к исчезновению феномена излишка сбережений. В США и в других развитых странах начался процесс реиндустриализации, ужесточилось регулирование рисков в кредитовании и финансировании ипотеки. Китай и другие азиатские страны столкнулись с проблемой замедления роста экспорта и необходимости переориентации экономики на внутренний спрос. Сланцевая революция, прежде всего в США, наряду с замедлением роста глобальной экономики поставила газо- и нефтедобывающие страны перед лицом проблемы перепроизводства

¹ Связь между потребительским бумом на Западе и мощным процессом сбережений в Китае и в других развивающихся странах в экономической литературе получила название «кимерики». См., например: *Maу В.А., Улюкаев А.В.* Глобальный кризис и вызовы экономической политики современной России. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 29.

² The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the Homer Jones Lecture, St. Louis, Missouri. April 14, 2005. URL: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/20050414/default.htm>

энергоресурсов, резкого снижения цен на них, обострения конкуренции за доли на рынке нефти и газа. В результате страны БРИКС столкнулись с проблемами необходимости переориентации внутренних моделей экономического роста, оттока иностранного капитала, падения доходности и повышения волатильности внутренних фондовых рынков. В ближайшие годы ЮНКТАД ожидает оттока инвестиций из развивающихся и переходных экономик в пользу стран с развитым рынком¹.

По состоянию на февраль 2016 г. бразильский фондовый индекс *Bovespa* с мая 2008 г. в течение 93 месяцев достиг лишь 59,0% предкризисного максимума; индекс Шанхайской фондовой биржи (Китай) за 100 месяцев – 45,1% (рис. 6). Российский индекс РТС в течение 93 месяцев опустился до самого низкого в странах БРИКС уровня – 31,3% от предкризисного пика. За 94 месяца рублевый индекс ММВБ благодаря ослаблению рубля к доллару достиг уровня 95,6% от максимального значения в мае 2008 г. Из всех стран БРИКС более оперативно из кризиса восстановились рынки акций в Индии и ЮАР. Индексы Йоханнесбургской фондовой биржи (JTOPI) и индийского фондового рынка (BSE Sensex) сумели выйти на уровень предкризисных пиков соответственно за 44 и 70 месяцев.

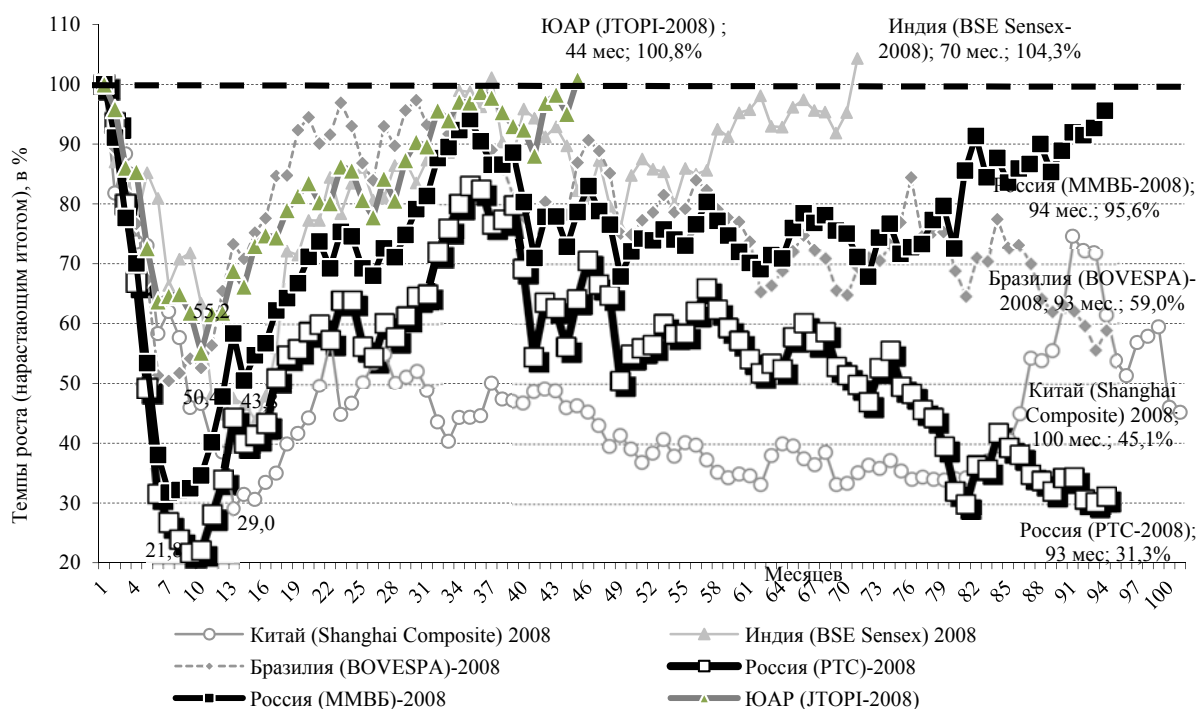


Рис. 6. Глубина и продолжительность текущего финансового кризиса в странах БРИКС на 29 февраля 2016 г. (пик = 100%)

Источник: расчеты по данным The Wall Street Journal и Thomson Reuters Eikon.

На фоне фондовых индексов различных стран в 2015 г. индикаторы российского рынка акций показали умеренные результаты (рис. 7). Индекс РТС, характеризующий

¹ World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2014.

стоимость акций российских эмитентов в долларах, снизился на 4,3%; из-за ослабления курса рубля к доллару за год на 29,6% рублевый индекс ММВБ вырос на 26,1%. Лидерами роста в мире оказались фондовые индексы Аргентины MerVal, Венгрии BUX и Шэньчжэньской фондовой биржи (Китай), выросшие за год соответственно на 36,1, 43,8 и 63,2%. Наихудшие результаты показали фондовые индексы турецкий ISE National-100, кипрский CSE General Index и греческий ATHEX Composite, которые за год упали на 16,3, 21,4 и 24,6%.

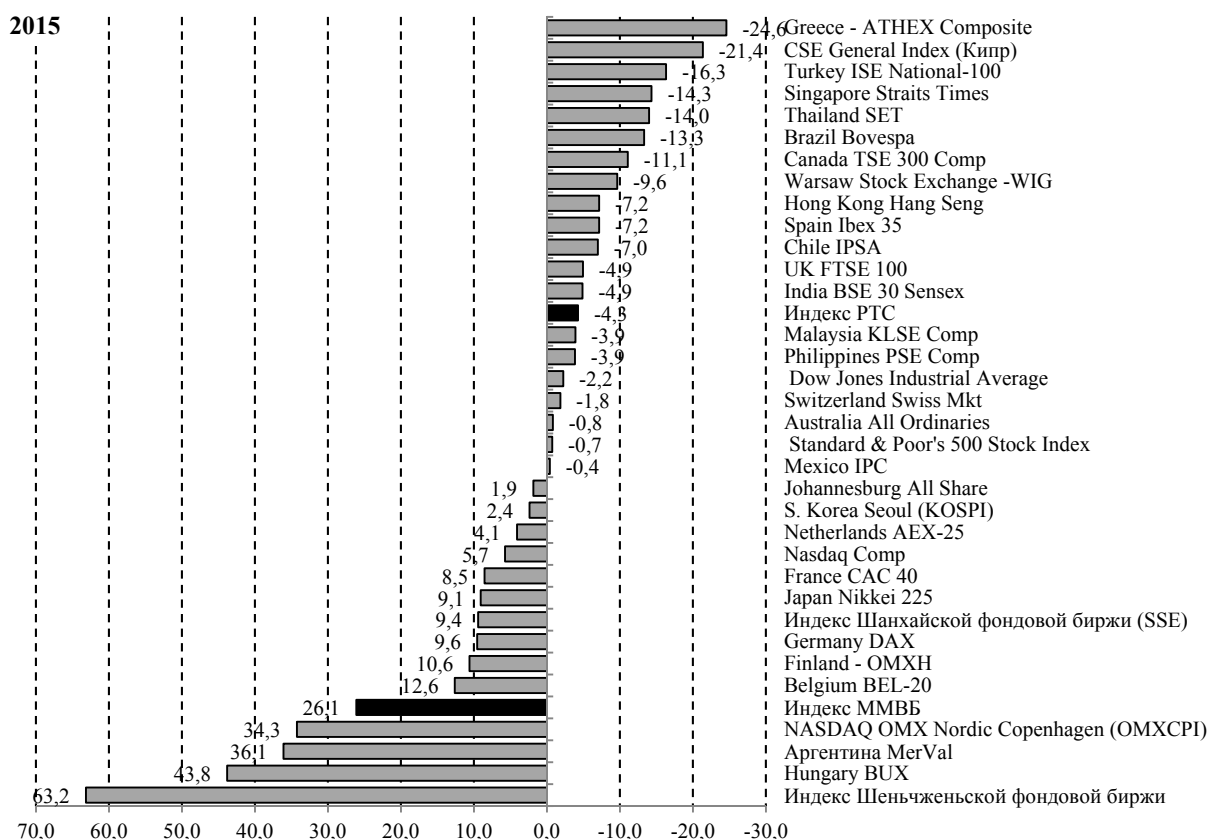


Рис. 7. Доходность мировых фондовых индексов на крупнейших биржах в 2015 г., % годовых

Источник: расчеты Института Гайдара по данным The Wall Street Journal.

3.1.3. Проблемы ликвидности фондового рынка

В 2015 г. на мировых биржах происходили серьезные изменения ликвидности рынков акций, измеряемой в данном случае в виде объемов рыночных (аукционных) сделок с ними (рис. 8). Ликвидность имеет важное значение, поскольку она не только отражает активность инвесторов, но и предопределяет качество ценообразования ценных бумаг. В среднем за год по всем биржам – членам Всемирной федерации бирж рост стоимости рыночных сделок составил 38,8%. Однако если на некоторых биржах, прежде всего стран – экспортеров нефти, наблюдалось существенное сокращение объема биржевых торгов, то в других странах, преимущественно азиатских, стоимость подобных сделок выросла. Московская биржа вошла в шестерку организаторов торговли, где наблюдалось

самое резкое падение стоимости биржевых сделок с акциями в долларовом эквиваленте. В 2015 г. стоимость рыночных сделок снизилась на Дубайской фондовой бирже на 60,3%, на Абу-Дабийской фондовой бирже – на 58,5, на Катарской фондовой бирже – на 53,3, на Афинской фондовой бирже – на 49,6, на Египетской бирже – на 43,3 и на Московской бирже – на 42,9%. В условиях затянувшегося спада на нефть на этих биржах инвесторы существенно сократили как покупки, так и продажи акций национальных эмитентов.

В число шести бирж, где был зафиксирован самый значительный рост объемов биржевых торгов, вошли Гонконгская, Южно-Корейская, Кипрская, Шеньчженьская, Шанхайская и Казахстанская фондовые биржи. Рост объема биржевых торгов на Шеньчженьской бирже в 2,3 раза и на Шанхайской фондовой бирже в 2,5 раза был связан с либерализацией валютного рынка и доступа иностранных инвесторов к внутреннему рынку акций китайских эмитентов. Самые высокие темпы роста – в 3,4 раза – рыночных сделок с акциями в 2015 г. продемонстрировала Казахстанская фондовая биржа (KASE). Отчасти это объяснялось низкими стартовыми условиями. Однако это было также предопределено принятием новых правил листинга на бирже, направленных на стимулирование участия в торгах иностранных брокеров, а также началом реализации программы «Народное IPO».

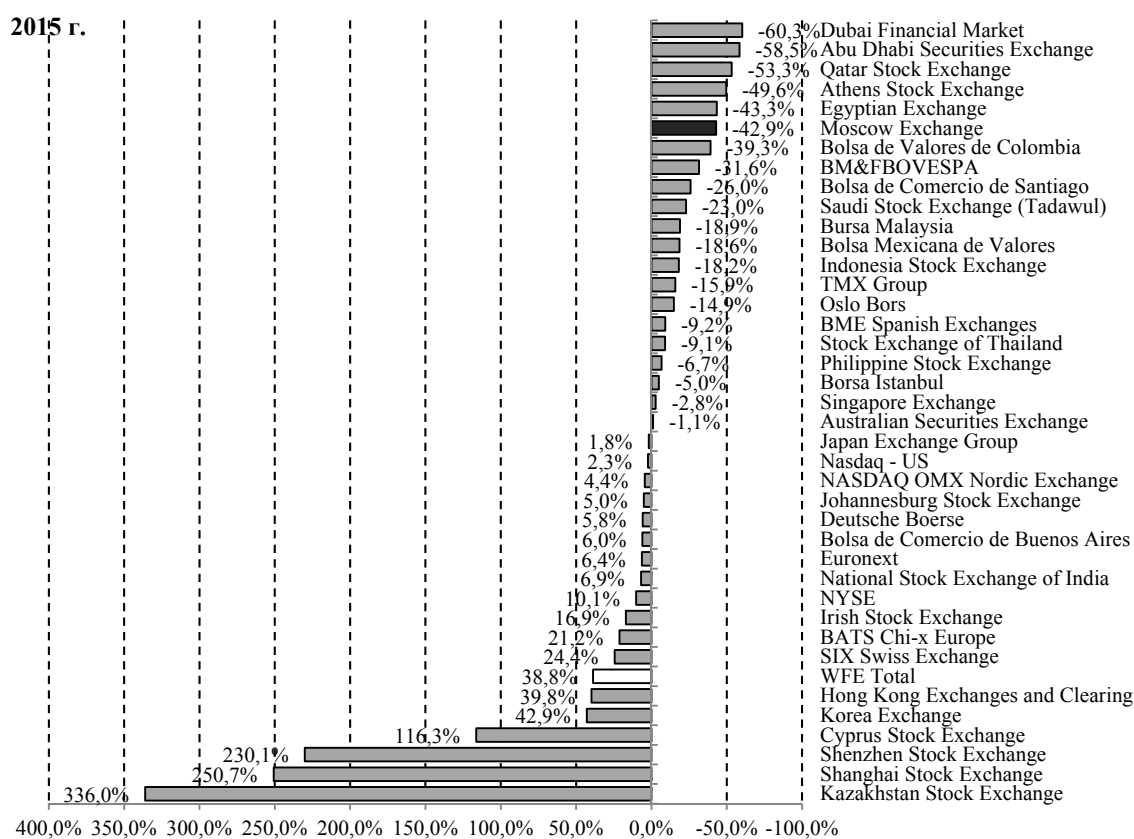


Рис. 8. Доходность мировых фондовых индексов и объем рыночных сделок с акциями (анонимный рынок) на биржах в 2015 г., % годовых

Источник: расчеты Института Гайдара по данным The Wall Street Journal и Всемирной федерации бирж.

Оценка ликвидности рынка акций на крупнейших биржах мира за более длительный период приводится в *табл. 2*. По состоянию на 2015 г. только две биржи Китая существенно (в 6,7 раза) превысили объемы торгов 2007 г. Объемы торгов на Гонконгской фондовой бирже на отчетную дату достигли 105,2%. Все остальные крупнейшие биржи так и не сумели превзойти показатели докризисного года. Например, в 2015 г. суммарный объем биржевых торгов акциями на Нью-Йоркской фондовой бирже и NASDAQ составлял лишь 69,9% уровня 2007 г., на Лондонской фондовой бирже – 65,3%, на бирже Euronext – 45,8%, на Немецкой бирже – 46,3%, на Канадской (TMX Group) и на Австралийской – 71,9 и 58,0%.

Данная тенденция является результатом разнонаправленных изменений, происходящих на глобальном финансовом рынке. С одной стороны, после кризиса 2008 г. регуляторы разных стран прикладывают огромные усилия для того, чтобы перевести в зону организованных торгов, клиринга и расчетов традиционно внебиржевые финансовые инструменты, из-за которых этот кризис и произошел (кредитные дефолтные свопы и многие другие производные финансовые инструменты, ипотечные ценные бумаги и т.п.). С другой стороны, биржевые рынки акций при сохранении единства расчетно-клиринговых систем стали распадаться на различные сегменты, организуемые биржами и внебиржевыми операторами, называемыми «dark pool». В 2008 г. вместо двух традиционных бирж в США действовало уже 13 бирж и альтернативных торговых систем¹. По данным Всемирной федерации бирж, в США в 2015 г. доля сделок с акциями, совершаемыми только в одной альтернативной торговой системе BATS Global Markets, достигала 47,4% стоимости сделок на фондовых биржах NYSE и NASDAQ. В Европе объем торгов в альтернативной торговой системе BATS Chi-x Europe составил 112,0% оборота Лондонской фондовой биржи. Коммерциализация традиционных фондовых бирж превратила их из членских организаций, объединяющих активных участников рынка, в рядовых продавцов услуг по организации торговли финансовыми инструментами, что, в свою очередь, послужило толчком для формирования конкурентного рынка подобных услуг. В то же время развитие технологии, появление высокочастотной торговли (ВЧТ) создали мощные стимулы для крупных банков и брокеров по организации собственных альтернативных торговых систем, в которых им удобнее реализовывать свои разработки в сфере ВЧТ. Под воздействием разных факторов, включая нивелирование преимуществ стратегий активного управления и опасения дополнительных транзакционных издержек из-за распространенности стратегий ВЧТ, многие пенсионные и взаимные фонды существенно сократили объемы операций со своими активами. По данным Investment Company Institute (ICI), в 2014 г. средний показатель оборачиваемости портфеля взаимного фонда в США составлял лишь 35% уровня 1980 г.²

На Московской бирже в 2008–2015 гг. тенденция сокращения объема рыночных сделок с акциями проявилась еще более отчетливо. В 2015 г. данный показатель в валютном выражении составлял лишь четверть от показателя 2007 г. По совокупному объему рыночных и нерыночных сделок после кризиса бирже удалось быстро достичь уровня 2007 г. в значительной мере за счет опережающего роста сделок РЕПО, относящихся к сегменту денежного рынка. Однако в 2015 г. и этот показатель в валютном выражении опустился до 69,7% от уровня 2007 г.

¹ Льюис М. Flash Boys: Высокочастотная революция на Уолл-стрит / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 51.

² Investment Company Fact Book, 2015. ICI, 55th Edition. P. 37.

Таблица 2

Динамика стоимости рыночных сделок с акциями на крупнейших фондовых биржах в 2007–2015 гг. (2007 г. = 100%)¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
США (NYSE и NASDAQ)	100	120,1	72,6	71,0	71,7	54,2	54,3	65,5	69,9
Китай (две биржи)	100	63,0	128,9	132,8	106,9	81,8	124,9	198,0	674,2
Япония	100	87,3	61,2	63,2	66,3	57,5	103,9	86,8	88,3
Великобритания	100	89,0	62,9	63,5	65,7	50,8	51,7	66,4	65,3
Еuronext	100	84,7	42,7	44,5	47,1	34,8	36,7	43,1	45,8
Германия	100	95,5	45,1	48,4	52,3	37,9	39,7	43,7	46,3
Гонконг	100	77,3	70,1	74,1	71,5	54,7	65,5	75,3	105,2
Канада	100	105,3	75,5	83,0	93,5	82,3	83,2	85,4	71,9
Австралия	100	77,5	57,9	77,1	86,8	67,9	63,9	58,6	58,0
Россия (Московская биржа)*	100	89,0	77,3	75,5	95,2	55,8	44,0	46,0	25,8
Россия (Московская биржа)**	100	116,5	74,7	92,4	142,5	127,5	123,6	119,2	69,7
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	84,5	48,8	52,6	58,0	41,1	43,8	50,6	52,9
Всего по членам Всемирной федерации бирж (WFE)	100	100,8	69,5	70,7	70,7	54,8	61,3	87,4	124,4

* Только рыночные (аукционные) сделки.

** Рыночные, переговорные сделки, сделки РЕПО, классический рынок и Standart.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Всемирной федерации бирж, Лондонской фондовой биржи и Московской биржи.

На рис. 9 приводятся данные об изменениях объемов рыночных сделок на Московской бирже с акциями, корпоративными и региональными облигациями, из которых видно, что процесс восстановления ликвидности на рынке после кризиса 2008 г. был прерван во второй половине 2012 г., после этого до настоящего времени этот показатель практически не растет. Указанные негативные изменения в ликвидности вторичного рынка ценных бумаг произошли, даже несмотря на завершившуюся в конце 2011 г. консолидацию российских бирж. В определенной мере это связано с оттоком иностранных портфельных инвестиций из российского рынка акций, начавшимся в 2011 г. (см. рис. 24 и 25), а также с кризисом в странах зоны евро, ограничившим доступ российских финансовых структур к дешевым ресурсам на этом рынке и подтолкнувшим Банк России к началу программы массового рефинансирования банковской системы через сделки РЕПО (рис. именно то, что за прошедшие после кризиса годы на внутреннем фондовом рынке так и не удалось решить проблему привлечения на российский фондовый рынок средств внутренних институциональных инвесторов.

¹ Включая сделки с ценными бумагами иностранных эмитентов на соответствующих биржах.

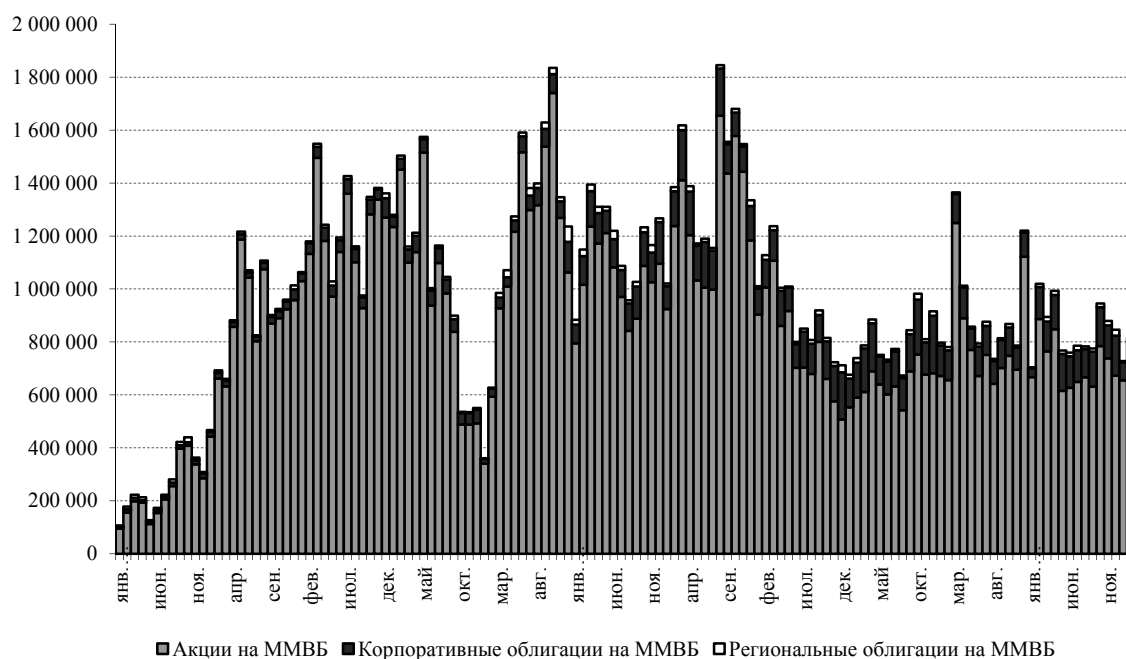


Рис. 9. Ежемесячные объемы рыночных сделок с акциями, корпоративными и региональными облигациями на Московской бирже с января 2005 г. по февраль 2016 г., млн руб.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

3.1.4. Влияние внешних санкций и замораживания внутренних пенсионных накоплений на российский финансовый рынок

В 2014 г. введение санкций осуществлялось двумя этапами. В марте 2014 г. США, ЕС и ряд других стран ввели индивидуальные санкции против некоторых частных лиц и компаний. В июле 2014 г. начали действовать секторальные санкции, ограничившие доступ к глобальным финансовым рынкам крупнейшим российским компаниям («Роснефть», «Транснефть», «Газпром нефть», Уралвагонзавод, Оборонпром, ОАК и др.) и государственным банкам (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Россельхозбанк, Внешэкономбанк, Банк Москвы). Основными каналами влияния данных санкций на финансовый рынок являлись ограничения объемов заимствования средств российскими компаниями в форме долгового финансирования¹, удорожание стоимости заимствования и отток иностранных инвестиций на рынке акций.

Имеющиеся оценки влияния санкций на финансовый рынок существенно отличаются друг от друга, однако в основном они выражаются в процентах предполагаемого замедления темпов роста ВВП. Непосредственно анализу последствий санкций для финансового рынка посвящено немного работ. Так, по оценкам Е. Гурвича и И. Прилепского (2016), суммарный дополнительный чистый отток капитала, связанный с санкциями, был

¹ Мау В.А., Улюкаев А.В. Глобальный кризис и вызовы экономической политики современной России. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 42.

оценен на уровне 58 млрд долл. в 2014 г. и 160–170 млрд долл. в 2014–2017 гг.¹. По мнению министра финансов А. Силуанова, высказанному в конце 2014 г., от санкций в год Россия теряет около 40 млрд долл.²

По нашему мнению, хотя и введение санкций само по себе способствовало некоторому удорожанию стоимости заимствования ресурсов, однако данный эффект был умеренным. Как показано на *рис. 10*, непосредственно после введения секторальных санкций в июле 2014 г. размер премии за риск в виде стоимости кредитных дефолтных свопов (CDS) по 5-летним еврооблигациям Российской Федерации и «Газпрома» практически не изменился. Премия за риск стала увеличиваться с октября 2014 г. вслед за резким падением цены на нефть в сочетании с либерализацией и ослаблением курса рубля, так что последовавшие вслед за этим отзывы суверенного кредитного рейтинга России со стороны агентств S&P 25 января 2015 г. и Moody's 20 февраля 2015 г. сами по себе не были факторами роста премии за риск, а лишь отражали уже свершившийся факт. Более того, с марта 2015 г. до начала 2016 г. наблюдался тренд снижения премии за риск с 628,5 базисного пункта (б.п.) по суверенным еврооблигациям и 806,0 б.п. по облигациям «Газпрома» по состоянию на 5 февраля 2015 г. до соответственно 309,9 и 386,0 б.п. 31 декабря 2015 г. Данное снижение премии за риск, несмотря на продолжавшееся снижение цены на нефть и ослабление курса рубля, было обусловлено ростом спроса внутренних российских инвесторов на еврооблигации различных российских эмитентов как инструмент хеджирования от девальвации рубля и первоклассного обеспечения при получении рефинансирования от Банка России. Например, по оценкам делового издания «Ведомости», только финансовый холдинг «Открытие» из общего объема эмиссии еврооблигаций «Россия-2030» в размере 21,3 млрд долл. мог скупить долговых инструментов на сумму 10–11 млрд долл.³ По данным РБК, 1 марта 2015 г. на валютном аукционе в Банке России холдинг «Открытие» привлек 12,2 млрд долл.⁴

В этих условиях основное влияние секторальных санкций на финансовый рынок выразилось в закрытии американского и европейского рынков для ряда компаний и государственных банков. При этом прямой запрет на предоставление финансирования конкретным компаниям косвенным образом ограничивал инвестиции и в компании, на которые санкции не распространялись вследствие более осторожного отношения западных банкиров к сделкам с российскими участниками рынка ценных бумаг. Как показано на *рис. 11*, до введения секторальных санкций с января 2010 г. по июль 2014 г. среднемесячный объем заимствований российских компаний на рынке еврооблигаций составлял 3,3 млрд долл., в то время как после введения санкций с августа 2014 г. по декабрь 2015 г. данный показатель снизился до 0,4 млрд долл.

Таким образом, в расчете на месяц потери российских эмитентов за счет недополученных средств от выпуска евробондов составили 2,9 млрд долл., или около 50 млрд долл. за 17 месяцев с августа 2014 г. по декабрь 2015 г. За тот же период времени Резерв-

¹ Гурвич Е., Прилепский И. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. Январь 2016 г. № 1. С. 33.

² Волкова О. Контрсанкции против санкций: что хуже // РБК Daily. 21 марта 2016 г. С. 4.

³ Биянова Н. За полгода 2015 г. банк «ФК «Открытие» нарастил кредитование акционеров и их компаний втрое – до 663 млрд руб. Это следствие масштабной скупки холдингом «Открытие» евробондов «Россия-2030» // Ведомости. 31 августа 2015 г.

⁴ Шароян С. В 2014 г. Сбербанк и ВТБ получили половину кредитов ЦБ // РБК. 30 марта 2015 г. Опубликовано: URL: <http://top.rbc.ru/finances/30/03/2015/5516aaed9a794763fa1878fb>

ный фонд сократился на 41,8 млрд долл. Часть из указанных средств попала к крупнейшим российским компаниям, что помогло им сгладить последствия применения внешних санкций.

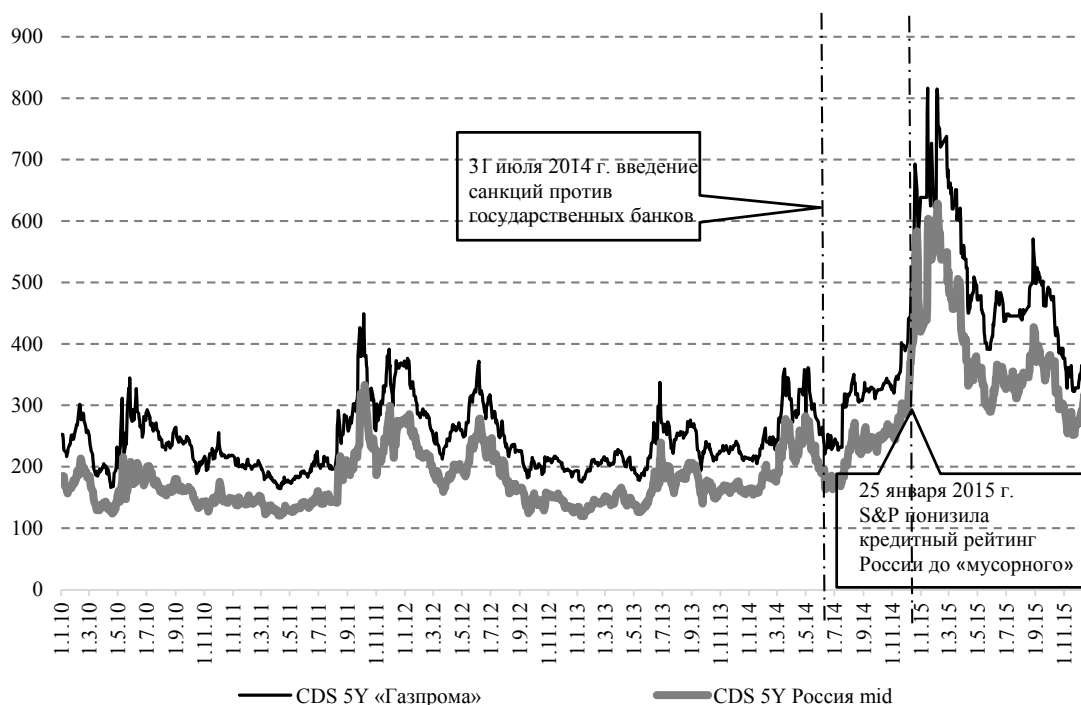


Рис. 10. Изменение премии за риск в России (5-летние CDS по обязательствам России и «Газпрома», базисных пунктов) в 2010–2015 гг.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

Для сравнения с этими цифрами можно отметить, что замораживание в 2014 и 2015 гг. пенсионных накоплений граждан в суммах соответственно 244 млрд и 310 млрд руб., которое существенным образом ограничило доступ новых денежных ресурсов на внутренний рынок, в долларовом эквиваленте составляло около 10 млрд долл., т.е. величину, примерно в 5 раз меньшую по сравнению с потерями российских эмитентов на рынке еврооблигаций.

Введение санкций повлияло на поведение частных инвесторов иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в акции российских эмитентов. Как показано на рис. 12, на котором отражены изменения накопленных денежных потоков средств частных инвесторов в данные фонды, это выразилось в определенной стагнации их активности на рынке. С одной стороны, уже с марта 2014 г. вывод средств инвесторов из данных фондов заметно замедлился в ожидании достижения дна индекса РТС. С другой стороны, введение санкций и отрицательная динамика нефтяных цен не позволяли изменить стратегию, т.е. начать заводить новые средства в такие фонды в расчете на восстановительный рост цен акций российских компаний.

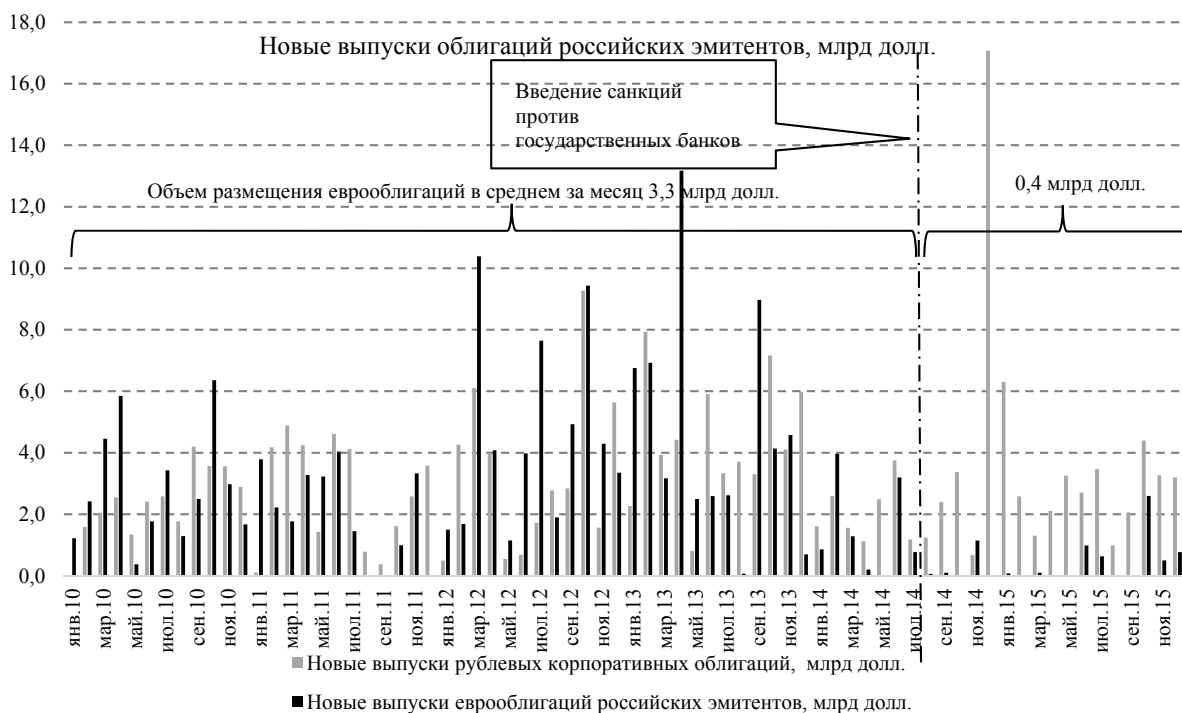


Рис. 11. Новые выпуски облигаций российских эмитентов

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

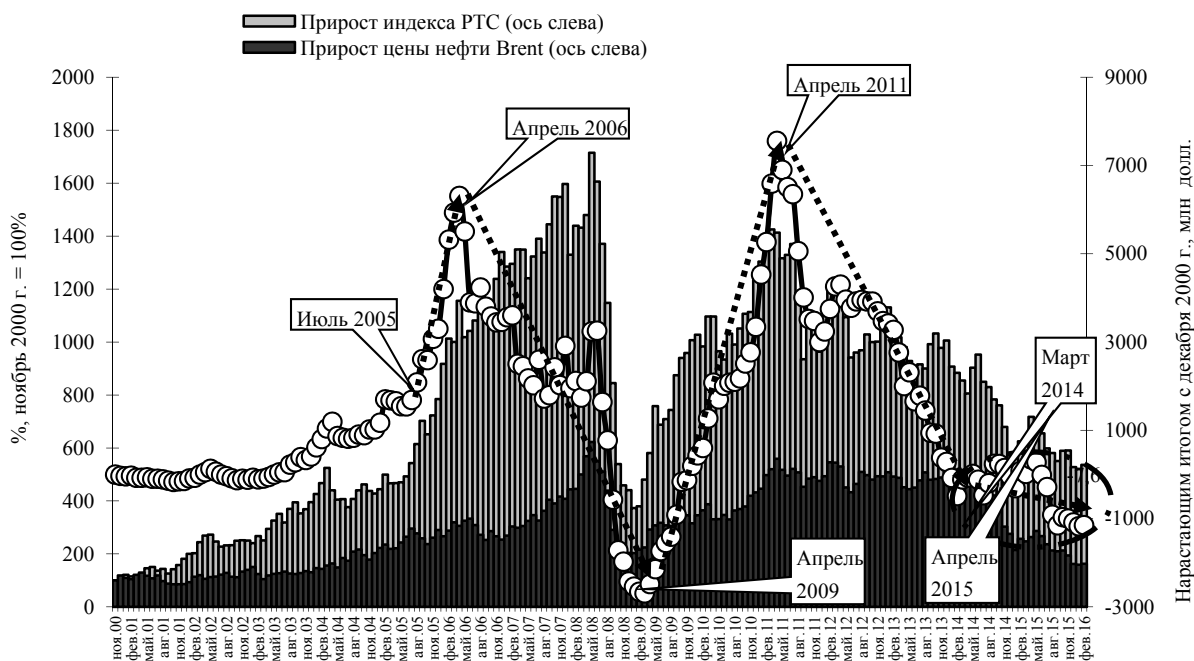


Рис. 12. Прирост индекса РТС и цены нефти марки Brent, приток (отток) средств в фонды, инвестирующие в Россию, рассчитанный нарастающим итогом с ноября 2000 г. по декабрь 2015 г.

Источник: рассчитано по данным IFS IMF, Московской биржи и ресурса EPFR.

После введения секторальных санкций на облигационном рынке Московской биржи практически не произошло снижения торговой активности дочерних структур крупнейших иностранных инвестиционных банков¹ (рис. 13). С января 2013 г. по июль 2014 г. средняя доля указанных структур в объемах торгов облигациями на бирже составляла 8,6%, а с августа 2014 г. по февраль 2016 г. она практически не изменилась и равнялась 8,3%. В то же время активность тех же дочерних организаций нерезидентов на биржевом рынке акций под влиянием санкций заметно уменьшилась. С января 2013 г. по июль 2014 г. средняя доля указанных «дочек» нерезидентов структур в объемах торгов акциями составляла 7,2%, за период с августа 2014 г. по февраль 2016 г. она сократилась до 4,5%. Однако это не означало намеренного сокращения присутствия нерезидентов на рынке акционерного капитала, а, скорее, некоторое снижение торговой активности их клиентов, в том числе иностранных инвестиционных фондов, как было показано на рис. 12.

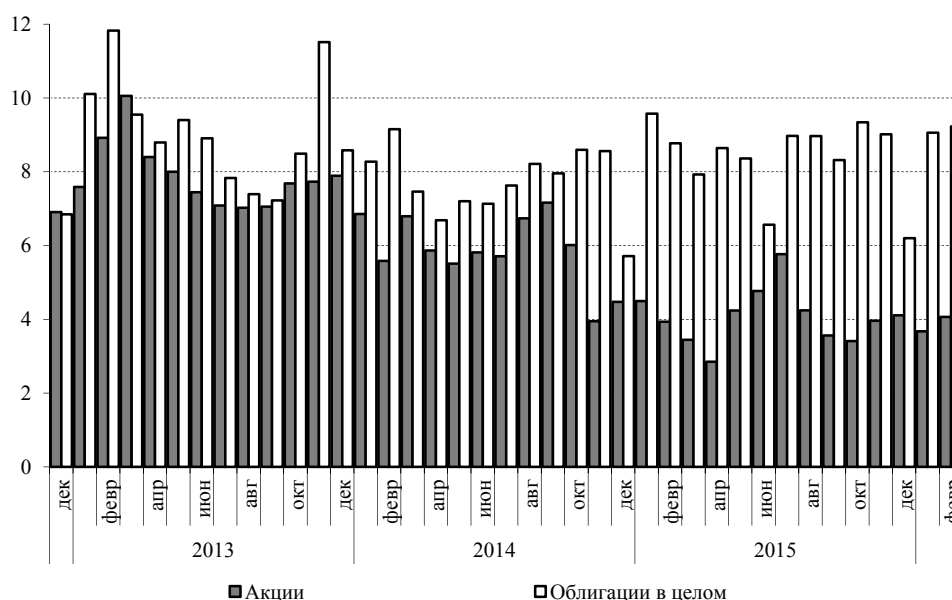


Рис. 13. Доля дочерних структур крупнейших иностранных инвестиционных банков в объемах торгов ценными бумагами на Московской бирже с декабря 2012 г. по февраль 2016 г., %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

3.1.5. Конкуренция с зарубежными фондовыми рынками

При консолидации российских бирж в 2011 г. предполагалось, что устранение внутренней конкуренции между ними не приведет к негативным последствиям для участников рынка, поскольку объединенная биржа будет конкурировать с глобальными торго-

¹ Доля нерезидентов оценивалась по объемам операций с ценными бумагами на биржевом рынке Московской биржи дочерними банками двенадцати крупнейших иностранных инвестиционных банков: «Голдман Сакс», Дойче Банк, ИНГ Банк (Евразия), Банк Кредит Свистс (Москва), Райффайзенбанк, Ситибанк, ЮниКредит Банк, Дж.П. Морган Банк Интернешнл, Росбанк, «Барклайс Капитал», Морган Стэнли Банк, Эйч-эс-би-си Банк.

выми системами в сфере не только организации рынков ценных бумаг российских компаний, но и финансовых инструментов иностранных эмитентов, прежде всего с точки зрения их доступности для внутренних инвесторов.

По общему объему биржевых торгов акциями внутренних эмитентов, включая все режимы, в 2015 г. Московской бирже удалось сохранить позиции основного организатора торгов долевыми инструментами (акциями и депозитарными расписками) российских эмитентов (рис. 14, табл. 3). Ее доля в объемах торгов указанными акциями и расписками выросла с 82,6% в 2014 г. до 85,1% в 2015 г. Рыночные доли Лондонской, Гонконгской, Немецкой и двух крупнейших американских бирж сократились. Однако данное благоприятное соотношение с конкурентами во многом обусловлено лишь фактором опережающего роста объемов денежного рынка на Московской бирже, а именно сделок РЕПО с акциями.

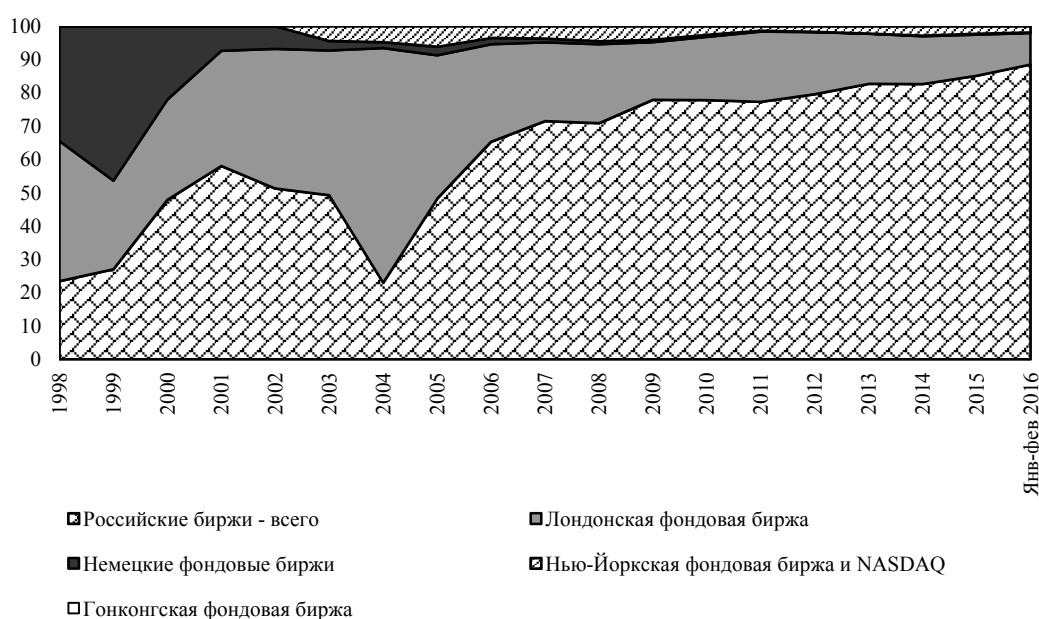


Рис. 14. Удельный вес бирж в объемах торгов долевыми инструментами российских АО в 1998–2015 гг. с учетом всех режимов торгов акциями на Московской бирже, %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным бирж.

Таблица 3

Удельный вес бирж в объемах торгов долевыми инструментами российских АО в 2000–2015 гг. с учетом всех режимов торгов акциями на Московской бирже, %

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Январь–февраль 2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Основной рынок Московской биржи	36,0	38,1	69,9	72,1	70,3	70,5	82,6	85,1	88,5
Классический и стандартный рынки	11,9	2,0	7,9	5,2	1,9	0,6	0,0	0,0	0,0
Иное	0,0	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Российские биржи – всего	47,9	48,2	77,8	77,3	72,2	71,1	82,6	85,1	88,5
Лондонская фондовая биржа	30,1	43,1	19,0	21,1	26,2	27,0	14,3	12,3	9,4
Немецкие фондовые биржи	22,0	2,6	0,6	0,3	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2
Нью-Йоркская фондовая биржа и NASDAQ (США)		6,2	2,6	1,4	1,5	1,9	2,8	2,2	1,9
Гонконгская фондовая биржа			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Акции и депозитарные расписки – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты Института Гайдара по данным российских и зарубежных бирж.

В то же время, как показано на *рис. 15*, начиная с 2011 г. укрепление конкурентных позиций Московской биржи происходило на фоне абсолютного снижения объемов организованных торгов долевыми ценными бумагами российских эмитентов на всех биржах, включая Московскую.

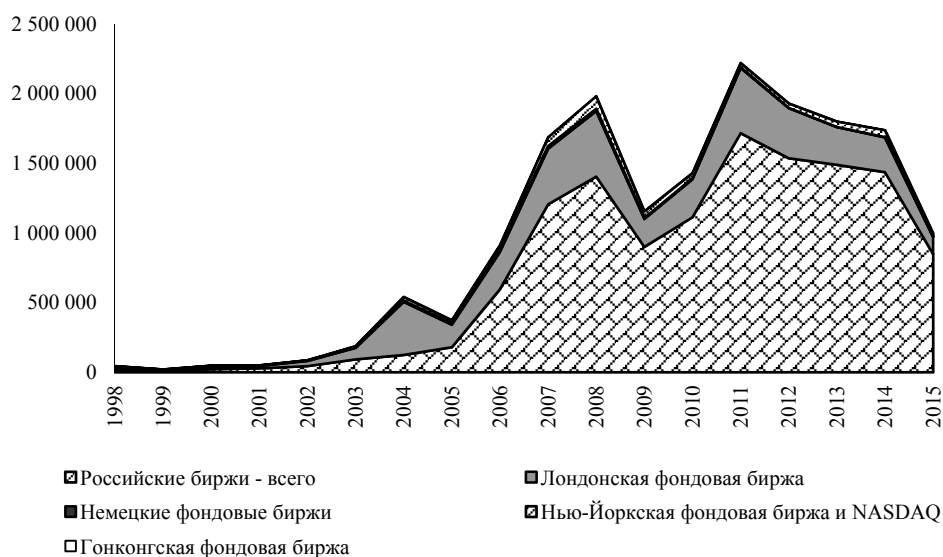


Рис. 15. Объемы торгов долевыми ценными бумагами российских АО на разных биржах в 1998–2015 гг. с учетом всех режимов торгов акциями на Московской бирже, млн долл.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным бирж.

Более объективным показателем эффективности деятельности бирж являются объемы рыночных (аукционных) сделок, по которым рассчитываются индексы и строится ценообразование финансовых инструментов. С учетом только данных сделок доля Московской биржи в общем объеме торгов долевыми инструментами российских эмитентов выглядит скромнее: она выросла с 45,5% в 2014 г. до 48,8% в 2015 г. (*рис. 16*). То есть более половины рынка долевого инструментария российских АО пока организуется за пределами Российской Федерации. При этом рост доли Московской биржи в торговле долевыми инструментами происходил на фоне значительного сокращения объемов торгов акциями на бирже в абсолютном выражении, что свидетельствует о снижении внимания глобальных инвесторов на зарубежных биржах к вложениям в расписки российских компаний, чем о каких-либо позитивных сдвигах в конкуренции между биржами (*рис. 17*). Несмотря на консолидацию российских бирж, завершившуюся в 2011 г., объемы рыночных

сделок на российских биржах сократились с 635,2 млрд долл. в 2011 г. до 141,4 млрд долл. в 2015 г., или на 77,7%. По объему рыночных сделок с акциями в 2015 г. Московская биржа практически сравнялась с показателем 2005 г., когда данный показатель составлял лишь 137,7 млрд долл.



Рис. 16. Удельный вес бирж в объемах торгов долевыми инструментами российских АО в 1998–2015 гг. с учетом всех режимов торгов акциями на Московской бирже, %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным бирж.

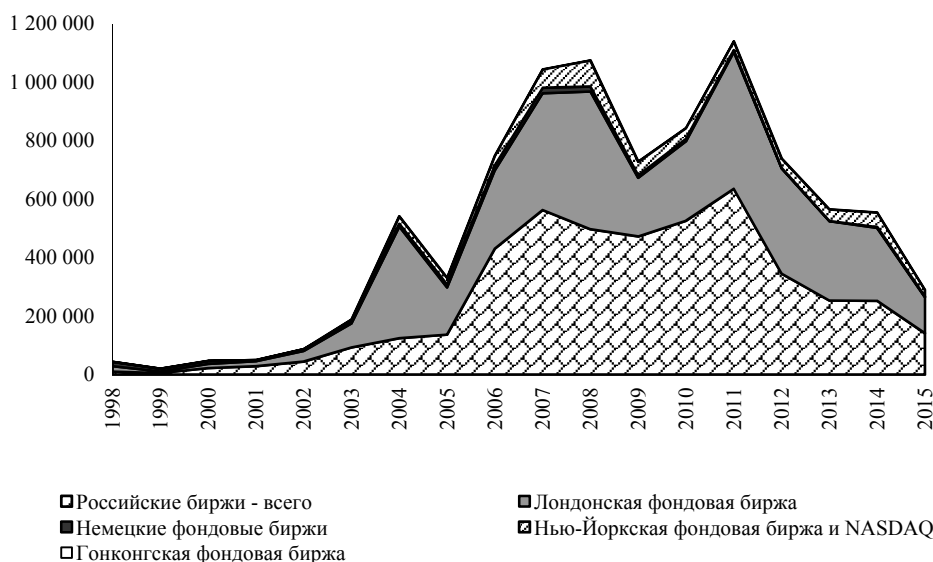


Рис. 17. Объемы торгов долевыми ценными бумагами российских АО на разных биржах в 1998–2015 гг. с учетом всех режимов торгов акциями на Московской бирже, млн долл.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным бирж.

Девальвация национальной валюты, введение против России санкций на европейском и американском финансовых рынках, снижение суверенного и корпоративных рейтингов международных агентств, дефицит внутренних инвестиционных ресурсов привели к тому, что на фоне роста активности сделок IPO-SPO акций на глобальных рынках аналогичные сделки с участием российских компаний в 2015 г. были ограничены. Объем данных сделок с акциями российских компаний в 2015 г. сократился до 1,3 млрд долл. (93,3 млрд руб.) по сравнению с 1,7 млрд долл. в 2014 г. При этом в 2015 г. объем IPO-SPO, проведенных на Московской бирже, составил 0,6 млрд долл. (46,5 млрд руб.), или 46,2% общей стоимости сделок с акциями российских компаний¹. В 2014 г. публичные размещения на внутренней бирже равнялись лишь 29,4%.

В 2014 г. Московской бирже не удалось преодолеть тенденцию к сокращению числа национальных эмитентов акций, прошедших листинг, а также количества выпусков акций, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг. Преодолеть данную тенденцию не помогло даже вступление в силу с 1 сентября 2014 г. поправок в ГК РФ и принятие поправок в Федеральный закон от 26 февраля 1995 г. «Об акционерных обществах» с введением новой статьи 7.1 в этот закон², предполагающих, что для получения статуса публичного акционерного общества данные компании предварительно до внесения официальных документов с новым правовым статусом в единый государственный реестр юридических лиц обязаны заключать договор с организатором торговли о листинге акций общества.

По данным Всемирной федерации бирж (ВФБ), количество компаний в листинге на Московской бирже уменьшилось с 262 в 2013 г. и 257 в 2014 г. до 254 в 2015 г. Расчеты по данным Московской биржи показывают, что количество выпусков акций, допущенных к обращению на бирже, сократилось с 314 в 2014 г. до 309 в 2015 г., или на 1,6%.

В отличие от акций с точки зрения количества выпусков, допущенных в биржевой листинг, рынок облигаций, наоборот, вырос. Число выпусков биржевых облигаций выросло с 395 в 2014 г. до 474 в 2015 г., или на 20,0%; выпусков корпоративных облигаций – соответственно с 555 до 568, или на 2,3%; выпусков региональных облигаций – со 113 до 116, или на 2,7%.

Отдельно отметим произошедшее в 2015 г. заметное ухудшение прозрачности информации о статистике количества компаний и выпусков ценных бумаг в листинге, публикуемой биржей. До 2015 г. официальные сведения о числе эмитентов на бирже и их выпусках ценных бумаг раскрывались в квартальной отчетности ЗАО «ФБ ММВБ»³, являющейся 100%-ной дочерней структурой ПАО «Московская биржа». В 2015 г. ФБ ММВБ перестала публиковать данные отчеты на биржевом сайте в Интернете.

3.1.6. Сокращение капитализации акций российских эмитентов

В 2015 г. многие крупные рынки акций продолжали успешно расти после восстановления от кризиса 2008 г. По отношению к 2007 г. капитализация акций в США достигла

¹ В 2015 г. в деловых СМИ неоднократно поднимался вопрос о схемных принципах привлечения средств пенсионных накоплений НПФ при проведении IPO некоторых связанных с ними банков. См.: *Биянова Н. Хозяева важнее пенсионеров // Ведомости. 2 февраля 2016 г.; Биянова Н., Петрова О., Каверина М. Общество взаимного кредита // Ведомости, 4 февраля 2016 г.*

² В соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ.

³ URL: <http://moex.com/a137>

127,5%, в Китае – 123,1%, в Японии – 113,0%, в Гонконге – 120,0% (табл. 4). Капитализация акций в Великобритании, на европейской бирже Euronext, Германии, Канады, Австралии восстановилась на 70–90%. Стоимость российских компаний в 2015 г. продолжала уменьшаться третий год подряд и составляла всего 30,7% при расчете капитализации по данным S&P и фонда Market Vectors Russia Index или 29,6% по сумме капитализации акций, раскрываемой Московской биржей. Причиной падения капитализации российских компаний в 2015 г. стали девальвация рубля, отток иностранного капитала, дефицит внутренних инвестиционных ресурсов, в том числе за-за замораживания пенсионных накоплений в 2014–2015 гг. Важным фактором, ограничивающим рост капитализации российских эмитентов, является практически полное отсутствие притока на рынок новых крупных эмитентов, о чем свидетельствует отмеченная в разделе 3.1.5 тенденция по сокращению числа компаний, акции которых включены в листинг Московской биржи. Вне биржи остаются акции крупнейших государственных компаний, государственных корпораций, частных вертикально-интегрированных холдингов. На бирже практически не появляются акции новых компаний из среднего бизнеса, которые могли бы быть основой будущего экономического роста.

Таблица 4

Динамика капитализации внутреннего рынка в 2007–2015 гг. (2007 г. = 100%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
США (NYSE и NASDAQ)	100	58,3	76,7	87,9	79,5	94,9	122,2	133,9	127,5
Китай (Shanghai SE)	100	38,6	73,2	73,5	63,8	68,9	67,6	106,4	123,1
Японская фондовая биржа (ранее – Токийская биржа)	100	71,9	76,3	88,4	76,8	80,3	104,9	101,1	113,0
Великобритания	100	48,0	72,5	80,5	75,2	77,5	89,9	90,3	83,1
Euronext	100	49,8	68,0	69,4	57,9	67,1	84,9	78,6	78,3
Германия	100	52,8	61,4	67,9	56,3	70,6	92,0	82,6	81,5
Гонконг	100	50,1	86,8	102,1	85,1	106,7	116,8	121,8	120,0
Канада (TMX Group)	100	47,3	76,7	99,3	87,4	94,2	96,7	95,8	72,8
Австралия (Australian SE)	100	52,7	97,2	112,0	92,3	106,8	105,2	99,3	91,4
Россия (S&P, Market Vector)*	100	26,4	57,3	91,7	72,9	71,8	69,3	34,4	30,7
Россия (Московская биржа)**	100	28,1	57,3	71,3	57,6	62,5	58,0	30,9	29,6
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	45,3	65,8	83,9	67,8	80,1	102,1	96,3	102,0

* Рассчитано по данным S&P за 2007–2014 гг. и The Market Vectors Russia Index за 2015 г.

** Рассчитано по данным о капитализации акций, публикуемым Московской биржей.

Источник: расчеты по данным Всемирной федерации бирж, S&P, The Market Vectors Russia Index.

Уровень капитализации российских АО в 2015 г. составил 461 млрд долл. по сравнению с 517 млрд долл. в 2014 г. (рис. 18). Доля капитализации акций в ВВП в 2015 г. составила 34,8%. Суммарные объемы биржевых торгов по всем режимам на Московской бирже уменьшились с 1436 млрд долл. в 2014 г. до 848 млрд. долл. в 2015 г., или на 41,0%. Сокращение оборотов на биржевом рынке акций продолжилось уже четвертый год подряд. Волатильность цен акций, измеряемая стандартным отклонением дневных изменений индекса РТС, в 2015 г. незаметно сократилась по сравнению с предшествующим годом, составив 45,2% к уровню 1998 г. Однако ее размер оставался на уровне показателей начала 2000-х годов, когда рейтинги всех российских эмитентов, включая суверенный, были существенно ниже инвестиционного уровня.



Рис. 18. Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций в 1998–2015 гг.

Источник: расчеты по данным Московской биржи и S&P в части капитализации.

3.1.7. Роль государства на финансовом рынке

В настоящее время российский финансовый рынок выступает мощным каналом перераспределения финансовых ресурсов в российской экономике в пользу государственного сектора. По оценкам информационно-аналитического ресурса Banki.ru¹, на 1 февраля 2016 г. на четыре государственных банка (ВТБ, Сбербанк, РСХБ и Газпромбанк) приходилось 71,8% об общей суммы рублевой задолженности банковской системы перед Банком России. Еще около 7,3% приходилось на банк «ФК «Открытие»², который за последние два года финансировал важные для госсектора проекты по выпуску облигаций государственной компании «Роснефть» и поддержке рынка еврооблигаций после понижения двумя международными рейтинговыми агентствами суверенных рейтингов России до «мусорного» уровня в начале 2015 г. На данный банк приходится также основная сумма валютной задолженности банковской системы перед Банком России.

По данным РБК со ссылкой на агентство Fitch, в 2014 г. в общем объеме рефинансирования банковской системы в рублях со стороны Банка России, Минфина и других государственных структур на долю государственных банков (Сбербанка России, ВТБ, Банка Москвы и РСХБ) пришлось 5,9 трлн руб., т.е. 65,2% всех источников фондирования. Еще 0,9 трлн руб., или 9,7% объема рефинансирования, получили банки холдинга «Открытие»³.

¹ Хасанова С. Разрешенный препарат: обойдутся ли банки без допинга ЦБ // Banki.ru. 14 марта 2016 г. Опубликовано на: URL: <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=8768464>

² Контролируется организацией «Открытие Холдинг», 9,9% акций которого принадлежат государственному банку ВТБ. Источник: URL: <http://www.open.ru/ru/about/stakeholders/>. В декабре 2015 г. журнал Forbes назвал банковскую группу «ФК «Открытие» как одну из возможных целей для поглощения ВТБ. (Зубова Е. ВТБ пойдет в рост: банк планирует расширяться за счет поглощений. Forbes. 15 декабря 2015 г. Опубликовано на: URL: <http://www.forbes.ru/finansy/rynki/308371-vtb-poidet-v-rost-bank-planiruet-rasshiryatsya-za-schet-pogloshchenii>).

³ Шароян С. В 2014 г. Сбербанк и ВТБ получили половину кредитов ЦБ // РБК. 30 марта 2015 г. Опубликовано: URL: <http://top.rbc.ru/finances/30/03/2015/5516aaed9a794763fa1878fb>

Различные индикаторы показывают, что в биржевой деятельности также постоянно повышается роль государственных структур. Как показано на *рис. 19* и в *табл. 5*, после кризиса 2008 г. доля эмитентов – государственных компаний в объеме выпусков корпоративных облигаций выросла с 37,1% в 2010 г. до 59,7% в 2014 г. Аналогичный показатель 2009 г. в размере 55,9% во многом является аномальным, поскольку сразу после кризиса возможность размещения облигаций имели только крупные государственные структуры. С 36,3% в 2007 г. до 56,6% в 2015 г. на Московской бирже выросла доля государственных компаний – финансовых посредников на рынке андеррайтинговых услуг для корпоративных облигаций. Также на Московской бирже наблюдается стабильное повышение роли государственных структур в объемах торгов на рынке акций и облигаций. Во многом это обусловлено тем, что в операциях РЕПО с акциями и корпоративными облигациями крупные государственные банки и Банк России выступали в качестве основных провайдеров ликвидности для других участников фондового рынка. Доля государственных компаний и Банка России в сделках с акциями на бирже выросла с 10,3% в 2006 г. до 27,8% в 2015 г. Аналогичный показатель по сделкам с корпоративными облигациями повысился с 20,5% в 2006 г. до 50,6% за период январь–июль 2015 г.¹

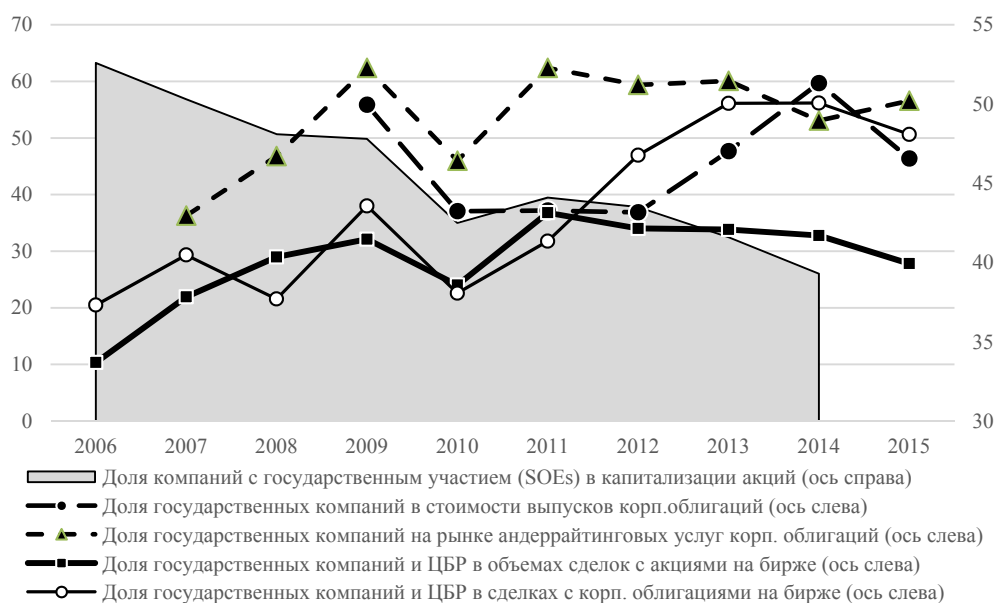


Рис. 19. Доля капитализации компаний с государственным участием (SOEs) в капитализации акций компаний на Московской бирже, доли государственных структур² в объемах сделок на российском фондовом рынке, %

Источник: расчеты по данным финансовой отчетности компаний, Sbonds и Московской биржи.

¹ К сожалению, без объяснения причин начиная с августа 2015 г., ссылаясь на Положение о деятельности по проведению организованных торгов, утвержденное приказом Банка России 17 октября 2014 г. № 437-П, ПАО «Московская биржа» существенно сократило объем раскрываемой информации о своей деятельности, в частности, перестав публиковать информацию о статистике сделок для различных категорий облигаций: корпоративных, региональных и федеральных.

² Здесь и далее в составе государственных структур учитывались следующие организации: КИТ «Финанс», ЗАО «Сбербанк КИБ», ВТБ 24, Газпромбанк (ГПБ), Банк Москвы, Связь-банк, ВЭБ, ВТБ, Сбербанк России, ВТБ Капитал, Транскредит банк, Банк «Санкт-Петербург».

В то же время сдвиг в пользу государственных структур с точки зрения потока рефинансирования Банком России, объемов выпусков корпоративных облигаций, а также биржевой активности в части инвестиционно-банковских услуг и сделок с акциями и корпоративными облигациями не сопровождался повышением эффективности деятельности компаний с государственным участием (SOEs), оцениваемой с помощью показателя рыночной капитализации компаний. В данном случае под компаниями с государственным участием (state-owned enterprises, или SOEs) в соответствии с терминологией OECD понимаются предприятия, контролируемые государством, выступающим их единственным владельцем, либо владельцем мажоритарных или существенных миноритарных долей в собственности (пакетов голосующих акций) указанных компаний. При этом в качестве существенной миноритарной доли в собственности рассматриваются доли (пакеты голосующих акций) в размере не менее 10%¹.

В ходе научно-исследовательской работы в 2015 г. на основании выборки из 54 компаний, включенных в биржевой листинг и подпадающих под определение SOEs, нами было установлено, что сводный объем рыночной капитализации указанных компаний уменьшился с 13,4 трлн руб. в 2006 г. до 9,1 трлн руб. в 2014 г., или на 32,1%. За это же время суммарная капитализация компаний на ММВБ и Московской бирже также сократилась с 25,5 трлн до 23,2 трлн руб., или на 9,0%. То есть в 2006–2014 гг. падение капитализации SOEs на бирже опережало снижение суммарной капитализации всех компаний на ней. В результате доля капитализации SOEs в общей капитализации акций Московской биржи сократилась с 52,6% в 2006 г. до 39,3% в 2014 г. (табл. 5). На данный результат не оказывала влияние приватизация пакетов акций крупных компаний, прошедшая за рассматриваемый период времени («Роснефти», Сбербанк, ВТБ, «АЛРОСА» и др.), поскольку формально данные компании даже при снижении доли государственной собственности не теряли статуса «SOEs». Следовательно, сокращение доли капитализации SOEs в сводном показателе означает лишь то, что капитализация частных компаний на бирже росла быстрее капитализации компаний с государственным участием, несмотря на то что в части финансовых ресурсов и биржевой активности государственные структуры имели преимущество по сравнению с другими компаниями.

Таблица 5

Доля капитализации компаний с государственным участием (SOEs) в капитализации акций компаний на Московской бирже, доли государственных структур в объемах сделок на российском фондовом рынке, %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Доля компаний с государственным участием (SOEs) в капитализации акций	52,6	50,3	48,1	47,8	42,5	44,1	43,5	41,6	39,3	
Доля государственных компаний в стоимости выпусков корпоративных облигаций				55,9	37,1	37,2	36,9	47,7	59,7	46,4
Доля государственных компаний на рынке андеррайтинговых услуг корпоративных облигаций		36,3	46,8	62,4	46	62,4	59,4	60,1	53,1	56,6

¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Edition. Paris: OECD Publishing, 2015. P. 14–15.

Окончание таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Доля государственных компаний и ЦБР в объемах сделок с акциями на бирже	10,3	21,9	29,0	32,1	24,0	36,8	34,0	33,8	32,8	27,8
Доля государственных компаний и ЦБР в сделках с корпоративными облигациями на бирже	20,5	29,3	21,6	38,0	22,6	31,8	47,0	56,1	56,2	50,6*

* По данным за январь–июль 2015 г.

Источник: расчеты Института Гайдара.

3.2. Инфраструктура фондового рынка¹

3.2.1. Расчетная инфраструктура Московской биржи

В 2011 г. была совершена сделка по консолидации бирж ММВБ и РТС. Объединение российских бирж имело важное позитивное значение для развития российского фондового рынка. Это упростило совершение сделок на фондовом и срочном рынках. Это позволило сконцентрировать всю ликвидность на счетах участников торгов, предназначенную для совершения сделок на рынках государственных и корпоративных ценных бумаг, а также на срочном и валютном рынках в единой расчетной и торговой системах. Диверсификация объединенной биржи на обслуживании сделок с разными денежными и инвестиционными активами улучшила ее финансовую устойчивость в условиях общего падения объемов биржевых торгов в мире и бегства инвесторов от вложений в рискованные активы.

Создание объединенной биржи позволило сформировать на базе расчетной палаты ММВБ, расчетных депозитариев НДЦ и ДКК центральный депозитарий. В соответствии с Приказом ФСФР России от 6 ноября 2012 г. № 12-2761/ПЗ-И данный статус получила небанковская кредитная организация «Закрытое акционерное общество «Национальный расчетный депозитарий» (НРД). В 2015 г. собственный капитал НРД достиг 11,4 млрд руб. по сравнению с 9,5 млрд руб. в 2014 г., т.е. увеличился на 20,0%. Стоимость ценных бумаг, находящихся на хранении в НРД, увеличилась с 25 трлн руб. в 2014 г. до 31 трлн руб. в 2015 г., т.е. на 24,0%.

За прошедшие три года НРД удалось реализовать ряд значимых проектов. Им был получен официальный статус «приемлемого депозитария» согласно правилу Комиссии по ценным бумагам и биржам США № 17f7 Закона об инвестиционных компаниях 1940 г., что позволяет использовать его для хранения активов крупнейших американских институциональных инвесторов. В депозитарии были открыты счета глобальных расчетных систем Euroclear Bank S.A./N.V. (Евроклир) и Clearstream Banking S.A. (Клирстрим), а также центральных депозитариев Армении, Белоруссии, Казахстана и Украины. В 2015 г. Euroclear и Clearstream стали миноритарными акционерами НРД. Установление корреспондентских отношений с двумя крупнейшими расчетными системами позволило сделать доступными ресурсы зарубежных инвесторов для биржевых сделок с ОФЗ, корпоративными облигациями и акциями российских эмитентов. На основании поправок в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», внесенных Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», на фондовом рынке началась реформа системы обслуживания

¹ Автор раздела: А. Абрамов – РАНХиГС при Президенте РФ.

корпоративных событий с помощью электронного документооборота. НРД предпринимает активные усилия по созданию центра корпоративной информации, позволяющего качественно повысить прозрачность информации о ценных бумагах и их эмитентах.

С 6 февраля 2013 г. НРД стал выполнять функции репозитария, регистрирующего внебиржевые сделки с различными внебиржевыми финансовыми инструментами. В настоящее время это преимущественно сделки своп и РЕПО. Создание подобных структур предусмотрено решениями G-20 в Питтсбурге в 2009 г. как одна из мер по борьбе с системными рисками. В 2015 г. в репозитарии было зарегистрировано внебиржевых сделок на сумму 114 трлн руб. по сравнению с 86 трлн руб. в 2014 г.

Тем не менее ключевая цель, достижению которой должно было, по замыслу законодателей, помочь создание центрального депозитария, пока достигнута не в полной мере. Дело в том, что в соответствии с Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 414-ФЗ «О центральном депозитарии» данная структура была наделена особой привилегией, а именно правом на открытие счета номинального держателя в реестрах владельцев именных ценных бумаг. Все иные депозитарии, которые ранее имели аналогичные счета в реестрах, были обязаны перевести учитываемые на них акции в центральный депозитарий на свой междепозитарный счет депо, открытый в этом депозитарии. Соответственно на центральный депозитарий возлагалась обязанность открыть счета номинального держателя во всех открытых акционерных обществах, что должно было способствовать постепенному вовлечению акций данных компаний на публичный фондовый рынок. По нашим оценкам, решить данную задачу пока не удалось. К сожалению, НРД не публикует статистику о том, в реестрах какого количества акционерных обществ им открыт лицевой счет номинального держателя. Из отчетности депозитария за 2013 г. известно, что по состоянию на 31 декабря 2013 г. счета номинального держателя были открыты им в реестрах более 1200 эмитентов. Наши выборочные расчеты на основании публикуемого НРД перечня ценных бумаг, по которым центральному депозитарию открыты номинальные счета, показывают, что за прошедшие два года данная цифра увеличилась примерно на 20% – до 1400 эмитентов (без учета различных схем коллективных инвестиций). Это значит, что из общего числа примерно 27 тысяч открытых акционерных обществ, по данным СПАРК Интерфакса, часть из которых уже успела преобразоваться в ПАО, акции только 5% компаний приняты на обслуживание центральным депозитарием. Однако даже из этих 1400 акционерных обществ акции только 254 компаний, или 18% от количества принятых на обслуживание в НРД обществ, дошли до листинга на Московской бирже.

Другой дочерней структурой Московской биржи является АКБ «Национальный клиринговый центр» (НКЦ). С ноября 2011 г. НКЦ осуществляется клиринг на фондовом, а с декабря 2012 г. – на срочном рынке. В октябре 2013 г. Банк России признал ЗАО «АКБ «Национальный клиринговый центр» единственным квалифицированным центральным контрагентом. Стратегической задачей на будущее НКЦ видит в предоставлении участникам различных сегментов финансового рынка интегрированного клирингового обслуживания, предусматривающего использование единого обеспечения и ведение единых позиций участников в процессе их обслуживания на всех биржевых рынках Московской биржи и на внебиржевых рынках. На протяжении последних лет группа Московской биржи уделяла серьезное внимание капитализации НКЦ. За два года собственный капитал клирингового центра вырос втрое – со 13,2 млрд руб. в 2012 г. до 39,6 млрд руб. в 2014 г.

3.2.2. Сегментация биржевого рынка

Низкая доходность российских акций после 2008 г., повышенная волатильность курса валют и финансовых активов, сохраняющееся на относительно высоком уровне рефинансирование банковской системы, замораживание пенсионных накоплений, отсутствие заметных результатов в части формирования внутренних инвесторов привели к серьезным сдвигам структуры рынка Московской биржи. За пять с небольшим лет в общем объеме биржевых сделок доля рынка капиталов уменьшилась с 13,2% в 2010 г. до 2,4% по итогам января–февраля 2016 г. (табл. 6). Это в целом отражает негативную тенденцию падения значения фондового рынка в финансировании российской экономики и в частных сбережениях.

Наоборот, доля валютно-денежного рынка выросла с 72,0% в 2010 г. до 78,6% в январе–феврале 2016 г. Наиболее заметно за рассматриваемый период выросла доля валютного рынка – с 38,1 до 45,8%. Удельный вес сделок на денежном рынке сократился с 33,9 до 32,8%, в том числе операций РЕПО – с 31,5 до 28,4%. С одной стороны, нестабильность рубля и предоставление доступа к операциям на биржевом валютном рынке частным клиентам брокеров и банков способствовали быстрому росту валютного сегмента бизнеса Московской биржи. С другой стороны, наметившееся с 2015 г. сокращение объема рефинансирования Банком России банковской системы вызвало уменьшение доли денежного рынка. Позитивной тенденцией в области денежного рынка на бирже стал быстрый рост объемов сделок в секторе РЕПО с центральным контрагентом. Объем данных сделок на бирже вырос в 3 раза, составив 70–72% рынка РЕПО¹.

Значительный прогресс в объеме биржевых операций имел место в сфере срочного рынка. Доля сделок с деривативами в объеме биржевой торговли выросла с 14,8% в 2010 г. до 19,0% в январе–феврале 2016 г. Опережающий рост срочного рынка в 2015 г. и в начале 2016 г. был вызван увеличением операций по хеджированию активов участников рынка в условиях волатильности курса рубля и ценных бумаг на бирже. По оценкам председателя правления Московской биржи А. Афанасьева, по сравнению с глобальными рынками срочных инструментов, где преобладают процентные деривативы, особенностью срочного рынка в России остается доминирование валютных и прочих контрактов. В 2015 г. вместо ожидаемого пятикратного роста процентных деривативов, торгуемых на бирже, данный рынок упал в 3 раза².

Таблица 6

Структура рынка Московской биржи, %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Январь– февраль 2016
1	2	3	4	5	6	7	8
Фондовый рынок	13,2	10,3	6,5	5,3	4,1	3,2	2,4
В том числе:							
акции, депозитарные расписки и паи	8,0	6,6	3,1	1,9	2,0	1,5	1,1
облигации	5,2	3,7	3,4	3,4	2,1	1,7	1,3
вторичные торги	3,4	2,9	2,8	2,8	1,7	1,3	1,0
рынок размещений	1,8	0,8	0,6	0,6	0,4	0,4	0,2
Валютно-денежный рынок	72,0	70,6	80,0	83,8	84,0	82,1	78,6
В том числе:							
денежный рынок	33,9	41,3	48,3	49,1	39,7	33,5	32,8

¹ Год Московской биржи: итоги и планы // Financial One. 24 декабря 2015 г.

² Там же.

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8
операции РЕПО	31,5	38,3	45,8	46,2	35,6	28,3	28,4
кредитный рынок	2,4	3,1	2,5	2,9	4,1	5,1	4,4
валютный рынок	38,1	29,3	31,6	34,7	44,4	48,6	45,8
сделки спот	18,0	15,8	16,6	12,8	15,1	16,2	19,2
сделки своп	20,1	13,4	15,0	22,0	29,3	32,5	26,6
Срочный рынок	14,8	19,1	13,5	10,8	11,9	14,7	19,0
Товарный рынок	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,02	0,02
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты Института Гайдара по данным информации о ежемесячном объеме торгов Московской биржи.

Низкие результаты сегмента фондового рынка на бирже связаны не только с объективными внешними трудностями, препятствующими росту данного сегмента, но, по нашему мнению, и отчасти с проблемами в организации торговли. В табл. 7 приводятся данные о различных сегментах биржевой торговли с акциями и корпоративными облигациями за период с августа по декабрь 2015 г., из которых следует, что на недостаточно ликвидном вторичном рынке акции торговались в условиях 15 различных режимов сделок, а корпоративные облигации – соответственно 14. В сегментах биржевого рынка акций доли разных режимов торговли варьировались от 0,0001 до 36,6%, а корпоративных облигаций – соответственно от 0,0003 до 29,2%. Возможно, такая мелкая сегментация биржевой торговля не оказывала позитивного влияния на общую ликвидность операций на рынке.

Таблица 7

**Вторичный рынок акций на Московской бирже
в августе–декабре 2015 г.**

Режимы торгов акциями	Млн руб.	%	Режимы торгов корпоративными облигациями	Млн руб.	%
1	2	3	4	5	6
1. Режим переговорных сделок (РПС)	127 184	0,61	1. Режим основных торгов	657 519	3,23
2. Режим торгов «Акции Д – РПС»	1 004	0,005	2. Режим переговорных сделок (РПС)	1 536 155	7,54
3. Режим торгов «Акции Д – Режим основных торгов»	876	0,004	3. Режим торгов «Исполнение обязательств по сделкам Т+: РЕПО»	836	0,004
4. Режим торгов «Исполнение обязательств по сделкам Т+: РЕПО»	3 321	0,02	4. Режим торгов «Квал. инвесторы – Режим основных торгов»	483	0,002
5. Режим торгов «Исполнение обязательств по сделкам Т+: РПС»	13	0,0001	5. Режим торгов «Квал. инвесторы – РПС»	1 205	0,01
6. Режим торгов «Неполные лоты»	22	0,0001	6. Режим торгов «Квал. инвесторы – РЕПО»	678	0,003
7. Режим торгов «Режим основных торгов Т+»	3 469 309	16,72	7. Режим торгов «Облигации Д – режим основных торгов»	979	0,005
8. Режим торгов «РЕПО с акциями»	3 550 688	17,11	8. Режим торгов «Облигации Д – РПС»	55	0,0003
9. Режим торгов «РЕПО с Банком России: аукцион РЕПО»	443 176	2,14	9. Режим торгов «РЕПО с Банком России: аукцион РЕПО»	5 952 042	29,22
10. Режим торгов «РЕПО с Банком России: фикс. ставка»	223 350	1,08	10. Режим торгов «РЕПО с Банком России: фикс. ставка»	4 688 084	23,02
11. Режим торгов «РЕПО с ЦК – адресные заявки»	7 604 385	36,65	11. Режим торгов «РЕПО с облигациями»	4 963 178	24,37
12. Режим торгов «РЕПО с ЦК – безадресные заявки»	5 112 841	24,64	12. Режим торгов «РЕПО с ЦК – адресные заявки»	2 216 941	10,89

Окончание таблицы 7

1	2	3	4	5	6
13. Режим торгов «РПС с ЦК»	154 054	0,74	13. Режим торгов «РЕПО с ЦК – без-адресные заявки»	347 711	1,71
14. Режим торгов крупными пакетами ценных бумаг	38 425	0,19	14. Режим торгов «РПС с ЦК»	1 025	0,01
15. Режим торгов «Исполнение обязательств по срочным контрактам»	19 925	0,10			
Итого вторичное обращение ценных бумаг	20 748 573	100,00	Итого вторичное обращение ценных бумаг	20 366 891	100,00

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

3.2.3. Проекты развития и текущие операции

В 2015 г. в группе Московской биржи были реализованы следующие основные проекты развития рынка: начиная с облигаций АКБ «Росбанк», запущены программы выпуска биржевых облигаций с упрощенным режимом их регистрации; в листинг включены акции ОК «РУСАЛ»; введен единый цикл расчетов T+1 с частичным депонированием по сделкам с ОФЗ; на биржевом рынке были размещены ОФЗ с индексируемой номинальной стоимостью по инфляции; на рынке T+ появилась возможность заключения сделок с иностранными ценными бумагами с расчетами в долларах США; был утвержден Кодекс корпоративного управления; вступили в силу новые правила листинга, устанавливающие дополнительные требования листинга к акциям, ипотечным сертификатам участия (ИСУ) и облигациям, в том числе к облигациям эмитентов-концессионеров; розничные инвесторы получили возможность удаленного открытия брокерских счетов.

Тем не менее в 2015 г. бирже так и не удалось добиться устойчивой работы систем без технических сбоев, на срочном, фондовом и валютном рынках за год случилось не менее 6 серьезных технологических сбоев. По оценкам председателя правления биржи А. Афанасьева, коэффициент доступности биржи, который показывает, насколько биржа способна поддерживать свою IT-систему в рабочем режиме, в 2015 г. оказался ниже нормального значения¹, что связано с ростом статистики технических сбоев на рынке.

3.2.4. Структура собственности, финансы и капитализация биржи

В 2015 г. основная структура собственности Московской биржи оставалась относительно неизменной. Из официальной отчетности центрального депозитария (НРД) следует, что по состоянию на 31 декабря 2014 г. и на 30 июня 2015 г. организации, контролируемые Российской Федерацией, в совокупности удерживали более 50% голосующих акций ПАО «Московская биржа». То есть биржа оставалась «контролируемой государством компанией»². При этом, по нашим расчетам, доля Банка России, Сбербанк, ВТБ, ВЭБ, Газпромбанк и РФПИ в 2015 г. составила 39,2% по сравнению с 39,6% годом ранее (табл. 8).

Согласно ч. 14 ст. 49 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с переда-

¹ Год Московской биржи: итоги и планы // Financial One. 24 декабря 2015 г.

² Это также констатировалось в Консолидированной промежуточной сокращенной финансовой отчетности НКО «ЗАО «НРД» по состоянию на 30 июня 2015 г., с. 21. URL: https://www.nsd.ru/common/img/uploaded/files/disclosure/hyear/NSD_IFRS_cons_1HY_2015.pdf

чей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» Банку России было предписано выйти из акционеров Московской биржи и Санкт-Петербургской валютной биржи до 1 января 2016 г. Однако 2 апреля 2015 г. Банк России официально заявил, что, «учитывая последнее развитие геополитической ситуации и, как следствие, необходимость сохранения на неопределенное время всестороннего контроля регулятора за функционированием и развитием национальной биржевой инфраструктуры, Банк России рассматривает окончательный выход из капитала ОАО «Московская биржа» и ЗАО «СПБВ» как нецелесообразный»¹. Соответствующие изменения в законодательство были внесены Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ.

Данное решение было связано не только с санкциями и обострившимся противостоянием в геополитике, а также с теми изменениями в структуре собственности биржи, которые произошли при проведении СПО ее акций 2 июля 2014 г. Тогда Банк России реализовал 11,7% акций Московской биржи путем международного рыночного размещения. Было продано 267 274 238 обыкновенных акций бирже по цене 60 руб. за штуку с общим объемом размещения на сумму 16,04 млрд руб.²

Основными покупателями акций биржи в процессе СПО, по данным СМИ, выступили РФПИ и крупные иностранные инвестиционные фонды³. По данным ресурса Factiva, на 31 декабря 2014 г. иностранным институциональным инвесторам, за исключением Китайской инвестиционной компании, принадлежало около 17,8% голосующих акций Московской биржи. Следовательно, вместе с долей Китайской инвестиционной корпорации и ЕБРР (табл. 8) на долю нерезидентов в 2014 г. приходилось уже не менее 29,5% голосующих акций биржи. По значимости это была вторая, хотя и не консолидированная, группа акционеров. Дальнейшая продажа доли, принадлежавшей Банку России, могла привести к утере Московской биржей статуса контролируемой государством организации и к перераспределению контроля за ней в пользу нерезидентов. И это касалось бы контроля не только за самой биржей, но и, что более важно, над такими системно значимыми расчетно-клиринговыми организациями как НРД и НКЦ.

После решения Банка России о сохранении своего пакета акций Московской биржи в 2015 г. доля иностранных институциональных инвесторов практически не изменилась, составив, по данным Factiva, 17,6% общего числа акций биржи в обращении по сравнению с 17,8% в 2014 г. Однако в феврале 2016 г. китайская государственная корпорация Chengdong Investment Corporation продала принадлежащий ей пакет акций биржи в размере 5,6% с 11%-ным дисконтом за 89 руб. за штуку⁴. Она не прокомментировала данную сделку, однако в целом можно предположить, что это касается в большей мере не ее отношения к конкретному эмитенту, а целой группы российских эмитентов и общей политики реструктуризации портфеля данного инвестора.

¹ URL: http://www.cbr.ru/press/pr.aspx?file=02042015_102812if2015-04-02T10_23_50.htm

² В связи с нормами ст. 2 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», предусматривающей, что имущество Банка России является федеральной собственностью, встает вопрос о том, можно ли считать данную сделку приватизационной.

³ РФПИ может купить половину доли ЦБ в Московской бирже // РБК. 1 июля 2014 г. URL: <http://top.rbc.ru/economics/01/07/2014/933930.shtml>

⁴ Стулов М. Китайцы вышли из капитала Московской биржи // Ведомости. 4 февраля 2016 г.

Таблица 8

**Структура акционеров российских бирж
до и после объединения**

	До реорганизации бирж		После объединения: ОАО «ММВБ-РТС» на 01.02.2012 г. ¹	После IPO: Московская биржа на 15.02.2013 г. – оценка ²	На 12.05.2014 г. ³	Оценка по состоянию на 31.12.2014 г.	Оценка по состоянию на 31.12.2015 г.
	ОАО «РТС»	ЗАО «ММВБ»					
Банк России		28,6	24,3	22,5	23,7	12,1	11,8
Сбербанк России		7,5	10,4	9,6	10,0	10,0	10,0
ВТБ		7,1	6,1	5,6	3,8	3,8	3,8*
ВЭБ		10,5	8,7	8,0	8,4	8,4	8,4
Газпромбанк		6,2	5,4				
РФПИ		1,3	1,3	4,6	5,3	5,3	5,3
Доля госструктур	0	61,1	56,1	50,3	50,3	39,6	39,2
ММВБ-Финанс		2,8	2,8	5,5	2,3	2,2	1,9
Chengdong Investment Corporation				5,4	5,6	5,6	5,6**
ЕБРР				5,8	6,1	6,1	6,1
Иные акционеры	89,0	36,00	41,0	33,0	34,8	46,5	47,2
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* По нашей оценке.

** Chengdong Investment Corporation 8 февраля 2016 г. продала принадлежавшие ей акции ПАО «Московская биржа».

Источник: по данным Банка России, публикаций в «Ведомостях» и «Коммерсанте».

В 2015 г. доходы Московской биржи достигли рекордного уровня в размере 46,0 млрд руб. по сравнению с 30,4 млрд руб. в 2014 г., т.е. их рост составил 51,3% (табл. 9). Однако при умеренном 14,1%-ном росте комиссионных доходов, привязанных к объемам торговой активности, основной вклад в высокую доходность внесли поступления в виде процентных доходов от временно свободных средств. В 2015 г. сумма процентных и прочих финансовых доходов достигла 27,0 млрд руб., увеличившись за год на 93,4%. Некоторые участники рынка высказывают критическое отношение по поводу высокой доходности биржи. В апреле 2015 г. на встрече брокеров с председателем наблюдательного совета Московской биржи А.Л. Кудриным звучали такие оценки ее деятельности: «Биржа стала демонстрировать признаки использования своего монопольного статуса на рынке для достижения своих коммерческих целей, причем эти цели заключаются не в работе с эмитентами, например, а в желании увеличить и заработать на размещении остатков средств клиентов»⁴. Однако в целом высокая доходность позволяла бирже развивать бизнес, платить высокие дивиденды по выпущенным ею акциям, поддерживая собственную капитализацию.

¹ Мазунин А., Руденко П., Хвостик Е. Биржевой капитал утек на Запад // Коммерсантъ. 13 марта 2012 г.

² По данным Московской биржи на 16 января 2013 г., а также информации о крупнейших акционерах Московской биржи, опубликованной в разделе статистики «Коммерсанта» 18 февраля 2013 г.

³ Квартальный отчет ОАО «Московская биржа ММВБ-РТС» за IV квартал 2014 г.

⁴ Интерфакс. 10 апреля 2015 г. 17:54. Брокеры рассказали Кудрину об изъянах работы Московской биржи.

Таблица 9

Доходы Московской биржи в 2014–2015 гг., млн руб.

	2014	2015	Изменение, %
1. Комиссионные доходы	15 586	17 784	14,1
В том числе:			
на валютном рынке	3 408	4 326,9	27,0
на денежном рынке	3 235	3 874	19,8
на фондовом рынке	3 150,9	3 275,8	4,0
на срочном рынке	1 636,6	1 470,8	-10,1
услуги депозитария и расчетные операции	3 188,6	3 464,6	8,7
информационные услуги	436,2	688,4	57,8
реализация программного обеспечения и технических услуг	496,2	526,7	6,1
прочее	34,5	156,8	354,5
2. Процентные и прочие финансовые доходы	13 989,7	27 050,0	93,4
В том числе:			
проценты по денежным средствам в финансовых организациях	7 597,4	14 510,4	91,0
проценты по инвестициям	5 910,8	11 930,1	101,8
3. Прочие доходы	818,3	1 156,0	41,3
4. Операционные доходы, всего	30 394	45 990	51,3

Источник: расчеты Института Гайдара по данным МСФО Московской биржи.

Общая капитализация Московской биржи в 2015 г. составила 211,2 млрд руб., или 2,9 млрд долл., по сравнению со 138,4 млрд руб., или 2,5 млрд долл., в 2014 г. В результате сделки SPO в июле 2014 г. доля акций Московской биржи в свободном обращении превысила 50%, а после продажи на рынке пакета акций, принадлежавшего Chengdong Investment Corporation, достигла 57%, что является одним из лучших показателей на российском фондовом рынке. Однако в начале 2012 г., по оценкам Банка России и совета директоров биржи, к концу года предполагалось достичь капитализации Московской биржи в сумме 6 млрд долл.¹. То есть пока капитализация биржи составляет менее половины ранее определенных ориентиров.

С 4 по 15 февраля 2013 г. Московская биржа провела IPO, в ходе которого было размещено ее акций на 15 млрд руб., или 500 млн долл. При объявленном диапазоне цен в размере 55–63 руб. за акцию фактическая цена размещения была установлена по нижней границе ценового диапазона, т.е. 55 руб. (рис. 20). В первый торговый день 15 февраля 2013 г. недооценка акций биржи по сравнению с ценой размещения составила 0%. Обычно низкий размер недооценки первого торгового дня при проведении IPO российских АО свидетельствует о переоцененности данных акций на момент проведения IPO. В дальнейшем это часто приводит к отрицательной избыточной доходности данных акций по сравнению с базисным индексом в течение многих лет².

Однако три года спустя после проведения IPO долгосрочная доходность акций биржи стабильно росла и превысила доходность индекса ММВБ. По состоянию на 17 марта 2016 г. по сравнению с ценой размещения на 15 февраля 2013 г. накопленная (кумулятивная) доходность акций Московской биржи составила 92,3%, в то время как данный показатель по портфелю индекса ММВБ – лишь 23,7%. При этом если в рублях за рассматриваемый период цена акции Московской биржи выросла с 55,0 до 105,8 руб., или на 92,3%, то в долларовом выражении она снизилась с 1,83 до 1,49 долл., или на 18,6%.

¹ Интерфакс-АФИ. Фондовая биржа оценила себя к IPO // Коммерсантъ. 26 марта 2012 г.

² Абрамов А.Е. Проблемы IPO-SPO российских компаний // Экономико-политическая ситуация в России. Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара. 2012. №10. С. 54–58.

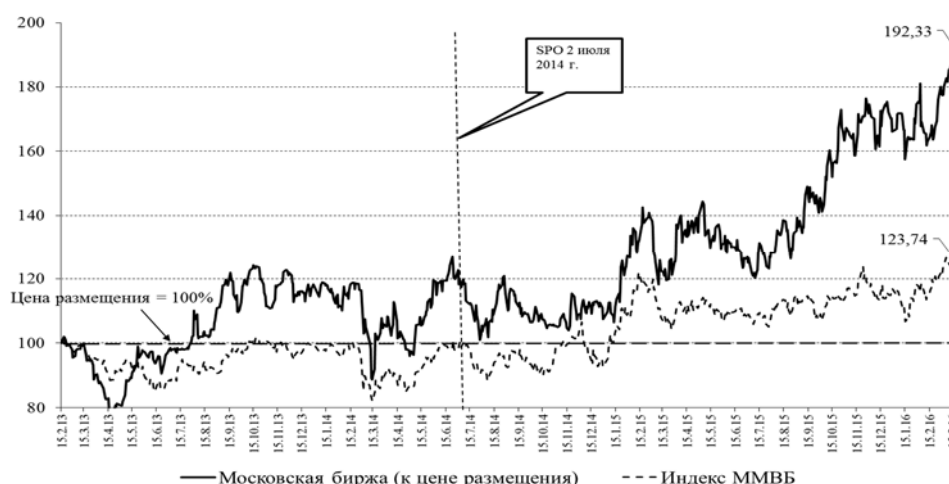


Рис. 20. Динамика цены акций Московской биржи и индекса ММВБ с 15 февраля 2013 г. по 17 марта 2016 г. (15 февраля 2013 г. = 100%)

Источник: расчета автора по данным Московской биржи и инвестиционной компании «Финам».

3.3. Рынок акций российских компаний¹

3.3.1. Факторы, определяющие динамику рынка акций²

В значительной мере цены акций российских компаний зависят от цен на нефть. Коэффициент детерминации (R^2) между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent с сентября 1995 г. по январь 2015 г. (см. рис. 21) равен 0,80, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями.

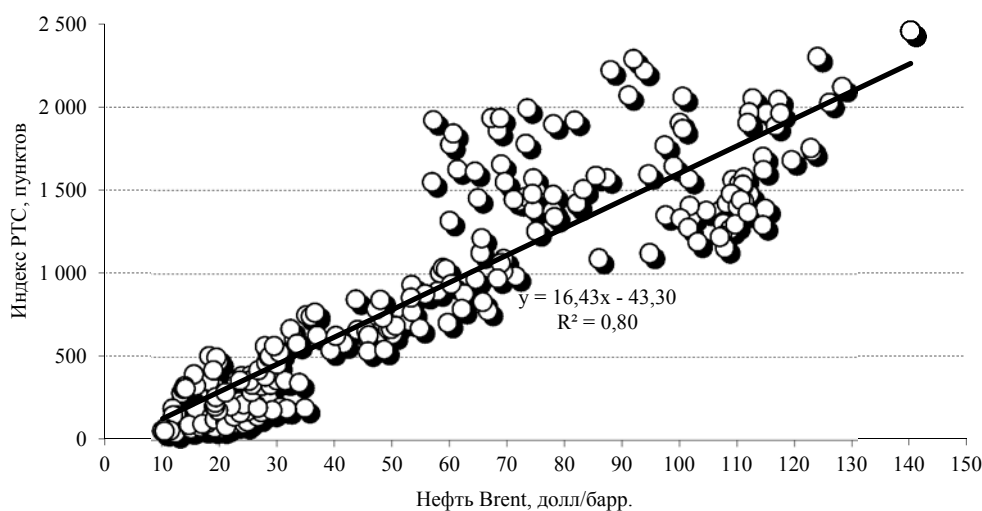


Рис. 21. Зависимость индекса РТС от цены на нефть марки Brent с сентября 1995 г. по февраль 2016 г.

Источник: рассчитано по данным компании «Финам» и Московской биржи.

¹ Автор раздела: А. Абрамов – РАНХиГС при Президенте РФ.

² Данный раздел написан совместно с научным сотрудником ИПЭИ РАНХиГС М.И. Черновой.

Однако на практике динамика российских фондовых индексов зависит не только от цен на нефть. На *рис. 22* приводятся данные об изменениях коэффициента корреляции между ежемесячными изменениями индекса РТС и нефтяных цен марки Brent в течение предшествующего 12-месячного периода. Кривая скользящей корреляции изменений индекса РТС и цен на нефть имеет явный циклический вид. Как правило, в период роста фондового рынка коэффициент корреляции между индексом и ценой нефти снижается и стремится к -1 в точке, близкой к пиковому значению индекса РТС. То есть при растущем рынке цена нефти и значение индекса с растущим ускорением начинают изменяться разнонаправленно. Во время падения фондового рынка корреляция между динамикой индекса и нефтяными ценами начинает расти и стремится к +1 на дне падения фондового индекса. Иными словами, на падающем рынке изменения индекса РТС и цен нефти становятся все более синхронными. Более того, наиболее часто точки разворота кривой скользящей корреляции в разные годы приходятся на апрель или март.

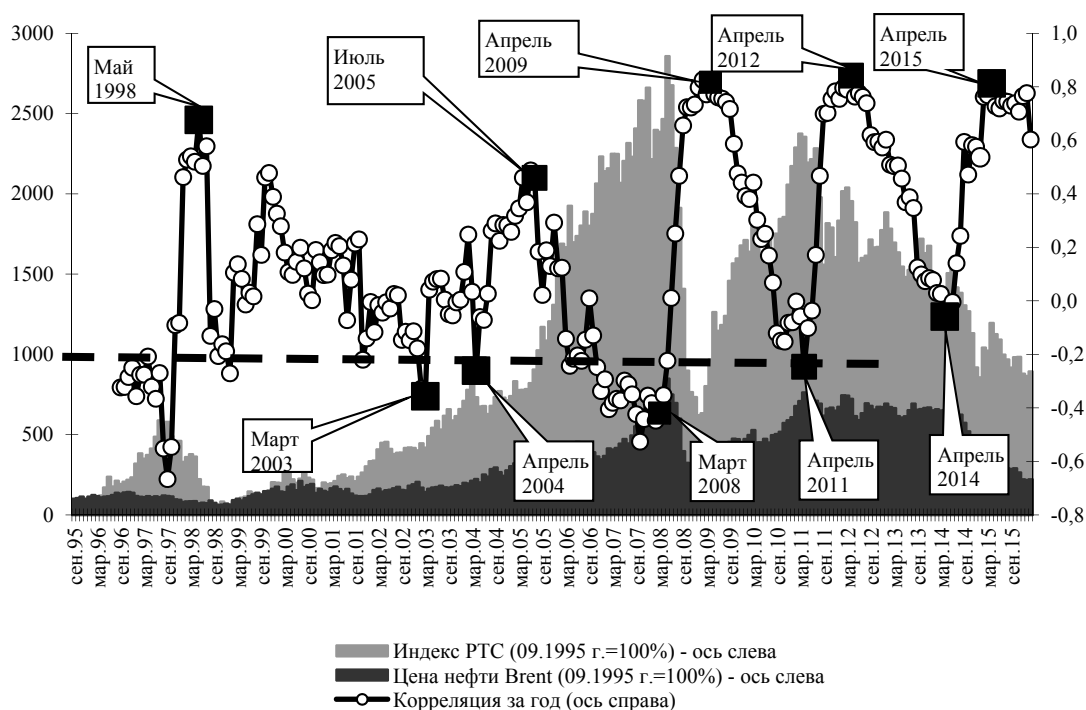


Рис. 22. Корреляция между изменениями индекса РТС и цены нефти Brent с сентября 1995 г. по февраль 2016 г.

Источник: рассчитано по данным IFS IMF и ММВБ-РТС.

Циклические закономерности в динамике индекса РТС и цены на нефть, по нашему мнению, объясняются контрциклическим по отношению к нефтяным ценам влиянием на фондовый рынок потоков портфельных иностранных инвестиций. Данный механизм заключается в следующем. Иностранные фонды, специализирующиеся на инвестициях в акции российских компаний, как правило, придерживаются следующей инвестиционной стратегии: они заводят денежные средства в российские акции на дне кризиса, когда акции стоят дешево, а в период роста рынка стараются не упустить тот момент, при котором необходимо выводить средства из уже переоцененных (дорогих) акций. Сигналами

для начала вывода средств из таких фондов, как показывают наши исследования¹, являются существенные снижения прогнозов популярного среди институциональных инвесторов и международных финансовых организаций ресурса Consensus Economics темпов роста крупнейших мировых экономик, предвещающие падение спроса на нефть и девальвацию национальных валют в развивающихся странах. Привязка данных решений к марту–апрелю, вероятно, обусловлена выходом в данные месяцы авторитетных в финансовом мире «Обзоров глобальной экономики МВФ», в которых также активно используются данные ресурса Consensus Economics.

Таким образом, на российском фондовом рынке обычно реализуется следующий сценарий. С момента достижения дна очередного кризиса, который обычно совпадает с восстановлением роста цен на нефть, иностранные портфельные инвесторы начинают заводить средства в акции российских компаний. В данный момент корреляция индекса РТС и цены на нефть близка к +1. Однако по мере роста рынка позитивный поток иностранных инвестиций замедляется, и в определенный момент, пока цены на нефть еще продолжают расти, фонды-нерезиденты начинают систематический вывод средств акций российских компаний. Поэтому достижение пика нефтяных цен обычно совпадает с максимальными суммами выводимых с рынка акций средств. В результате корреляция между индексом РТС и нефтяными ценами снижается и достигает значения -1 в точках пика цен на нефть и фондового индекса. Примером такого поведения иностранных портфельных инвесторов является вывод ими средств с российского рынка акций с мая 2006 г. по февраль 2009 г., который начался, несмотря на продолжавшийся до мая 2008 г. рост цен на нефть, и закончился лишь при достижении дна российского фондового рынка во время кризиса 2008 г. (см. *рис. 12*).

3.3.2. Сегменты внутреннего рынка акций

В 2015 г. и в начале 2016 г. рост объемов сделок на срочном рынке существенно опережал рост фондового рынка. Доля срочного рынка на бирже выросла до 71,6% в феврале 2016 г. по сравнению с 52,2% по итогам 2014 г. С одной стороны, это отражало стремление участников рынка активнее использовать биржевые деривативы для хеджирования от потерь на волатильном рынке, особенно в секторе валютных деривативов. С другой стороны, за это время на бирже сокращались объемы торгов на фондовом рынке, что в определенной мере вело к снижению интереса участников к рынку фондовых деривативов. В целом же, как видно на *рис. 23* и в *табл. 10*, доля рыночных сделок с акциями на спот-рынке уменьшилась с 8,4% в 2014 г. до 4,0% в феврале 2016 г.

Доля рыночных сделок с акциями на Московской бирже в феврале 2016 г. достигла 13,0% по сравнению с 20,4% в 2014 г. Наоборот, доля сделок РЕПО за тот же период выросла с 77,2 до 85,5% (*рис. 24*). При этом, как видно на *рис. 25*, начиная с 2012 г. в абсолютном выражении рыночные сделки на бирже уменьшаются, а обороты сделок РЕПО в рублевом выражении имеют тенденцию к росту. Подобные диспропорции в структуре биржевого рынка акций создают повышенные риски для финансовой устойчивости рынка и защиты прав частных инвесторов. Продолжающееся несколько лет сокращение торговой активности в сегменте рыночных сделок делает менее эффективным

¹ IMF. Financial Stability Report. September 2011. С. 11–18. Публикуется на сайте www.imf.org; *Абрамов А.* Различия в поведении внутренних и иностранных частных инвесторов на российском фондовом рынке // Экономическое развитие России. 2015. № 11. С. 47–52.

и репрезентативным механизмом ценообразования акций российских компаний, увеличивая дисконты к фундаментальным показателям с учетом низкой ликвидности рынка.

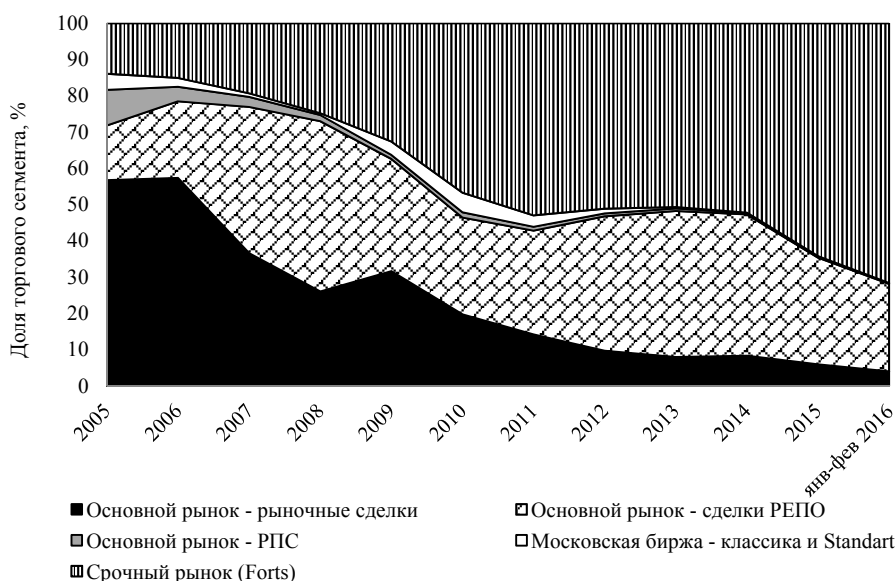


Рис. 23. Структура рынков акций и деривативов на Московской бирже с января 2005 г. по февраль 2016 г.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным российских бирж.

Таблица 10

Структура рынков акций и деривативов на Московской бирже с января 2005 г. по февраль 2016 г.

	2005	2010	2013	2014	2015	Январь–февраль 2016
Основной рынок – рыночные сделки	56,7	19,8	8,0	8,4	6,0	4,0
Основной рынок – сделки РЕПО	15,1	26,7	40,3	39,0	29,4	24,1
Основной рынок – РПС	9,8	1,5	0,7	0,4	0,4	0,3
Московская биржа – Classica ¹ и Standart	4,4	5,4	0,4	0,0	0,0	0,0
Срочный рынок (бывш. Forts)	13,9	46,7	50,7	52,2	64,2	71,6
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты Института Гайдара по данным российских бирж.

Опережающий рост оборотов с акциями на денежном рынке, характеризующий уровень финансового рычага (заемных средств) при совершении биржевых сделок с акциями, показывает, что даже в условиях сокращения рыночных сделок с акциями на рынке постоянно растет объем заемных средств, привлекаемых участниками данного рынка. Кроме того, рост рынка РЕПО с акциями, по нашим оценкам, косвенным образом показывает расширение сферы действия «серых» схем маржинального кредитования брокерами своих клиентов, поскольку значительная часть таких сделок на рынке представляет собой операции денежного кредитования крупными банками офшорных брокерских структур, в свою очередь, выступающих маржинальными кредиторами клиентов брокеров в целях обхода установленных ограничений по кредитному плечу для маржинальных сделок клиентов.

¹ Торги в секции Classica официально прекращены биржей с 3 августа 2015 г.

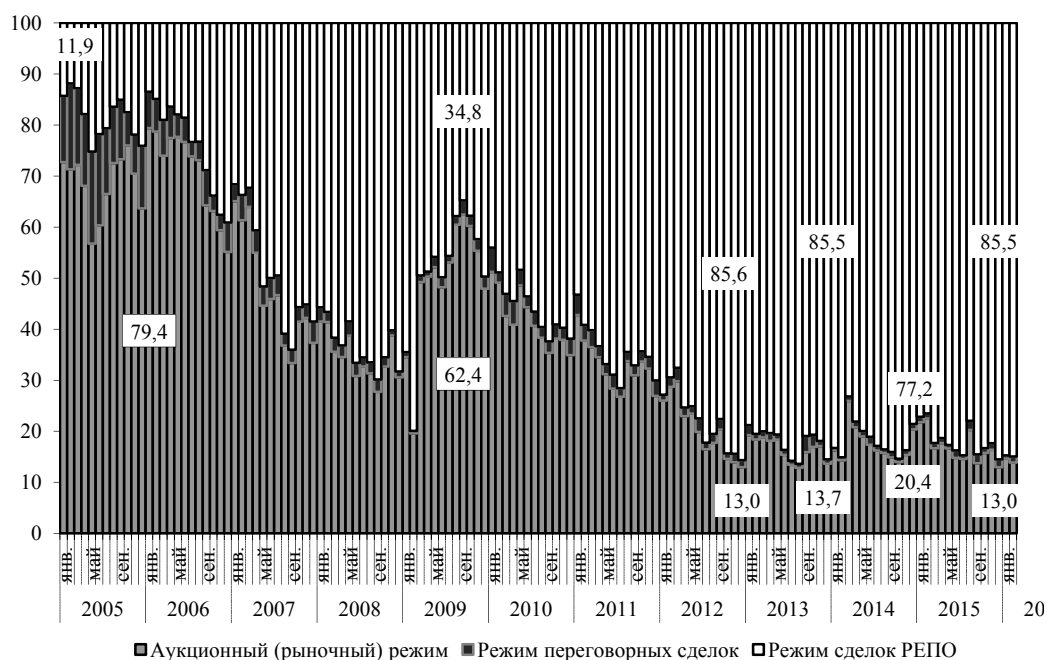


Рис. 24. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи с января 2005 г. по февраль 2016 г., %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

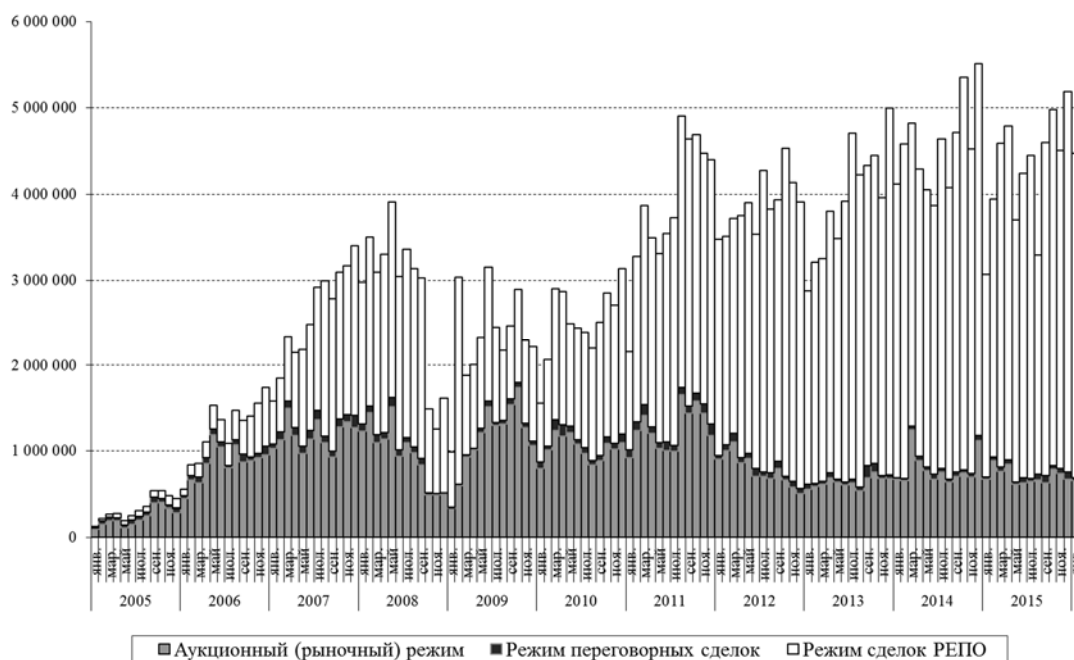


Рис. 25. Объемы сделок с акциями на основном рынке Московской биржи с января 2005 г. по февраль 2016 г., млн руб.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

Таким образом, ключевой проблемой, на решении которой, по нашему мнению, целесообразно сосредоточиться бирже, является поиск источников роста рыночных сделок с акциями. Основными направлениями в решении данных вопросов могут быть развитие различных пенсионных планов, рост коллективных инвестиций, индивидуальных инвестиционных счетов и других форм аккумуляции денежных накоплений частных инвесторов.

3.3.3. Институциональная структура и конкуренция на рынке акций

В 2015 г. и в начале 2016 г. наблюдалась тенденция уменьшения активности государственных структур и Банка России на основном рынке акций Московской биржи. В феврале 2016 г. доля государственных структур в объемах торгов сократилась до 17,8% по сравнению с 28,5% в декабре 2014 г. (рис. 26). С февраля 2016 г. Банк России исключил акции из ломбардного списка, в результате чего он прекратил совершать на бирже сделки с акциями. Тенденция уменьшения роли государственных структур на биржевом рынке акций в значительной мере была обусловлена политикой сокращения операций РЕПО Банка России как основного механизма рефинансирования банковской системы. Данная мера повлияла не только на то, что на рынке акций практически прекратились сделки банков с Центральным банком, но, вероятно, на то, что уменьшились операции междилерского РЕПО, с помощью которого крупные банки выступали каналами снабжения ликвидностью более мелких участников рынка.

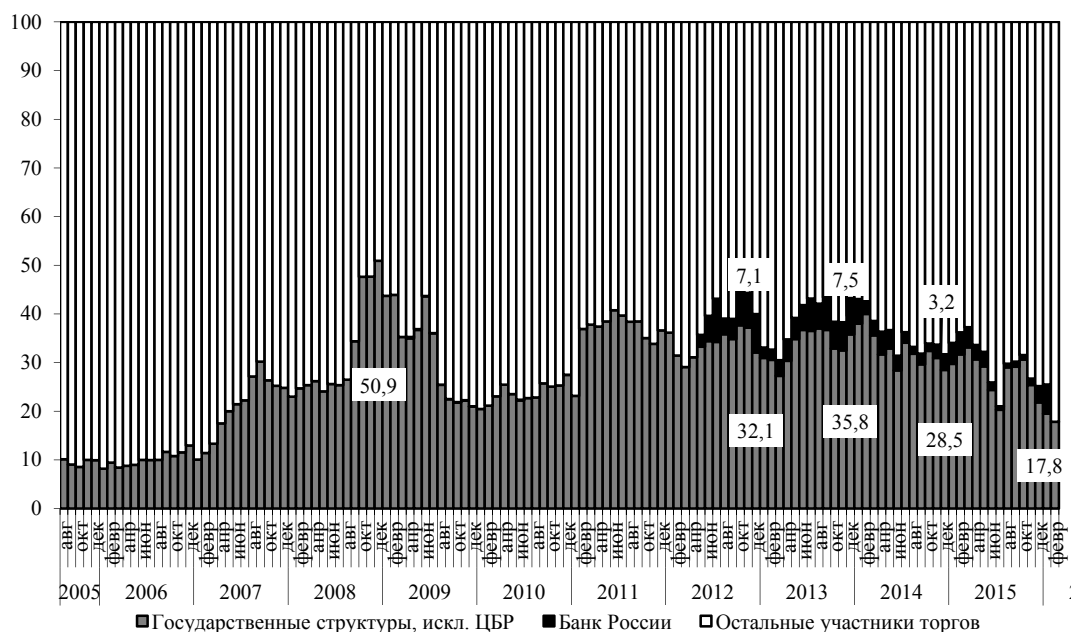


Рис. 26. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов акциями на Московской бирже с августа 2005 г. по февраль 2016 г., %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

На рис. 27 приводятся сведения о динамике индекса Херфиндаля – Хиршмана (ННІ)¹ по сегментам рынка Московской биржи с января 2005 г. по январь 2015 г. По оценкам ФАС, рынок является низкоконтцентрированным при значении ННІ менее 800, умеренно концентрированным при $800 < \text{ННІ} < 1800$ и высококонтцентрированным, если ННІ превышает 1800². В 2015 г. и в первые месяцы 2016 г. ННІ по сделкам на основном рынке акций Московской биржи стабильно находился на уровне около 500, т.е. данный сегмент рынка был низкоконтцентрированным.

С августа 2015 г. Московская биржа перестала раскрывать информацию об операциях участников рынка с разными категориями облигаций, публикуя только укрупненную информацию об их операциях с облигациями в целом. Как показывает поведение кривой ННІ на рынке облигаций со второй половины 2015 г., данный индикатор в большей части находился на уровне ниже 800. Это свидетельствует об улучшении конкурентной среды на биржевом рынке облигаций. Причиной данной тенденции могло быть уменьшение масштабов рефинансирования банковской системы, что привело к сокращению доли традиционных крупных игроков рынка РЕПО.

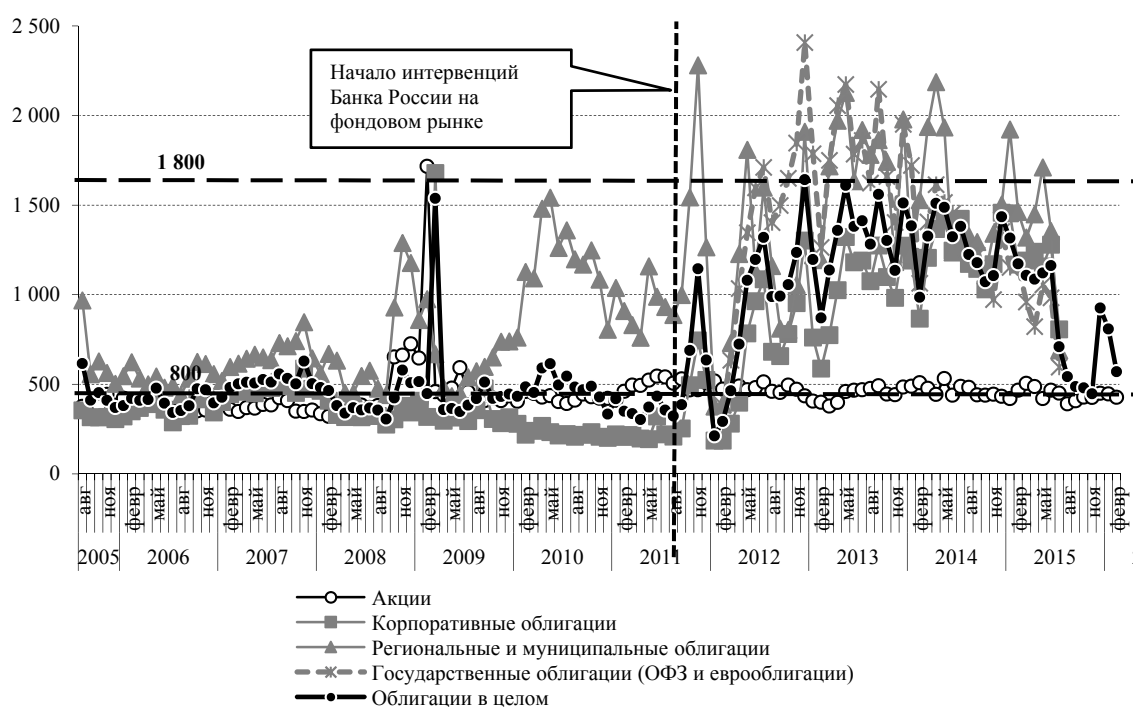


Рис. 27. Индекс Херфиндаля – Хиршмана по объему вторичных биржевых торгов на основном рынке Московской биржи (все режимы)

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

¹ Индекс концентрации рынка Херфиндаля – Хиршмана (ННІ) рассчитывается как сумма квадратов процентных долей в объемах биржевых торгов каждого участника: $\text{ННІ} = (D1)^2 + (D2)^2 + \dots + (Dm)^2$, где D_i – доля на рынке i -го участника, выраженная в процентах; $i = 1, 2, \dots, m$.

² См. п. 2.6.4 Методических рекомендаций по порядку проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке финансовых услуг, утвержденных Приказом МАП России от 31 марта 2003 г. № 86.

3.3.4. Влияние рынка акций на экономику

Основными каналами влияния рынка акций на экономический рост является привлечение компаниями инвестиционных ресурсов с помощью первичных размещений долевых ценных бумаг, а также сделки слияния-поглощения. Как следует из данных *табл. 11*, наиболее крупные публичные размещения акций проходили в 2006 и 2007 гг., когда компании привлекли соответственно 17,0 млрд и 33,0 млрд долл. В 2015 г. вследствие неблагоприятной экономической конъюнктуры и геополитической напряженности общий объем IPO-SPO российских компаний составил 0,6 млрд долл. по сравнению с 1,7 млрд долл. в 2014 г. В 2015 г. из общей стоимости размещений акций в основной капитал за 9 месяцев года было направлено 0,9 млрд долл. По своему объему сделки IPO-SPO традиционно уступают масштабам сделок слияний-поглощений, которые в 2015 г. составили 51 млрд долл. по сравнению с 71 млрд долл. годом ранее. Таким образом, несмотря на общий спад как сделок по публичному размещению акций, так и сделок слияний-поглощений, можно сделать вывод о том, что на внутреннем фондовом рынке компании в большей мере ориентировались на стратегии слияний-поглощений, чем на органический рост.

Таблица 11

Параметры рынка акций российских компаний, млрд долл.

	Капитализация	Вторичный рынок, включая иностранные биржи	IPO акций	Поступления в основной капитал от IPO			Объем сделок слияний-поглощений
				млрд долл.	то же в % к капитализации	то же в % к объему IPO	
2000	41	47	0,5	0,2	0,5	40,0	5
2001	75	49	0,2	0,1	0,1	50,0	12
2002	106	87	1,3	0,2	0,2	15,4	18
2003	176	188	0,6	0,2	0,1	33,3	32
2004	230	541	3	0,1	0,0	3,3	27
2005	549	374	5,2	3,2	0,6	61,5	60
2006	1057	914	17	3,2	0,3	18,8	62
2007	1503	1687	33	3,6	0,2	10,9	126
2008	397	1983	1,9	2,1	0,5	110,5*	110
2009	861	1156	1,7	2,0	0,2	117,6*	56
2010	1379	1431	6,3	2,4	0,2	37,9	56
2011	1096	2222	11,3	2,6	0,2	23,1	79
2012	1079	1931	9,5	3,1	0,3	32,6	135
2013	1041	1801	9,0	3,1	0,3	34,4	163
2014	517	1739	1,7	3,1	0,6	182,0*	71,1
2015	461	996	0,6	0,9	0,2	150,0*	51,5

* Значение больше 100%, поскольку часть инвестиций в основной капитал могла производиться за счет частных размещений акций.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи, Cbonds, Банка России и Росстата.

Объем средств, которые компании привлекают с помощью размещения акций и корпоративных облигаций и затем направляют на приобретение основных фондов, составляет небольшую часть в источниках финансирования основных средств. Об этом свидетельствуют данные *рис. 28*. В общих источниках инвестиций в основной капитал сум-

марная доля эмиссии акций и облигаций составляет около 2%. При этом доля новых выпусков акций в финансировании основного капитала снизилась с 1,1% в 2014 г. до 0,5% в 2015 г. В то же время доля выпусков облигаций как источника инвестиций за тот же период выросла с 0,1 до 1,6%.

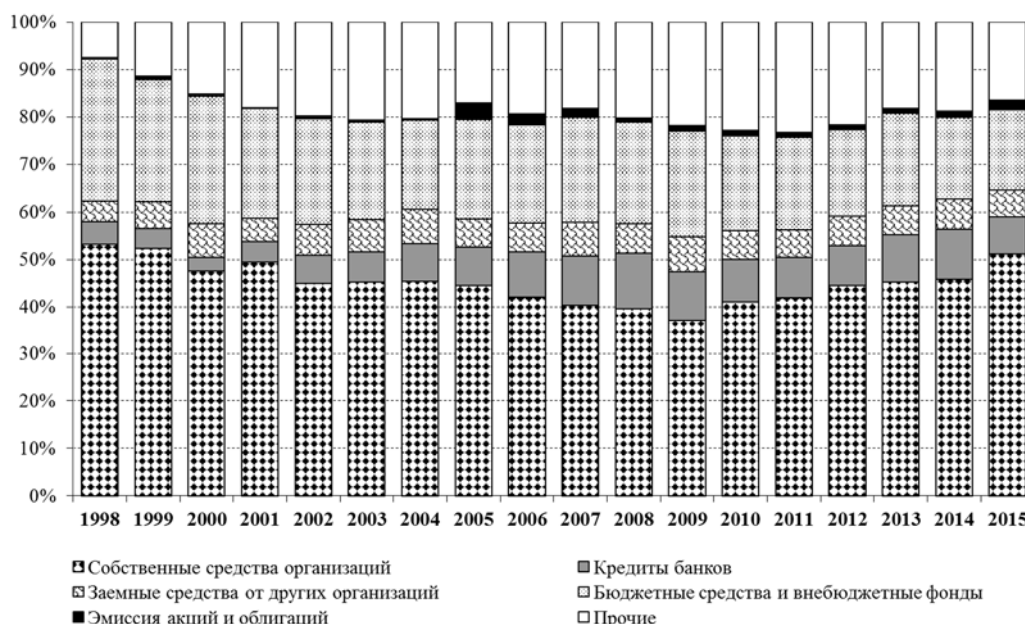


Рис. 28. Структура источников инвестиций в основные фонды

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Росстата.

3.4. Рынок облигаций¹

3.4.1. Общие характеристики внутреннего рынка облигаций

В 2015 г. облигационный рынок в России продолжал развиваться, отчасти восполняя спрос на денежные ресурсы различных эмитентов в условиях внешних санкций. Капитализация рынка рублевых корпоративных облигаций выросла с 6,6 трлн руб. в 2014 г. до 8,1 трлн руб. в 2015 г., или на 20,8% (рис. 29). Стоимость региональных облигаций за тот же период выросла с 0,5 трлн руб. в 2014 г. до 0,6 трлн руб., или на 8,3%, в то время как объем государственных ценных бумаг практически не изменился и в 2015 г. составлял 5,6 трлн руб.

Вместе с тем объемы эмиссии внутренних облигаций в 2015 г. выросли только по корпоративным обязательствам при их уменьшении на рынке государственных и региональных долгов (рис. 30). Объемы выпусков корпоративных облигаций в 2015 г. составили 1765 млрд руб. по сравнению с 1748 млрд руб. в 2014 г., т.е. выросли всего на 1,0%. Объемы размещений государственных облигаций за тот же период сократились с 1349 млрд до 836 млрд руб., или на 38,0%, региональных облигаций – с 111 млрд до 100 млрд руб., или на 9,9%.

¹ Автор раздела: А. Абрамов – РАНХиГС при Президенте РФ.

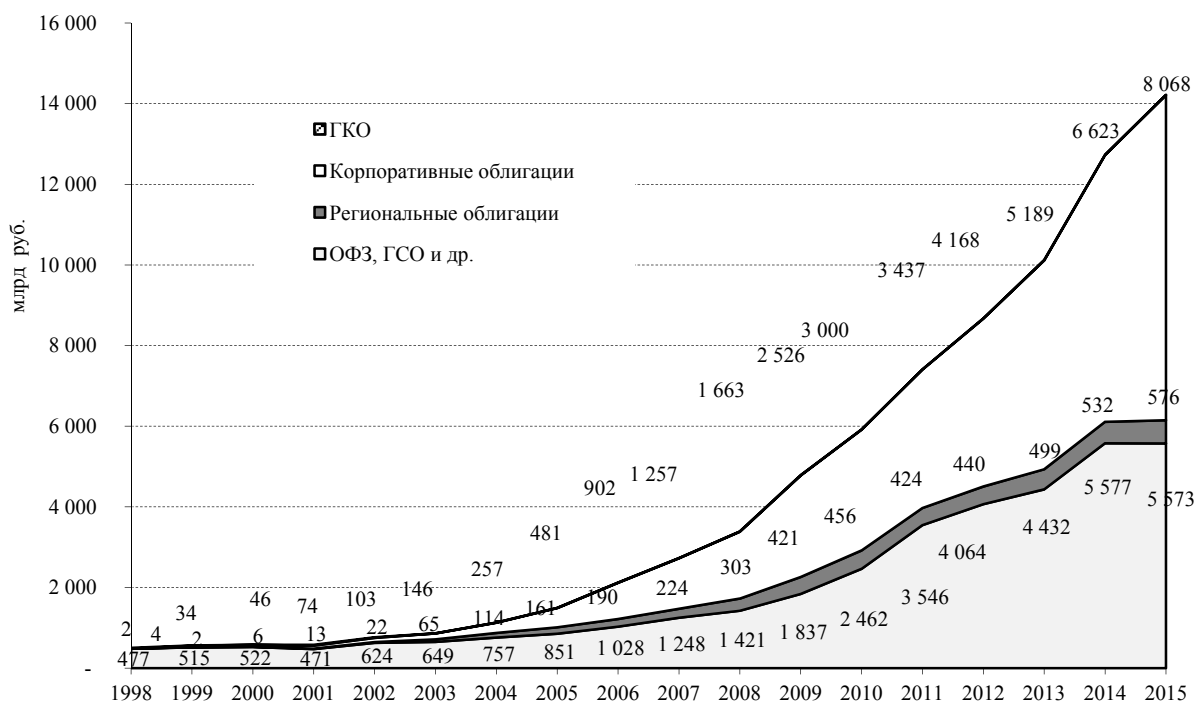


Рис. 29. Объемы рублевых облигаций в обращении, млрд руб.

Источник: по данным Минфина России и Cbonds.ru.

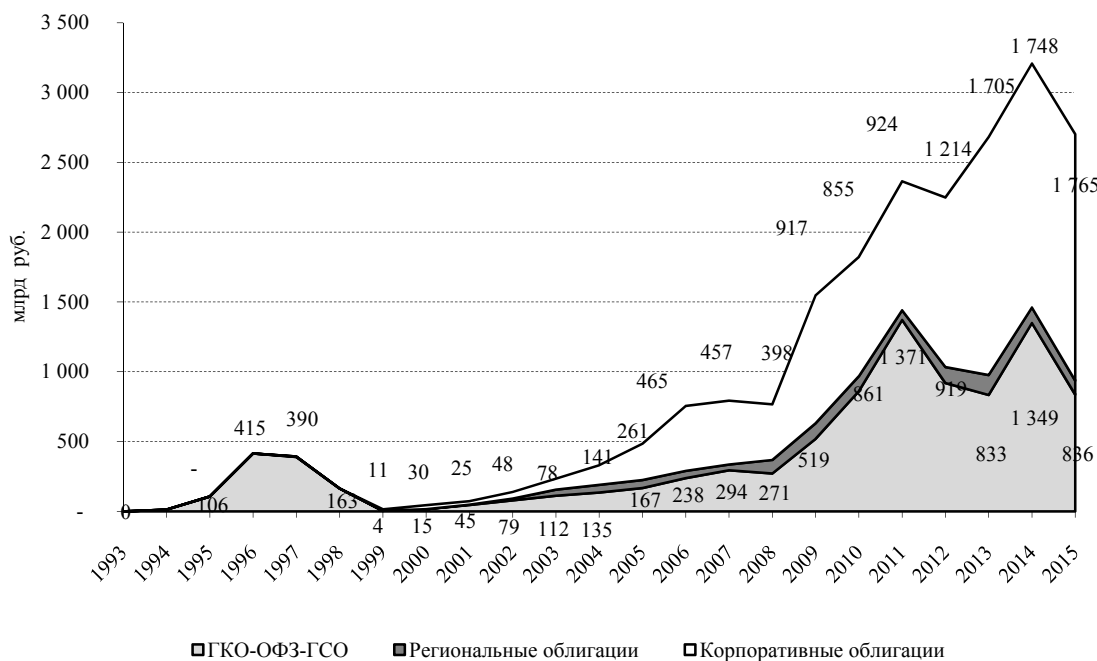


Рис. 30. Объемы размещений рублевых облигаций в 1993–2015 гг.

Источник: по данным Московской биржи и Cbonds.

В 2015 г. курс доллара вырос с 56,26 до 72,88 руб. Данный факт оказывает существенное влияние на оценку стоимости долговых инструментов, выпущенных российскими компаниями (рис. 31). Например, в условиях секторальных санкций задолженность российских эмитентов по еврооблигациям сократилась со 166 млрд долл. в 2014 г. до 139 млрд долл. в 2015 г. Это произошло за счет того, что при ограничениях доступа к глобальным рынкам заимствований российские компании погасили часть своей задолженности по еврооблигациям.

В то же время уменьшение совокупной стоимости внутренних корпоративных облигаций в долларовом эквиваленте со 174 млрд долл. в 2014 г. до 133 млрд долл. в 2015 г. произошло не за счет погашения долгов, а за счет переоценки стоимости данных облигаций. В результате данной переоценки на сумму около 40 млрд долл. уменьшились долги эмитентов при одновременном обесценении в валютном выражении стоимости финансовых вложений владельцев рублевых корпоративных облигаций (банков, пенсионных фондов, паевых инвестиционных фондов, страховщиков и др.).

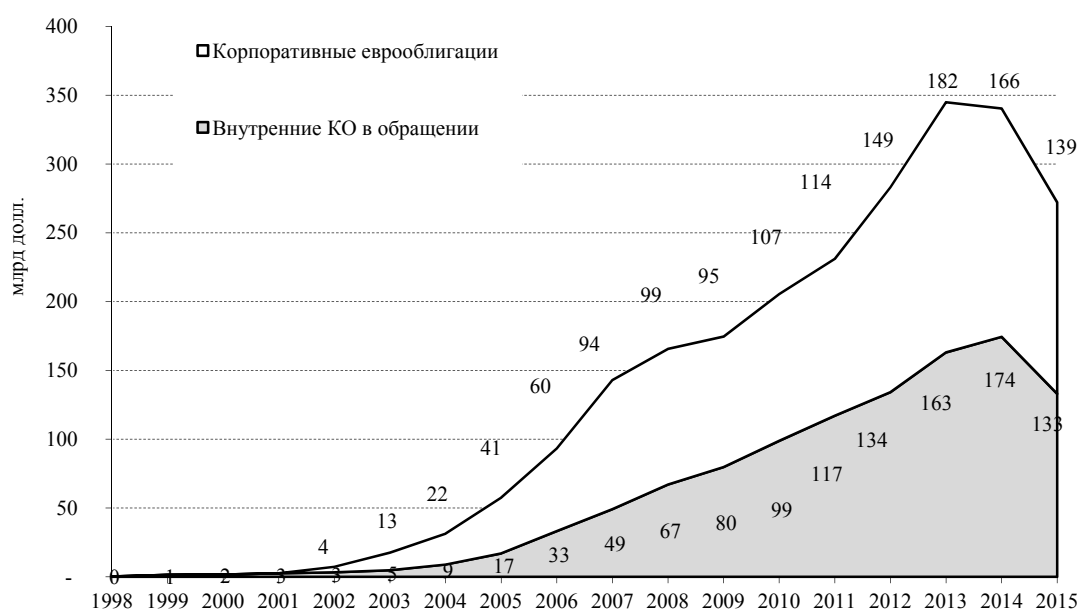


Рис. 31. Объемы корпоративных облигаций российских эмитентов в обращении, млрд долл.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Cbonds и Московской биржи.

3.4.2. Факторы роста рынка корпоративных и региональных облигаций

Отрицательное воздействие на рост внутреннего рынка корпоративных облигаций в 2015 г. оказывали сохраняющаяся на высоком уровне ключевая ставка процента и нестабильность курса рубля в условиях падения нефтяных цен. Повышение в декабре 2014 г. ключевой ставки до 17% привело к росту доходности на рынке корпоративных облига-

ций, в январе 2015 г. средняя доходность к погашению по индексу IFX-Bonds здесь достигла 16,0% годовых (рис. 32). Однако по мере снижения ключевой ставки к началу июня 2015 г. указанная доходность по облигациям сократилась до 11,7%.

Снижение ключевой ставки в условиях ограниченности внешних финансовых рынков в 2015 г. позволило расширить круг рыночных выпусков корпоративных облигаций. В 2014 г. доля рыночных выпусков облигаций в общем объеме их эмиссии составляла только 20,1% по сравнению с 53,3% в 2013 г. В 2015 г. данный показатель повысился до 87,3%. Такой рост рыночных размещений облигаций в 2015 г. обеспечили прежде всего инвестиции негосударственных пенсионных фондов за счет полученных ими из Пенсионного фонда России 550 млрд руб. в виде замороженных в 2013 г. пенсионных накоплений граждан.

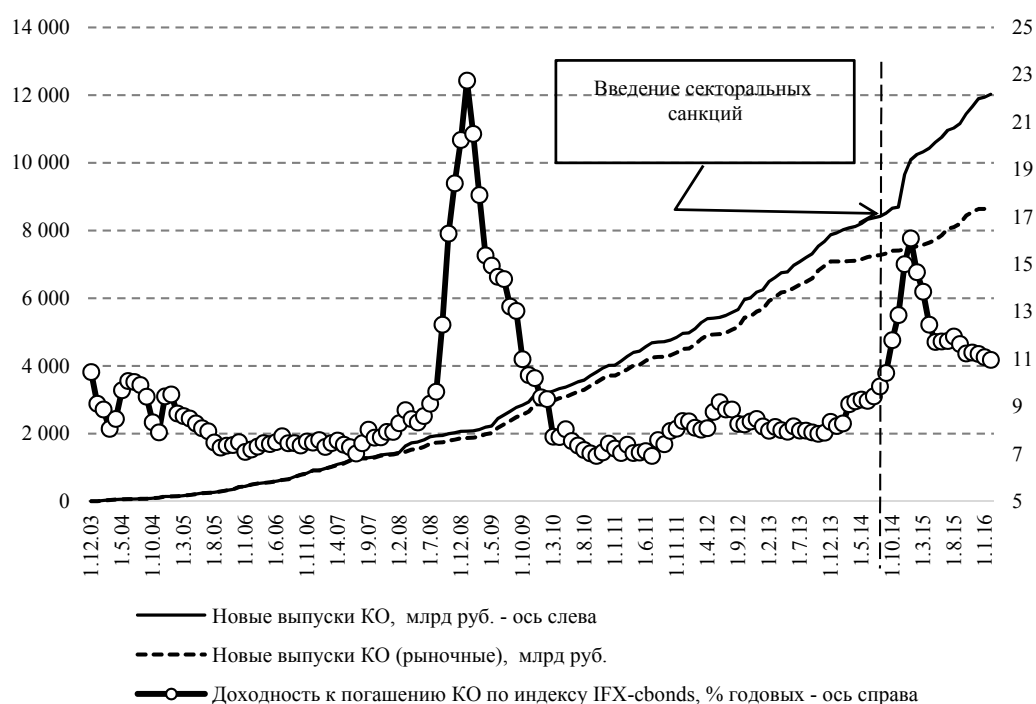


Рис. 32. Объемы размещений корпоративных облигаций (нарастающим итогом) и доходность к погашению КО по индексу IFX-Cbonds

Источник: расчеты по данным Cbonds.

Объемы рынка корпоративных облигаций в значительной мере зависят от уровня ликвидности банковской системы, которая, в свою очередь, в разные периоды формировалась за счет различных факторов. В развитии рынка корпоративных облигаций можно выделить несколько этапов: умеренная ликвидность (январь 2001 г. – июль 2004 г.); carry trading (август 2004 г. – март 2009 г.); восстановление после кризиса (апрель 2009 г. – декабрь 2012 г.); рост рефинансирования Банка России (с 2013 г. по декабрь 2014 г.); переход к новым формам рефинансирования банковской системы за счет средств Минфина России (рис. 33).

Смена модели рефинансирования в 2015 г. не привела к снижению ликвидности в виде остатков средств банков на корреспондентских счетах и депозитах в Банке России. Если в

2014 г. средневенной остаток указанных средств составлял 1209 млрд руб., то в 2015 г. – 1595 млрд руб. Наличие банковской ликвидности позволило в 2015 г. поддержать на сложившемся уровне не только объемы сделок по размещению корпоративных облигаций, но и объемы сделок на вторичном биржевом рынке с ними (рис. 33). Вместе с тем при высокой волатильности валютного курса и ключевой ставки непосредственно рыночные сделки с облигациями снизились до минимума, а вторичный рынок долговых ценных бумаг существовал преимущественно в виде сделок РЕПО с Банком России или РЕПО на рынке МБК.

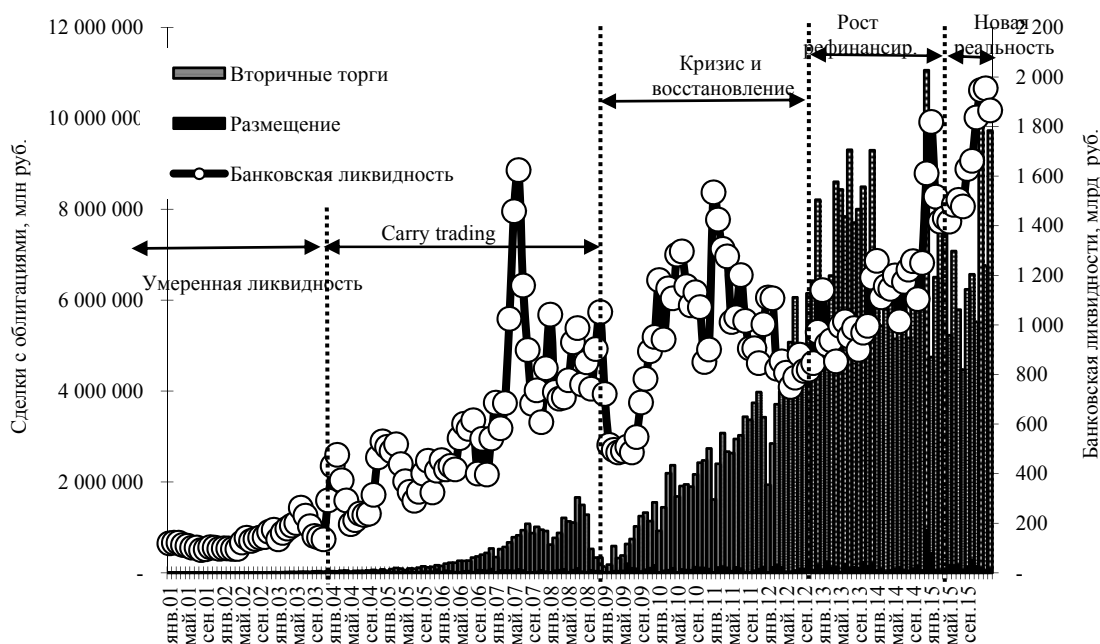


Рис. 33. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность с января 2001 г. по февраль 2016 г.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Банка России и Московской биржи.

Как показано на рис. 34, переход к новой модели рефинансирования банковской системы не только не привел к сокращению банковской ликвидности как залога устойчивого функционирования облигационного рынка, но и сопровождался снижением ставок на рынке межбанковского кредитования (МБК) по мере уменьшения ключевой ставки. Пока не известно, насколько устойчивыми будут данные изменения, например, в условиях отказа Минфина России от использования Резервного фонда для финансирования бюджетного дефицита. Однако с точки зрения рынка облигаций данный процесс, вероятно, приведет к перераспределению функции Банка России как главного поставщика ликвидности в банковскую систему к крупным государственным банкам, на счета которых будут аккумулироваться средства бюджетополучателей.

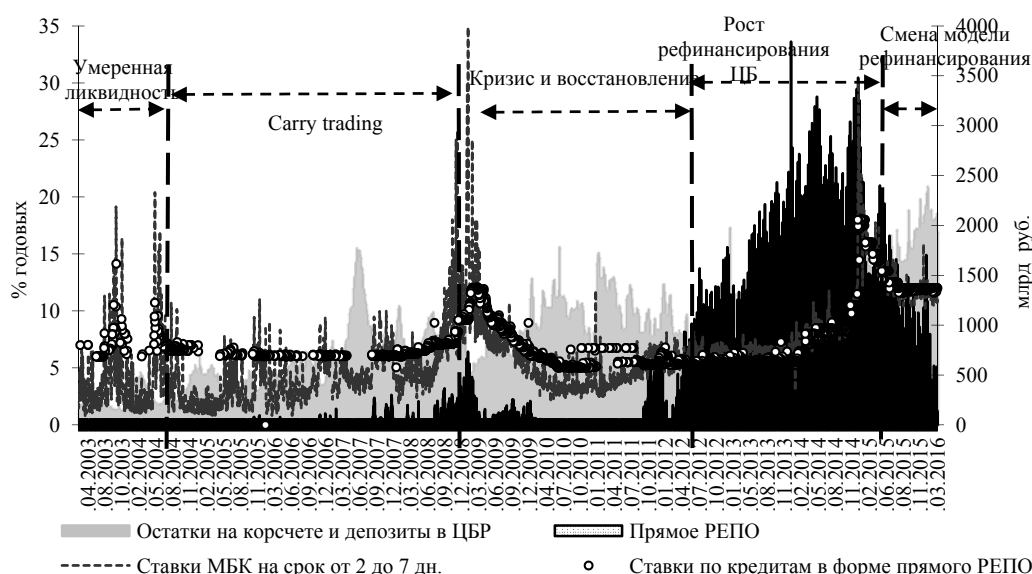


Рис. 34. Использование механизма прямого РЕПО для регулирования банковской ликвидности в 2003 г. – марте 2016 г.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Банка России.

3.4.3. Сегментация рынка корпоративных и региональных облигаций

То, что рынок корпоративных облигаций все больше превращается в инструмент денежного рынка в противовес долгосрочной природе самих корпоративных облигаций, показывает структура сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже (рис. 35).

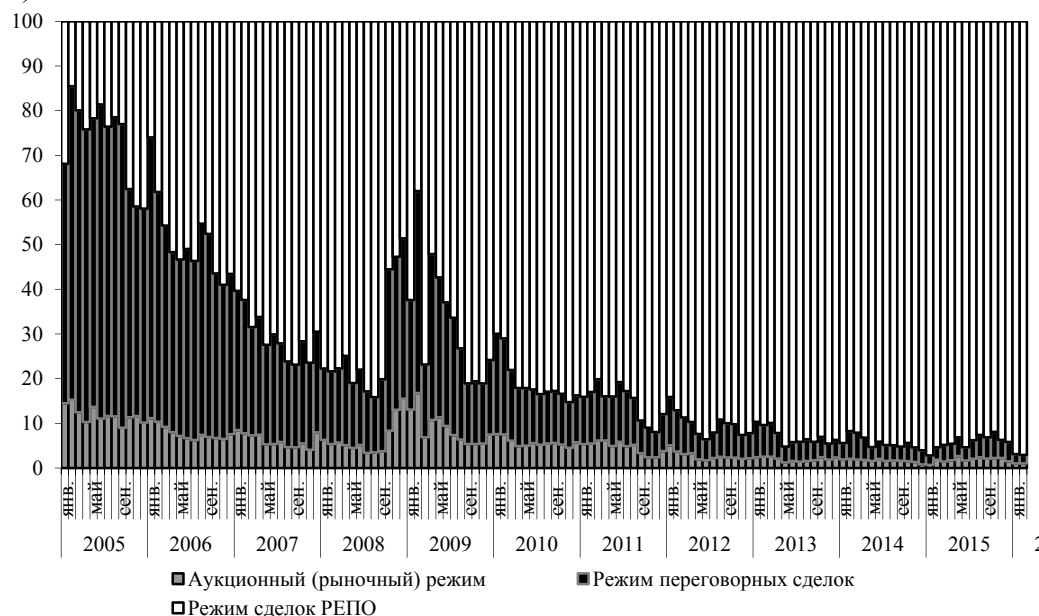


Рис. 35. Структура сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже, %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

В феврале 2016 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с корпоративными облигациями достигла абсолютного рекорда – 97,1%. В это же время только 1,0% сделок с корпоративными облигациями являлись действительно рыночными. Столь резкое снижение удельного веса рыночных сделок существенно повышает риски объективности ценообразования корпоративных облигаций при совершении сделок на бирже. Наши исследования факторов, влияющих на спреды доходности рублевых корпоративных облигаций, проведенные в 2014 г., показывают, что такие фундаментальные факторы, как кредитоспособность эмитента, финансовые показатели его деятельности и ликвидность выпуска облигаций, не имеют существенного влияния на размеры спредов по корпоративным облигациям.

Стоимость сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже в 2015 г. в размере 77,5 трлн руб. практически осталась на уровне прошлого года, когда она составляла 77,2 трлн руб. Однако данные показатели были существенно меньше по сравнению с 90,3 трлн руб. в 2013 г. (рис. 36). При этом объемы как рыночных, так и переговорных сделок с корпоративными облигациями на бирже не растут в абсолютном выражении начиная с 2010 г., что обусловлено ограниченностью базы внутренних и иностранных инвесторов. Решению данной проблемы может способствовать одобренная президентом Российской Федерации инициатива об освобождении от НДФЛ и налога на прибыль доходов внутренних инвесторов, получаемых в виде купонного дохода¹, которая, как ожидается, будет оформлена в виде поправок в Налоговый кодекс РФ и вступит в силу в середине 2016 г.

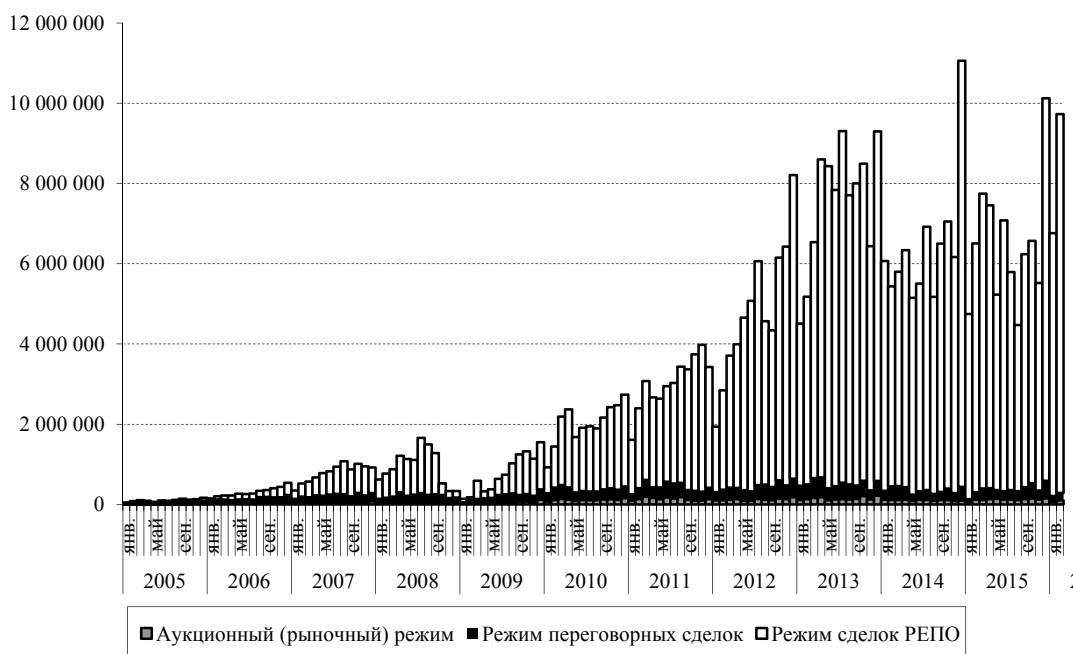


Рис. 36. Стоимость сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже, млн руб.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

¹ Интерфакс. 3 декабря 2015 г. Опубликовано: <http://www.interfax.ru/business/482987>.

Аналогичные проблемы, связанные с сокращением доли рыночных сделок, испытал биржевой рынок региональных облигаций (рис. 37). В феврале 2016 г. доля рыночных сделок здесь составила 5,1%, в то время как доля сделок РЕПО достигла 91,7% по сравнению соответственно с 1,2 и 90,2% в 2014 г. При таком сочетании рыночных и нерыночных сделок также встает вопрос об обоснованности рыночной оценки стоимости региональных облигаций при использовании их в качестве залога при выдаче кредитов Банком России в виде сделок РЕПО.

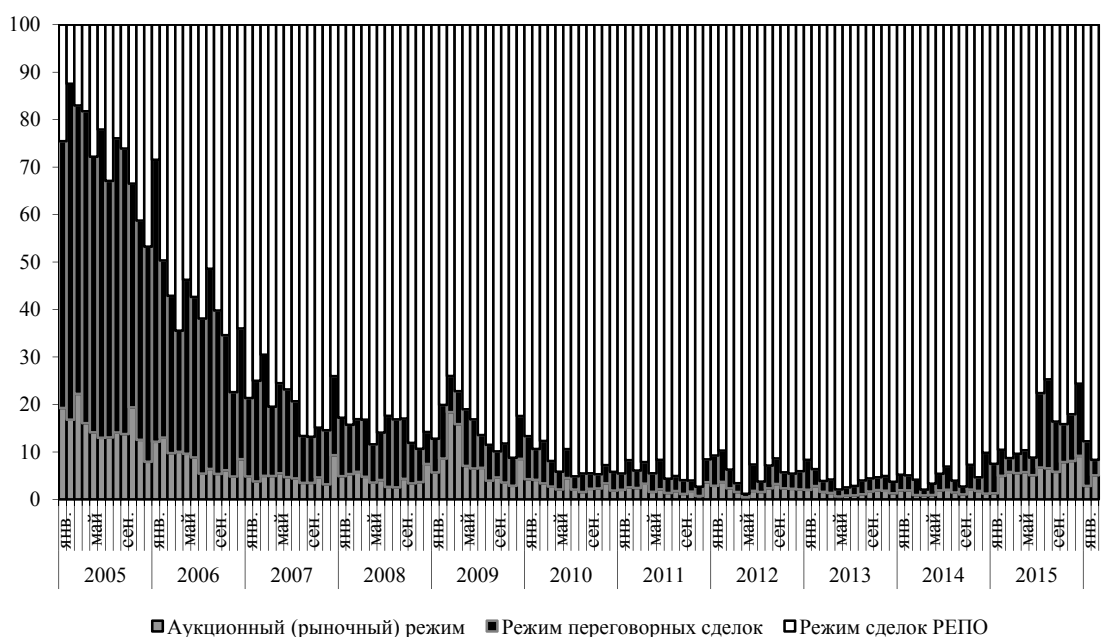


Рис. 37. Структура сделок с региональными облигациями на Московской бирже, %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

Некоторый рост доли рыночных сделок на основном рынке региональных облигаций на Московской бирже в 2015 г. произошел не за счет повышения торговой активности участников рынка в сегменте рыночных сделок с региональными облигациями, а за счет резкого спада объемов сделок РЕПО с региональными облигациями (рис. 38). Общий объем биржевых сделок с региональными облигациями уменьшился с 7,5 трлн руб. в 2014 г. до 2,8 трлн руб. в 2015 г., или в 2,7 раза; в том числе за указанный период произошло сокращение сделок РЕПО с 7,1 трлн до 2,3 трлн руб., или в 3,1 раза. Основной причиной столь резких изменений в параметрах сделок с региональными облигациями стало сокращение использования данных ценных бумаг в качестве залогового инструмента для кредитования участников финансового рынка.

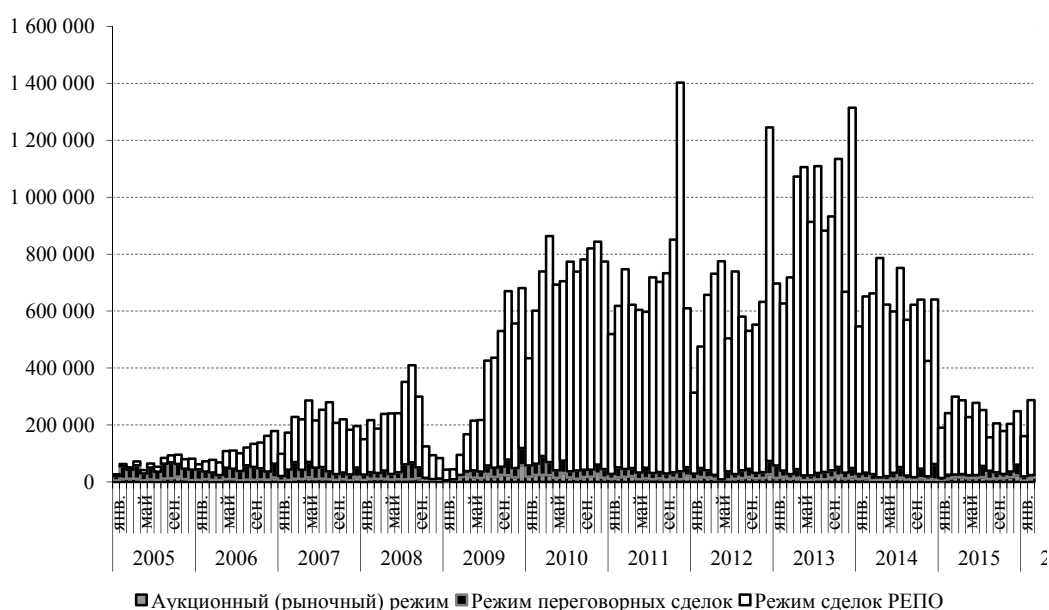


Рис. 38. Стоимость сделок с региональными облигациями на Московской бирже, млн руб.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

3.4.4. Конкуренция на облигационном рынке

На рис. 39 анализируются доли разных групп участников торгов (частных и государственных финансовых организаций¹, Банка России) в объемах биржевых торгов облигациями на Московской бирже во всех режимах, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО². В феврале 2016 г. доля государственных структур и Банка России в объемах сделок с облигациями на бирже составила соответственно 25,4 и 25,0% по сравнению с 21,9 и 34,5% в декабре 2014 г. Существенное снижение прямого участия Банка России в биржевых торгах с облигациями отражает изменения механизма рефинансирования банковской системы, произошедшие с 2015 г., а именно сокращение объемов кредитования в форме прямого РЕПО. Некоторое повышение доли государственных структур в общем объеме сделок с облигациями свидетельствует о повышении их роли, прежде всего на рынке РЕПО как поставщиков ликвидности в банковскую систему. Однако важную роль в этом процессе играют и некоторые крупные частные банки, в которых держат счета крупные получатели бюджетных средств.

По разным показателям концентрации выпусков корпоративных облигаций, приводимым в табл. 12, в 2014–2015 гг. наблюдалось снижение уровня концентрации выпусков самых крупных эмитентов, в том числе выпусков облигаций государственных компаний. Например, в 2015 г. доля 10 эмитентов с самыми большими эмиссиями корпоративных облигаций составила 44,4% по сравнению с 60,4% в 2014 г. Из них доля государственных компаний в суммарных объемах эмиссии корпоративных облигаций уменьшилась с

¹ Перечень государственных структур приводится в сноске к рис. 19.

² Включая корпоративные, региональные и государственные облигации. С августа 2015 г. Московская биржа прекратила раскрытие информации об объемах ежемесячных сделок, совершаемых по отдельным категориям облигаций.

53,7% в 2014 г. до 41,1% в 2015 г. То, что рынок корпоративных облигаций в 2015 г. стал менее концентрированным и на нем уменьшилась доля крупных государственных компаний, было обусловлено двумя обстоятельствами. С одной стороны, за счет поступления на облигационный рынок примерно 550 млрд руб. дополнительных средств за счет НПФ резко увеличилась доля рыночных выпусков облигаций, в том числе тех, где эмитентами выступали частные компании и банки. С другой стороны, данные по концентрации выпусков корпоративных облигаций и доле государственных структур в них в 2014 г. оказались завышенными из-за аномально большого объема нерыночного выпуска облигаций ОАО «Роснефти» на сумму 625 млрд руб.

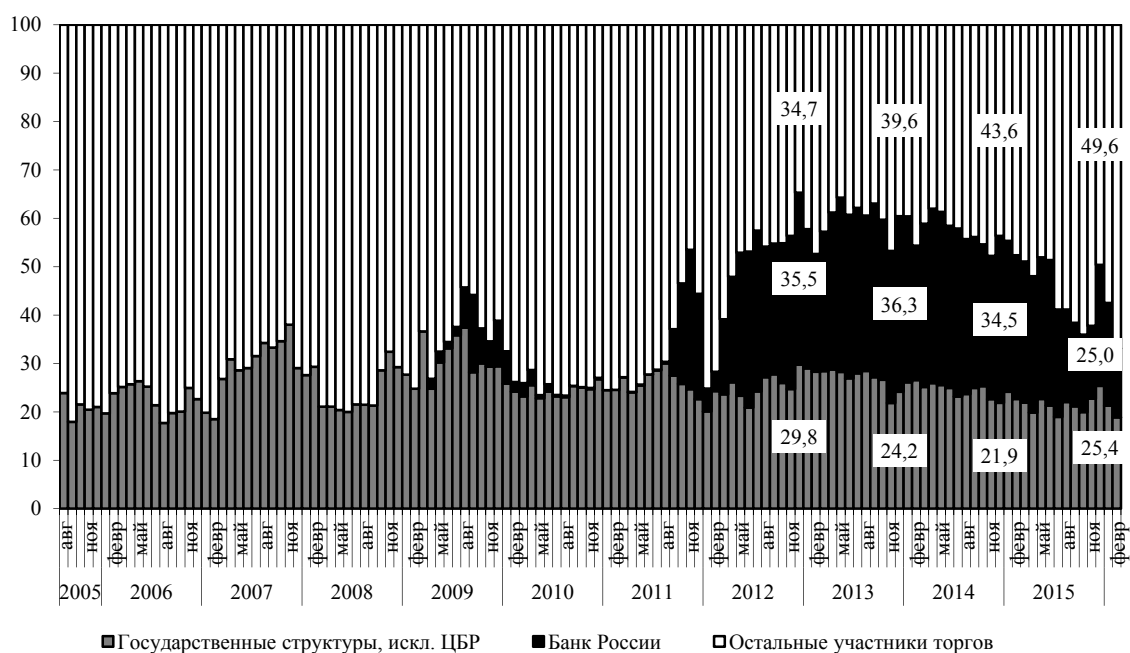


Рис. 39. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов облигациями на Московской бирже, %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

Однако в целом концентрация выпусков корпоративных облигаций остается высокой. В 2015 г. на 24 самых крупных эмитента приходилось 61,5% всей суммы эмиссии корпоративных облигаций, в том числе на государственные компании – 46,4%. Соответственно данный рынок остается механизмом перераспределения финансовых ресурсов в пользу крупных государственных структур.

Таблица 12

Концентрация эмитентов рублевых корпоративных облигаций в 2009–2015 гг.

	Первые 5 эмитентов		Первые 10 эмитентов		Первые 24 эмитента		Всего по рынку
	всего	в том числе государственные	всего	в том числе государственные	всего	в том числе государственные	
1	2	3	4	5	6	7	8
2009							
Млрд руб.	440	390	610	441	803	513	917
Доля, %	48,1	42,5	66,8	48,1	87,8	55,9	100,0

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7	8
2010							
Млрд руб.	177	147	304	200	513	317	855
Доля, %	20,6	17,2	35,4	23,4	59,9	37,1	100,0
2011							
Млрд руб.	241	191	389	309	642	405	1089
Доля, %	22,0	17,5	35,7	28,4	58,9	37,2	100,0
2012							
Млрд руб.	265	265	429	334	690	443	1199
Доля, %	22,1	22,1	35,7	27,9	57,8	36,9	100,0
2013							
Млрд руб.	550	550	705	640	1035	830	1741
Доля, %	31,6	31,6	40,5	36,8	59,4	47,7	100,0
2014							
Млрд руб.	875	827	1051	934	1334	1038	1739
Доля, %	50,3	47,6	60,4	53,7	76,7	59,7	100,0
2015							
Млрд руб.	683	683	861	788	1180	891	1919
Доля, %	35,6	35,6	44,9	41,1	61,5	46,4	100,0

Источник: расчеты Института Гайдара по данным www.Cbonds.ru, www.rusbonds.ru и Московской биржи.

С каждым годом рынок корпоративных облигаций все больше обслуживает денежные потоки между государственными структурами. Государственные компании заимствуют деньги у государственных структур. Вторичный рынок также поддерживается преимущественно государственными банками вместе с Банком России. Более того, андеррайтерами и инвестиционными консультантами при размещении корпоративных облигаций также выступают преимущественно государственные инвестиционные банки (табл. 13). В 2009–2015 гг. доля государственных банков на рынке услуг андеррайтеров стабильно составляет 50–60% по выпускам корпоративных облигаций и 50–80% по выпускам региональных облигаций.

Таблица 13

Доля государственных и частных финансовых организаций на рынке услуг организаторов внутренних облигационных займов в России

1	Организаторы выпусков					
	корпоративных облигаций			региональных облигаций		
	государственные финансовые организации	частные финансовые организации	всего	государственные финансовые организации	частные финансовые организации	всего
2	3	4	5	6	7	
2007						
Млн руб.	169 668	298 302	467 970	7 551	45 481	53 032
Доля, %	36,3	63,7	100,0	14,2	85,8	100,0
2008						
Млн руб.	219 892	249 900	469 792	42 227	29 716	71 943
Доля, %	46,8	53,2	100,0	58,7	41,3	100,0
2009						
Млн руб.	620 044	373 978	994 022	133 325	22 511	155 836
Доля, %	62,4	37,6	100,0	85,6	14,4	100,0
2010						
Млн руб.	393 743	461 292	855 035	86 613	28 288	114 901
Доля, %	46,0	54,0	100,0	75,4	24,6	100,0
2011						
Млн руб.	620 698	374 146	994 844	7 767	46 177	53 944
Доля, %	62,4	37,6	100,0	14,4	85,6	100,0

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7
2012						
Млн руб.	734 697	502 831	1 237 528	61 925	57 637	119 562
Доля, %	59,4	40,6	100,0	51,8	48,2	100,0
2013						
Млн руб.	1 033 849	686 894	1 720 743	79 980	74 259	154 239
Доля, %	60,1	39,9	100,0	51,9	48,1	100,0
2014						
Млн руб.	621 007	548 729	1 169 736	81 283	29 705	110 988
Доля, %	53,1	46,9	100,0	73,2	26,8	100,0
2015						
Млн руб.	840 664	644 626	1 485 290	57 380	41 075	98 455
Доля, %	56,6	43,4	100,0	58,3	41,7	100,0

Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www.Cbonds.ru за 2007–2015 гг.

О слабом уровне конкуренции на рынках андеррайтинговых и консалтинговых услуг при размещении корпоративных и региональных облигаций свидетельствуют данные индекса Херфиндаля – Хиршмана (рис. 40). Начиная с 2009 г. рынок инвестиционно-банковских услуг на рынке корпоративных облигаций превратился из высококонкурентного в умеренно концентрированный, когда ежемесячные значения НИИ попадают в диапазон от 800 до 1800. В 2015 г. в сегменте услуг по корпоративным облигациям НИИ был равен 964. С 2011 г. рынок услуг по выпускам региональных облигаций балансирует между умеренно и высококонцентрированными зонами рынка. В 2015 г. со значением НИИ 1743 он переместился в категорию рынков с умеренным уровнем концентрации.

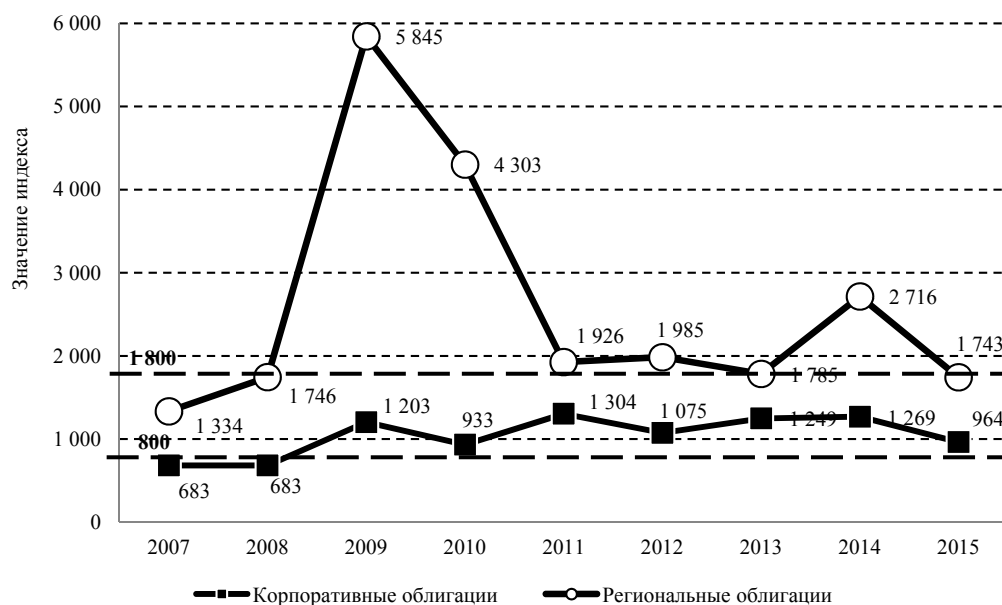


Рис. 40. Индекс Херфиндаля – Хиршмана: услуги по организации выпусков рублевых корпоративных и региональных облигаций в 2007–2015 гг.

Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www.Cbonds.ru за 2007–2015 гг.

3.4.5. Корпоративные облигации и экономический рост

Важным критерием эффективности рынка корпоративных облигаций является его способность привлекать инвестиции в компании реального сектора и банковские структуры. Информацию о том, как средства, привлекаемые российскими компаниями путем размещения облигаций, используются для роста их основного капитала, публикуются Росстатом на основе опроса представителей компаний-эмитентов. По данным Росстата, получается, что в течение 2000–2015 гг. из общих выпусков корпоративных облигаций в инвестиции в основной капитал попадала лишь очень незначительная часть привлекаемых компаниями средств.

В 2014 г. из общего объема эмиссии за год в размере 46 млрд долл. на инвестиции в основной капитал было направлено лишь 0,2 млрд долл., или 0,4% суммы эмиссии облигаций. В 2015 г. из общего объема эмиссии в размере 26 млрд долл. на инвестиции в основной капитал пошло 2,6 млрд долл., или 10% привлеченных средств (табл. 14). На основании данной статистики можно сделать вывод о том, что рынок корпоративных облигаций не оказывает заметного влияния ни на инвестиции в основной капитал, ни на экономический рост. Видимо, поддерживаемые за счет фондирования с денежного рынка корпоративные облигации де-факто являются слишком краткосрочными источниками финансирования компаний, поэтому последние предпочитают использовать их для пополнения оборотных средств и на рефинансирование старых долгов. Все это ставит вопрос о поиске альтернативных форм рефинансирования банковской системы Банком России с таким расчетом, чтобы данный механизм реально заинтересовывал банки в финансировании долгосрочных проектов компаний реального сектора экономики, позитивно влияющих на экономический рост.

Таблица 14

Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций, млрд долл.

	Капитализация	Вторичный рынок, включая РЕПО	Размещения	Поступления в основной капитал от размещений		
				млрд долл.	то же в % к капитализации	то же в % к объему размещения
2000	2	0,2	1,1			
2001	3	1	0,8			
2002	3	2	2	0,1	3,0	6,7
2003	5	8	3	0,1	2,1	3,8
2004	9	15	5	0,1	1,1	2,0
2005	17	44	9	0,3	1,8	3,3
2006	33	135	17	0,1	0,3	0,6
2007	49	371	18	0,2	0,4	1,1
2008	67	457	16	0,2	0,3	1,2
2009	80	293	29	0,1	0,1	0,3
2010	99	757	28	0,03	0,03	0,1
2011	117	1237	31	0,014	0,01	0,05
2012	134	1866	39	0,14	0,1	0,4
2013	163	2839	54	0,05	0,03	0,1
2014	174	2032	46	0,2	0,1	0,4
2015	133	1277	26	2,6	1,9	10,0

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи, Cbonds, Банка России и Росстата.

3.4.6. Рынок государственных ценных бумаг

В 2014–2015 гг. рынок федеральных ценных бумаг переживал сложные времена. Введение международных санкций ограничило возможности для новых внешних заимствований, а повышение волатильности на внутреннем финансовом рынке сократило спрос на рублевые ОФЗ и привело к росту ставок заимствования. В условиях замораживания

накопительной части пенсий в 2014–2015 гг. на внутренний рынок госдолга перестали поступать новые средства в виде пенсионных накоплений. Проведенная в феврале 2013 г. либерализация доступа на рынок ОФЗ нерезидентов за счет открытия счетов Евроклир и Клирстрим в НРД в условиях введения ограничений для европейских и американских инвесторов на приобретение государственных ценных бумаг Российской Федерации позволила привлечь новые средства нерезидентов, но в то же время повысила риски внезапного оттока средств нерезидентов из ОФЗ, которые, к счастью, так и не материализовались в последующем.

В 2015 г. объем размещений ОФЗ снизился с 1349 млрд руб. в 2014 г. до 836 млрд руб. в 2014 г. Пытаясь повысить привлекательность государственных ценных бумаг в глазах инвесторов, в 2015 г. Минфин России пошел на выпуск ОФЗ с привязкой купона к индексу RUONIA, а также на эмиссию ОФЗ-ИН с номинальной стоимостью, привязанной к инфляции, и с умеренной ставкой купонного дохода. Индексируемые в соответствии с инфляцией облигации вызвали большой спрос среди внутренних институциональных инвесторов, что позволило Минфину привлечь около 150 млрд руб.

По мнению Банка России, открытие в российском центральном депозитарии счетов номинального держателя для иностранных расчетно-клиринговых организаций в начале 2013 г. привело к значительному притоку иностранных инвестиций на внутренний рынок государственного долга. Иностранная инвестиционная база является достаточно диверсифицированной и включает участников, придерживающихся самых разных инвестиционных стратегий¹. В 2013 г. доля нерезидентов в структуре владельцев ОФЗ достигла 24,9%. Столь быстрый рост доли нерезидентов на рынке ОФЗ был неожиданным даже для Минфина России. Согласно «Основным направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.» (с. 25) ожидалось, что указанный показатель повысится лишь до 10% в среднесрочной перспективе, а до 25% – в долгосрочной перспективе.

В условиях санкций и ожидаемого снижения суверенного рейтинга Российской Федерации со стороны трех ведущих международных рейтинговых агентств до уровня ниже инвестиционного в конце 2014 г. существенно выросли риски оттока средств нерезидентов из ОФЗ. Однако снижение до «мусорного» уровня суверенного кредитного рейтинга России со стороны агентств S&P 25 января 2015 г. и Moody's 20 февраля 2015 г. не повлекло массовых распродаж ОФЗ. Доля нерезидентов в структуре владельцев ОФЗ сократилась с 24,2% в декабре 2014 г. до 18,7% в январе 2015 г. Это стало следствием, скорее, увеличения объемов ОФЗ за счет учета внерыночных выпусков, чем распродаж государственных бумаг иностранными инвесторами. Однако в последующем доля нерезидентов в ОФЗ выросла с 18,7% в январе 2015 г. до 21,5% в январе 2016 г. (рис. 41).

¹ Центральный банк Российской Федерации. Обзор денежного рынка. IV квартал 2014 г. С. 22.

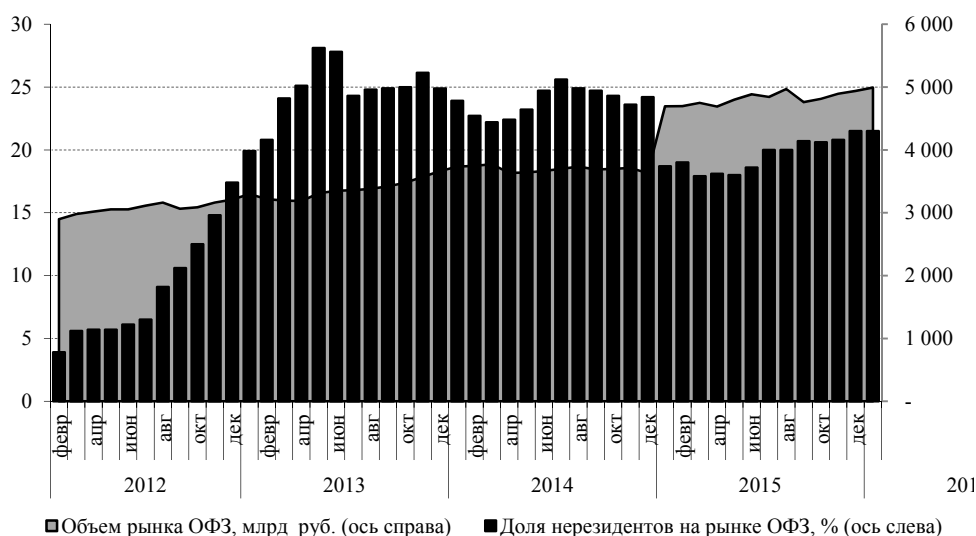


Рис. 41. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ с февраля 2012 г. по январь 2016 г.

Источник: данные Банка России и расчеты автора по данным Московской биржи.

В 2012–2015 гг. благодаря статистике Московской биржи стали публично доступными данные о разных режимах сделок на рынке государственных облигаций. До этого в обзорах финансового рынка Банк России раскрывал лишь информацию об объемах рыночных (аукционных) сделок и об операциях в режиме переговорных сделок по ОФЗ. Из данных рис. 42 видно, что доля сделок РЕПО на рынке государственных облигаций в декабре 2015 г. составляла 96,1%. На рыночные сделки приходилось около 1,1% торгового оборота. В такой ситуации не вполне ясно, какую функцию выполняют собственно рыночные сделки, насколько их информация позволяет получить объективную рыночную информацию о параметрах рынка ОФЗ и еврооблигаций.

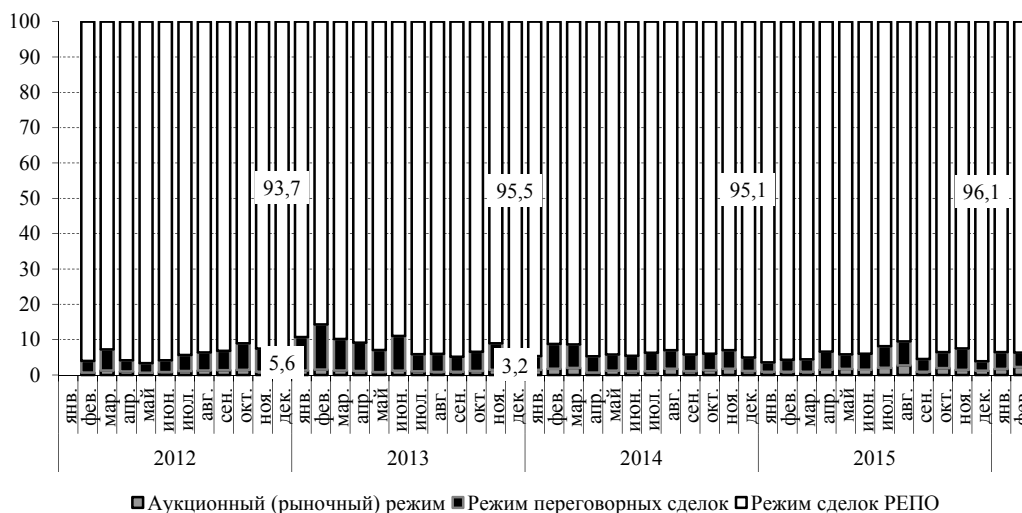


Рис. 42. Структура сделок с федеральными облигациями на Московской бирже с февраля 2012 г. по февраль 2016 г., %

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

Общий объем торгов государственными ценными бумагами на Московской бирже вырос с 62,6 трлн руб. в 2014 г. до 63,7 трлн руб. в 2015 г., или на 2,0%. При этом объем сделок РЕПО за указанный период вырос с 58,6 трлн до 60,1 трлн руб., или на 3,0% (рис. 43). Объем рыночных сделок за 2015 г. вырос до 0,9 трлн руб. по сравнению с 0,8 трлн руб. в 2014 г., или на 8,0%. Тем не менее абсолютный размер рыночных сделок с государственными облигациями на бирже практически не растет начиная с 2012 г.

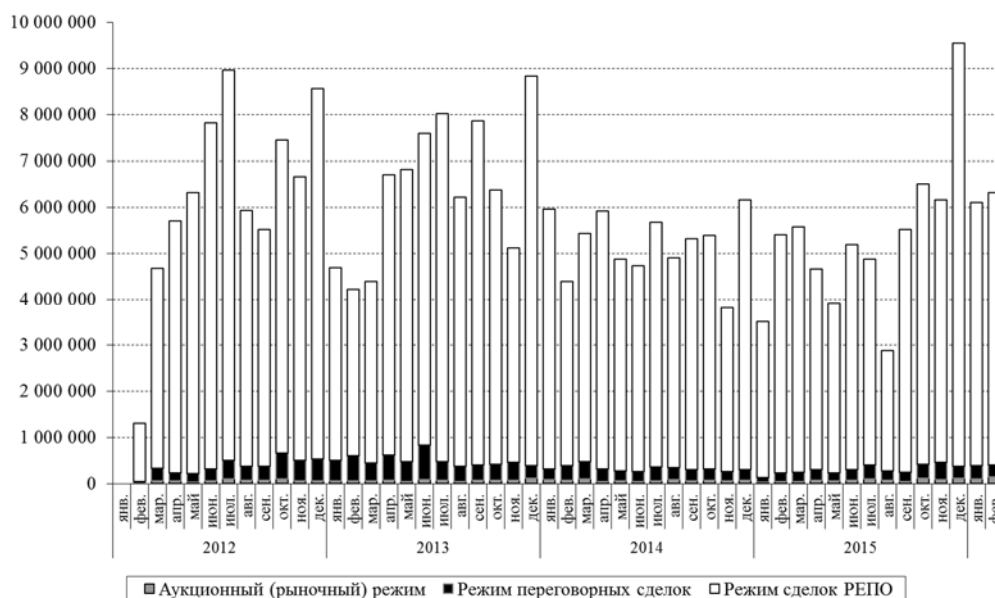


Рис. 43. Объемы сделок с федеральными облигациями на Московской бирже с февраля 2012 г. по февраль 2016 г., млн руб.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

К началу 2014 г. на фоне краткосрочного валютного кризиса и роста ключевой ставки до 17% произошло резкое ухудшение условий заимствования средств государством, о чем свидетельствует рис. 44, на котором динамика курса рубля сопоставлена с ростом стоимости дефолтного свопа (CDS)¹ на суверенные облигации РФ со сроком обращения 5 лет. С 11 июля 2014 г. по 31 января 2015 г. курс доллара вырос с 33,84 до 68,73 руб., или в 2,0 раза, а стоимость CDS Russia 5Y подскочила со 173,3 до 629 б.п., или в 3,5 раза. Однако с февраля ситуация на рынке еврооблигаций постепенно начала нормализоваться, к 25 мая 2015 г. CDS Russia 5Y опустилась до 289 б.п. После этого стоимость CDS проявляла заметную волатильность, однако в целом колебалась вокруг значения 300–310 б.п. Интересно, что с конца мая 2015 г. размер премии по CDS Russia 5Y полностью отвязался от валютного курса, хотя до этого премия и курс изменялись синхронно. После этого премия по дефолтному свопу в большей мере следовала за динамикой ключевой ставки. Вероятно, данные изменения были связаны с тем, что основная часть еврооблигаций РФ была скуплена российскими участниками рынка, которые в большей мере ориентировались на рублевую, а не на валютную доходность данного инструмента.

¹ Дефолтный своп представляет собой премию по страховке на случай дефолта соответствующего эмитента. CDS является показателем кредитного риска эмитента.

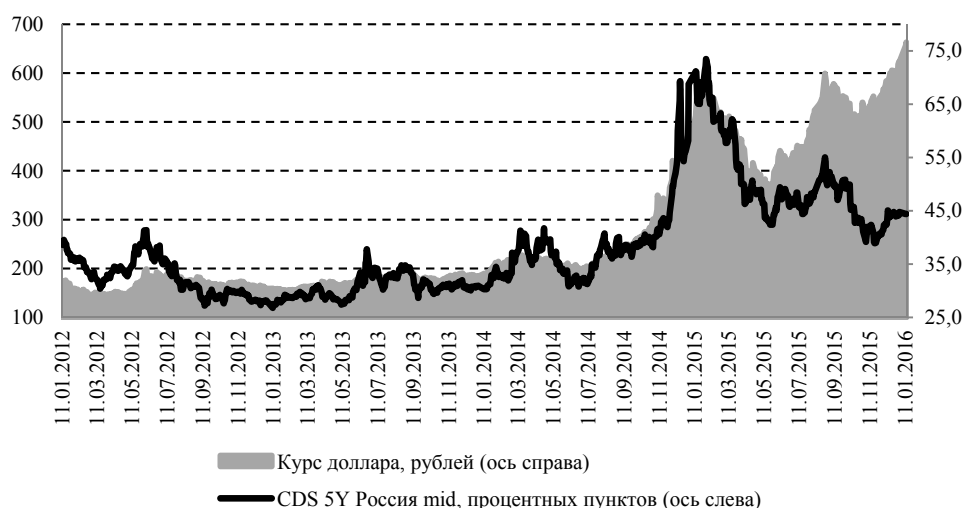


Рис. 44. Стоимость CDS Russia 5Y и курс доллара в 2012 г. – январе 2016 г.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Cbonds.

Согласно «Основным направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.» (с. 25) ожидалось, что повышение доли иностранных инвесторов в ОФЗ неизбежно приведет к снижению их доходности на 1 процентный пункт. Именно так произошло в 2012 г., на который пришелся основной прирост доли нерезидентов на рынке ОФЗ. Уровень инфляции в 2012 г. вырос, составив 6,6% по сравнению с 6,1% в 2011 г., а среднемесячная долгосрочная ставка ОФЗ в декабре 2012 г. понизилась до 7,10% годовых вместо 8,10% годом ранее (рис. 45). В 2013 г. наблюдалась иная тенденция. Несмотря на продолжавшийся, но замедлившийся рост доли нерезидентов на рынке ОФЗ, снижение инфляции до уровня 6,5%, долгосрочная ставка по ОФЗ выросла с 7,1% годовых в декабре 2012 г. до 7,53% годовых в декабре 2013 г.

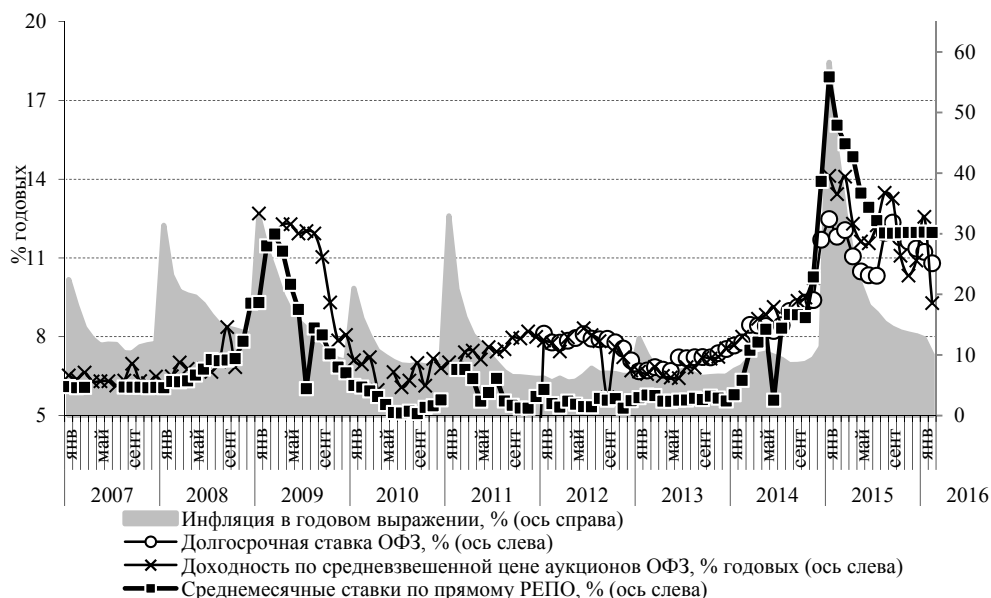


Рис. 45. Среднемесячные ставки рынка ОФЗ, прямого РЕПО и инфляция, % годовых

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Банка России, Минфина России и Росстата.

В 2014 г. при годовой инфляции в 11,4% долгосрочная ставка по ОФЗ выросла с 7,53% годовых в декабре 2013 г. до 12,48% годовых в январе 2015 г. В 2015 г. Банку России и правительству РФ в целом удалось справиться с шоком на валютном рынке и с инфляцией, случившимися в январе. По итогам года инфляция оказалась на уровне 12,9%, а ставка по долгосрочным ОФЗ – 11,36%. К февралю 2016 г. в годовом выражении потребительская инфляция снизилась до 10,0%, среднемесячная ставка по долгосрочным ОФЗ – до 10,8%.

3.5. Срочный рынок¹

В 2015 г. на срочном биржевом рынке произошли серьезные изменения. Прежде всего, они связаны с существенным ростом торговой активности участников рынка, особенно фьючерсного рынка. Темпы развития срочного рынка существенно опережали как фондовый, так и денежный рынки. Число клиентов на срочном рынке выросло с 34,2 тыс. в 2014 г. до 44,9 тыс. по итогам 2015 г., или на 31,2%, в то время как на фондовом рынке число активных клиентов брокеров сократилось с 83,0 тыс. до 81,9 тыс., или на 1,0%.

Объем торгов фьючерсами вырос с 7,6 трлн руб. в декабре 2014 г. до 26,5 трлн руб. в феврале 2016 г., или в 3,5 раза (рис. 46). За это же время число заключенных на фьючерсном рынке сделок увеличилось с 12,9 млн до 41,5 млн, или в 3,2 раза.

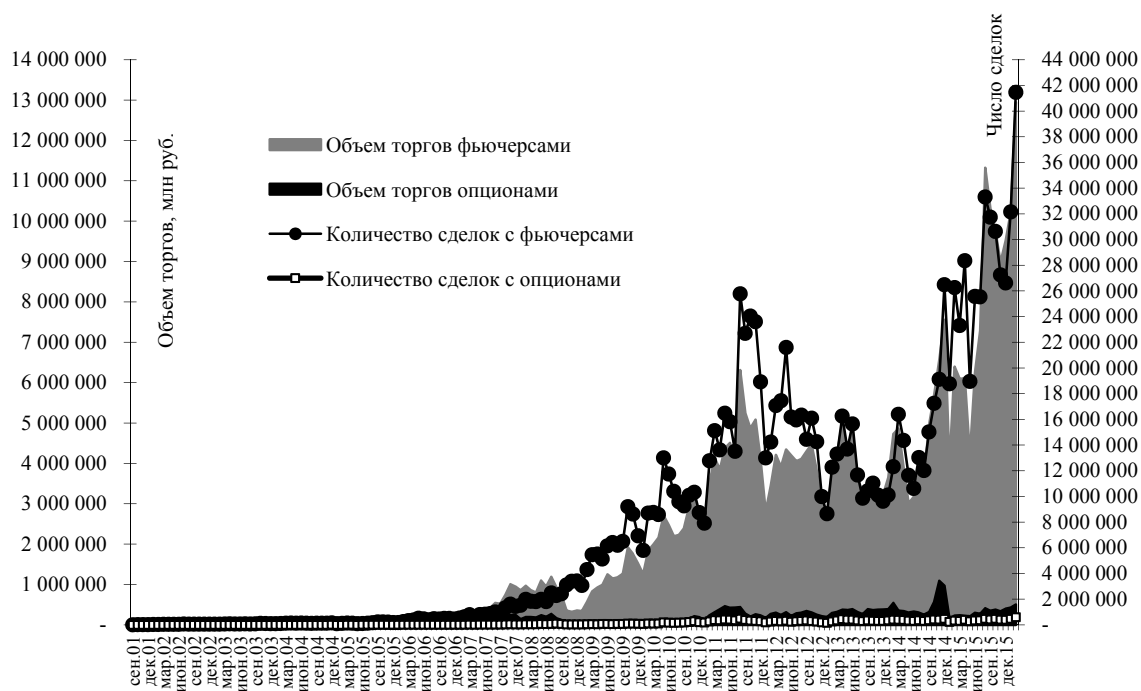


Рис. 46. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке Московской биржи с 1 сентября 2001 г. по 29 февраля 2016 г.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

Фьючерсы стали популярным инструментом для хеджирования, прежде всего от валютных рисков. Наоборот, торговая активность с опционами снижалась в стоимостном измерении и росла по количеству сделок. Объем торгов опционами сократился с 1,0 трлн

¹ Автор раздела: А. Абрамов – РАНХиГС при Президенте РФ.

руб. в декабре 2014 г. до 0,5 трлн руб. в феврале 2016 г., или в 2,0 раза. При этом число заключенных на опционном рынке сделок увеличилось с 0,5 млн до 0,6 млн, или на 20,0%. Более активное развитие фьючерсного рынка по сравнению с опционами связано с опережающим ростом срочных сделок на валютном рынке, где фьючерсы являются преобладающим типом контрактов. Из-за волатильности ключевой ставки значительный спад произошел на рынке процентных опционов, которые в начале 2015 г. биржа рассматривала как важный перспективный драйвер роста срочного рынка.

В 2015 г. на срочном рынке Московской биржи часто случались технические сбои. Повышение операционной надежности систем, а также переход на механизм торговли различными активами на бирже с единой торговой позиции участников являются ключевыми проектами развития Московской биржи на 2016 г.

Срочный рынок все более активно развивается в сторону валютных сделок, доля индексных инструментов на рынке фьючерсов существенно сокращается (рис. 47). На фьючерсном рынке доля сделок с валютными инструментами выросла с 65,1% в декабре 2014 г. до 71,9% в декабре 2015 г., доля сделок с индексными инструментами за соответствующий период снизилась с 28,4 до 19,3%. Это показывает, что во время острой фазы текущего кризиса участники рынка для целей хеджирования в большей мере использовали фьючерсы на валюту, чем на ценные бумаги и индексы. В 2015 г. объемы сделок с фьючерсами на индексы даже сократились в абсолютном выражении с 2,1 трлн руб. в декабре 2014 г. до 1,8 трлн руб. в декабре 2015 г., или на 14,0%. Невысокой пока остается роль процентных инструментов срочного рынка.



Рис. 47. Структура фьючерсного рынка Московской биржи в 2009 г. – феврале 2016 г., % по стоимости сделок

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

На рынке опционов доля сделок с валютными инструментами, наоборот, снизилась с 77,1% в декабре 2014 г. до 46,0% в декабре 2015 г., доля сделок с индексными инструментами за соответствующий период времени выросла с 22,2 до 50,7% (рис. 48). Тем не

менее это происходило на фоне абсолютного снижения объемов торгов на опционном рынке с 971 млрд руб. в декабре 2014 г. до 400 млрд руб. в декабре 2015 г.

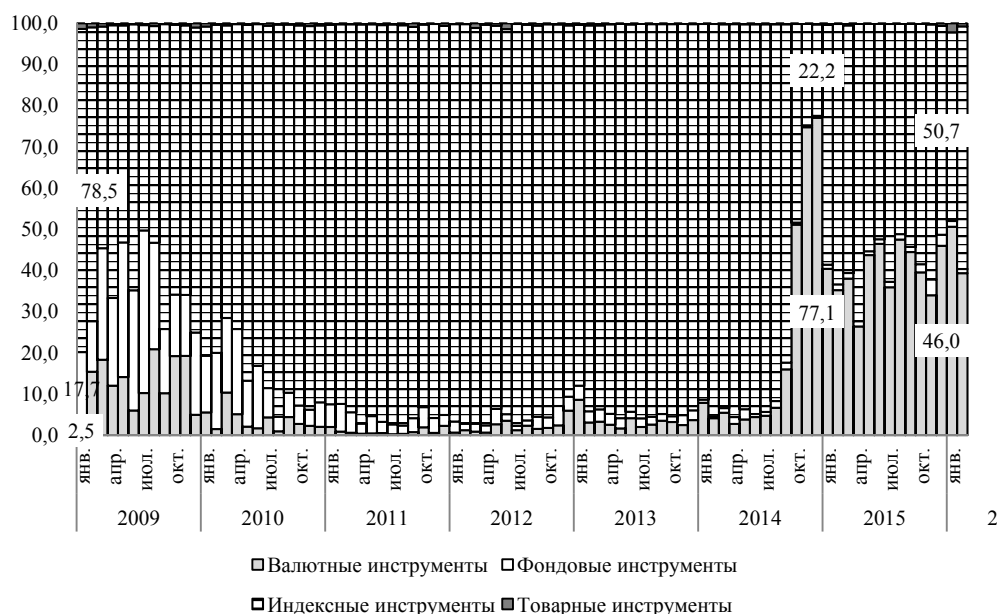


Рис. 48. Структура рынка опционов Московской биржи в 2009 г. – феврале 2016 г., % по стоимости сделок

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

3.6. Инвесторы и финансовые посредники¹

3.6.1. Внутренние институциональные инвесторы

Для повышения нормы сбережений населения и привлечения долгосрочных ресурсов, как и в случае с резервами государства, нужны стабильно работающие институциональные инвесторы. Их относительно низкий уровень развития в России является ключевой проблемой для российского финансового рынка. Первый этап пенсионной реформы привел к замедлению роста пенсионных накоплений за счет предоставления права выбора застрахованным лицам между нулевой ставкой и 6%-ными отчислениями в накопительную часть пенсии, а также временного отказа от формирования пенсионных накоплений в 2014–2016 гг.

В 2014 г. был запущен процесс акционирования НПФ, обслуживающих обязательные пенсионные накопления, и вступления данных фондов в систему гарантирования сохранности пенсионных накоплений и проведения массовой ревизии их финансовой стабильности. В 2015 г. в отрасли негосударственных пенсионных фондов происходит процесс дальнейшей централизации бизнеса. По данным «Обзора ключевых показателей некредитных финансовых организаций Банка России», количество НПФ, управлявших пенсионными резервами, сократилась со 115 в 2014 г. до 103 в сентябре 2015 г. За тот же период количество НПФ, управляющих пенсионными накоплениями, уменьшилось с 87 до 78. Согласно сведениям Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов (НАПФ), на конец ноября 2015 г. в реестр негосударственных пенсионных фондов –

¹ Автор раздела: А. Абрамов – РАНХиГС при Президенте РФ.

участников системы гарантирования прав застрахованных лиц были включены 32 НПФ. Под их управлением находилось около 95,2% стоимости пенсионных накоплений. По данным Банка России, количество застрахованных в НПФ достигло 26,7 млн человек.

В III квартале 2015 г. объем пенсионных накоплений НПФ составил 1,7 трлн руб., объем накоплений на счетах Пенсионного фонда России, управление которыми осуществляется государственной и частными управляющими компаниями, достиг 1,9 трлн руб. Основная часть пенсионных накоплений в размере 41% от стоимости активов была вложена в корпоративные облигации. В акции было размещено лишь 12% портфелей пенсионных накоплений.

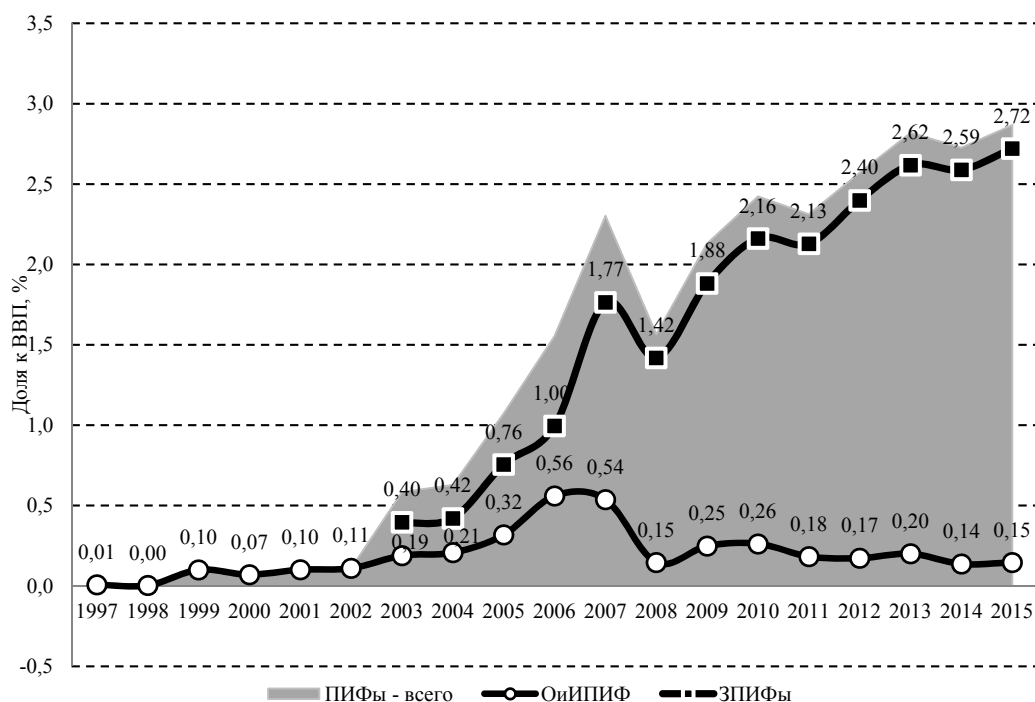
Объем пенсионных резервов в НПФ в сентябре 2015 г. составил 984,3 млрд руб. Умеренный рост данных ресурсов обеспечивался за счет поступления по корпоративным программам негосударственного пенсионного обеспечения. Несмотря на наличие налоговых льгот по НДФЛ, физические лица самостоятельно практически не участвуют в формировании пенсионных резервов. По итогам 9 месяцев 2015 г. около 24% портфеля пенсионных резервов было вложено в акции и корпоративные облигации и еще около 18% – в паи паевых инвестиционных фондов.

По данным Банка России, за 9 месяцев 2015 г. средневзвешенная доходность накоплений в НПФ составила 10,8% годовых, в ГУК ВЭБ – 12,2% годовых.

Неопределенность вокруг судьбы пенсионных накоплений была одним из основных рисков фондового рынка в 2015 г. По результатам наших исследований, до настоящего времени большинство стран в мире, за исключением Аргентины и Венгрии, сумели преодолеть негативное отношение к перспективе пенсионных накоплений и продолжают успешно развивать в данном направлении свою пенсионную систему. В 2016 г. России также предстоит определиться с судьбой накопительной пенсионной системы и с ролью в ней негосударственных пенсионных фондов. По нашему мнению, наиболее близкой к России по тренду развития пенсионной системы является Чехия. В 2014–2015 гг. в этой стране отказались от системы обязательных пенсионных накоплений, перейдя к системе стимулирования индивидуальных пенсионных планов граждан. По данным страховой компании «Альянц», в настоящее время этими индивидуальными пенсионными программами охвачено около 95% экономически активного населения страны.

Решить проблему вовлечения средств частных инвесторов на внутренний фондовый рынок невозможно без ускоренного развития коллективных инвестиций. В 2015 г. общая стоимость чистых активов паевых инвестиционных фондов (ПИФов) составила 2,3 трлн руб., или 2,9% ВВП, в 2014 г. – 2,1 трлн руб., 2,7% ВВП. Из данных фондов чистые активы закрытых ПИФов увеличились с 2,0 трлн руб., или 2,6% ВВП в 2014 г., до 2,7 трлн руб., или 2,7% ВВП в 2015 г. (рис. 49).

Из-за слабых показателей доходности акций российских компаний, высокой волатильности финансового рынка и сформированного за последние годы недоверия населения к частным финансовым структурам открытые и интервальные паевые инвестиционные фонды (ОиИПИФы), ориентированные на сбережения частных инвесторов, в России пока развиты слабо. При этом во многих экономиках мира, включая страны БРИКС, взаимные фонды являются самым крупным институтом, за исключением банков, привлекающих сбережения частных инвесторов. Однако и на российском финансовом рынке в 2015 г. появились признаки оживления интереса частных инвесторов к ОиИПИФ. Активы данных фондов выросли со 106,8 млрд руб. в 2014 г. до 117,3 млрд руб. в 2015 г., или на 10,0% (рис. 50).



Примечание. Данные по размеру активов закрытых ПИФов для квалифицированных инвесторов за 2015 г. взяты по оценке исходя из данных Банка России по указанным фондам за 9 месяцев 2015 г.

Рис. 49. Относительный размер стоимости активов паевых инвестиционных фондов, % ВВП

Источник: расчеты Института Гайдара по данным НЛУ, Банка России и Росстата.

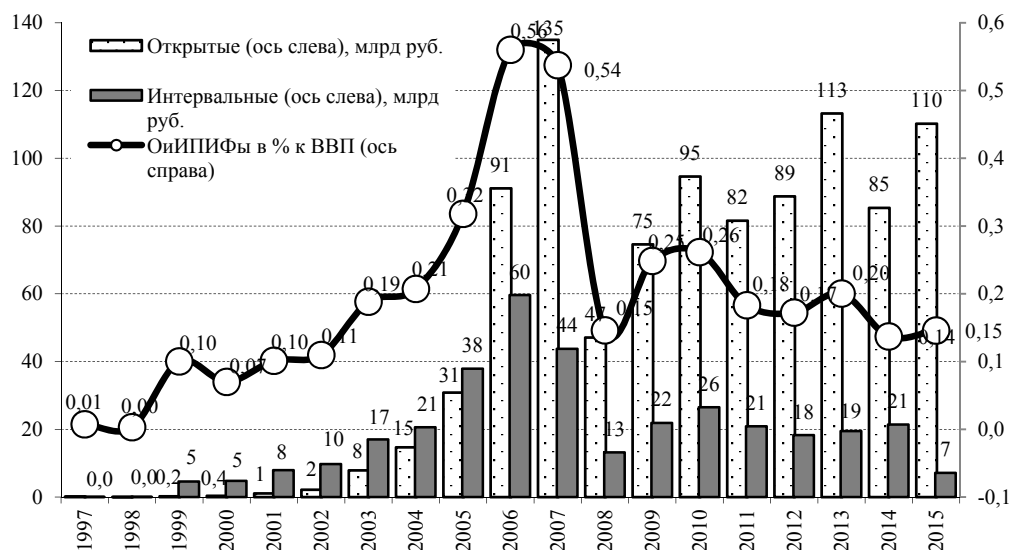


Рис. 50. Относительные и абсолютные размеры открытых и интервальных ПИФов

Источник: расчеты Института Гайдара по данным НЛУ, Банка России и Росстата.

Даже несмотря на продолжавшееся в 2015 г. падение индекса РТС, характеризующего валютную стоимость вложений в акции российских эмитентов, впервые после 2013 г. начиная с августа 2015 г. наблюдается пусть небольшой, но устойчивый приток новых средств частных инвесторов в ОиИПИФы (рис. 51). Фонды демонстрировали высокую доходность за счет использования стратегий смешанного инвестирования, глобальной диверсификации активов, применения отраслевых стратегий инвестирования.

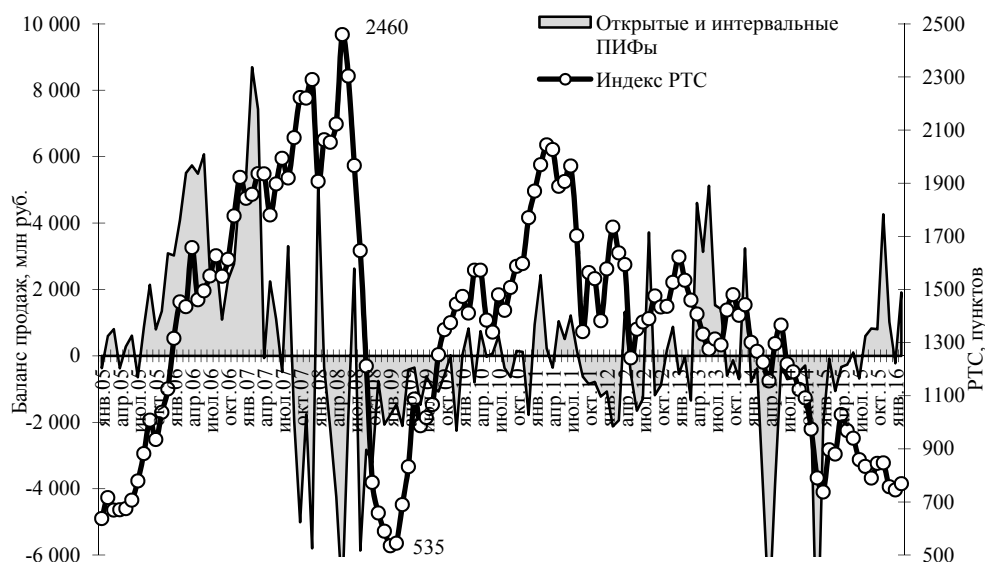


Рис. 51. Баланс продаж открытых и интервальных ПИФов и индекс РТС с января 2005 г. по февраль 2016 г.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным НЛЮ и Московской биржи.

В целях поддержания инвестиционной активности России необходимо сокращать отставание в развитии институциональных инвесторов. Это означает, что основной акцент в банковской сфере заключается в поддержании надежности и укреплении банковской системы, а применительно к пенсионным фондам, страховым организациям, открытым и интервальным ПИФам более актуальной является реализация политики развития, направленной на формирование эффективных компаний, которым доверяет население. Для этого необходимо поддержание конкуренции на рынке финансовых услуг и обеспечение защиты прав инвесторов, т.е. то, что принято относить не к надзорной, а к регулирующей функции государства.

3.6.2. Брокеры и индивидуальные внутренние инвесторы

Для выхода на траекторию экономического роста России необходимо поддерживать высокие нормы внутренних накоплений. Резервом роста накоплений является повышение нормы сбережений домашних хозяйств. Согласно данным по методике Росстата¹, российские домашние хозяйства сберегали 9,8% располагаемого дохода в 2013 г., 6,9% в 2014 г. и 14,1% в 2015 г. (рис. 52). В странах – лидерах по экономическому росту и

¹ Согласно методике Росстата по России сбережения включают прирост (уменьшение) вкладов, приобретение ценных бумаг, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости, покупку населением скота и птицы.

модернизации (Китай, Индия, Сингапур, Гонконг) норма сбережений домашних хозяйств к располагаемому доходу значительно выше. Социальная и демографическая ситуация в данных странах, конечно, отличается от российской, но необходимо признать, что любая масштабная модернизация предполагает опору на внутренние финансовые ресурсы. Это тем более актуальным стало в 2014 г. после введения санкций, ограничивших возможности привлечения внешних инвестиций для российских компаний и банков.

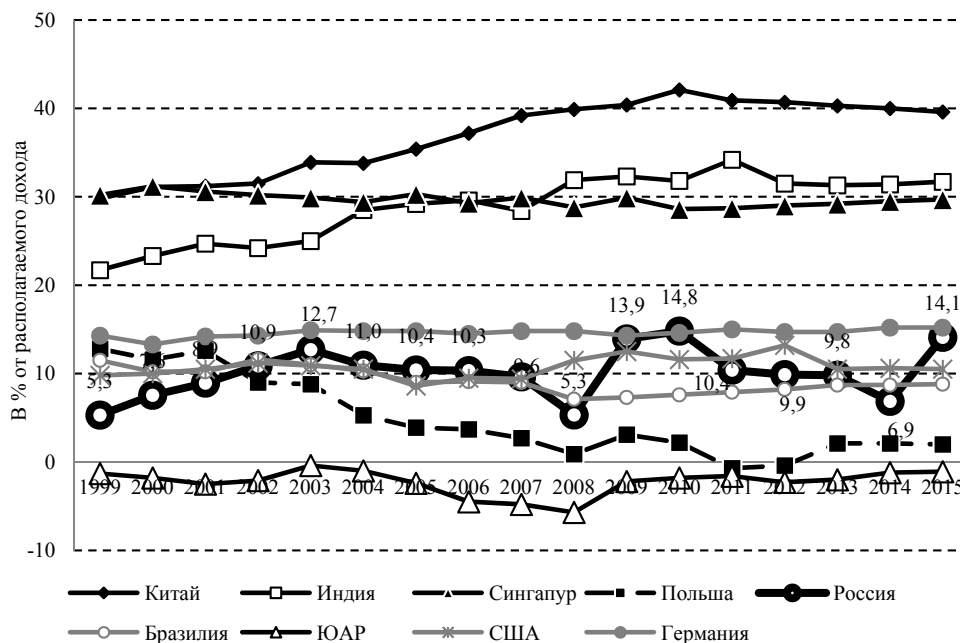


Рис. 52. Норма сбережений домашних хозяйств, % к располагаемому доходу в 1999–2015 гг.

Источник: расчеты по данным Росстата и Euromonitor International по России.

Сокращение объемов биржевой активности частных инвесторов и повышение роли государственных структур на финансовом рынке, пользующихся преимуществом при привлечении финансовых ресурсов от монетарных властей, ставит вопрос о сохранении бизнеса многих частных компаний-брокеров и управляющих компаний. В связи с этим важное позитивное значение для развития отрасли имеет инициатива Банка России по снижению требований по собственному капиталу профессиональных участников рынка ценных бумаг. В соответствии с указанием Банка России от 21 июля 2014 г. № 3329-У «О требованиях к собственным средствам профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов», вступившим в силу с 1 сентября 2014 г., были снижены требования по минимальному размеру капитала дилеров и брокеров, не использующих средства клиентов, с 35 млн до 3 млн руб., для депозитариев – с 60 млн до 15 млн руб. Требования к минимальному капиталу брокеров, использующих активы клиентов, снижены с 35 млн до 15 млн руб., а управляющих ценными бумагами – с 35 млн до 5 млн руб. при условии, что они являются членами СРО, которая утвердила и согласовала с Банком России стандарты деятельности. Для прайм-брокеров и управляю-

щих ценными бумагами, не являющихся членами СРО, минимальные требования к собственному капиталу оставлены соответственно на уровне 35 и 60 млн руб. 18 февраля 2015 г. совет директоров Национальной ассоциации участников фондового рынка (НАУФОР) утвердил окончательную редакцию базовых стандартов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и направил их на согласование в Банк России. Это свидетельствует о стремлении действующих СРО как можно быстрее перейти на новые условия работы в соответствии с требованиями Банка России.

Однако простого устранения избыточного административного давления на бизнес небанковских финансовых организаций оказывается недостаточно. Уже в течение четырех лет – начиная с 2009 г. – число профессиональных участников рынка ценных бумаг продолжает сокращаться (табл. 15). Количество брокеров сократилось с 803 в 2014 г. до 633 в 2015 г., за тот же период времени число дилеров уменьшилось с 817 до 651, или на 20,3%. Всего, по данным Банка России, общее число профессиональных участников рынка ценных бумаг уменьшилось с 1079 в 2014 г. до 875 в 2015 г., т.е. на 18,9%. Сокращение числа участников рынка на данном этапе в целом является позитивным моментом, однако в большей мере беспокойство вызывает отсутствие новых участников рынка, что является следствием недостаточно конкурентной среды на финансовом рынке.

Таблица 15

Число профессиональных участников фондового рынка

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Число организаций, имеющих лицензию на право осуществления:									
1. Брокерской деятельности	1445	1475	1335	1213	1090	983	885	803	633
изменение в % к предыдущему периоду	0,8	2,1	-9,5	-9,1	-10,1	-9,8	-10,0	-9,3	-21,2
2. Дилерской деятельности	1422	1470	1337	1198	1088	994	888	817	651
изменение в % к предыдущему периоду	2,0	3,4	-9,0	-10,4	-9,2	-8,6	-10,7	-8,0	-20,3

Источник: по данным ФСФР России и Банка России.

На рис. 53 приведены данные о количестве счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и лицевых счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. Всего на бирже в 2015 г. было зарегистрировано немногим более миллиона частных клиентов брокеров, из которых только 82 тыс. человек были активными клиентами, т.е. совершали хотя бы одну сделку в месяц через Московскую биржу. Действовавшая несколько последних лет тенденция сокращения числа активных клиентов брокеров свидетельствовала о том, что текущая модель привлечения клиентов на российский фондовый рынок себя исчерпала. Она предусматривала привлечение клиентов, стремившихся к извлечению краткосрочной прибыли, в то время как во всех развитых странах основными клиентами крупных брокерских компаний являются преимущественно долгосрочные частные инвесторы. В значительной мере на отток клиентов брокеров повлияло медленное восстановление российского фондового рынка после кризиса.

Самым примечательным событием в сфере частных сбережений в 2014–2015 гг. стало принятие революционных поправок в законодательство, предусматривающих введение с 1 января 2014 г. существенных льгот по НДФЛ при налогообложении доходов по цен-

ным бумагам при сроке владения ими не менее трех лет, а также с 1 января 2015 г. введение льгот по взносам граждан на так называемые индивидуальные инвестиционные счета (ИИС)¹.

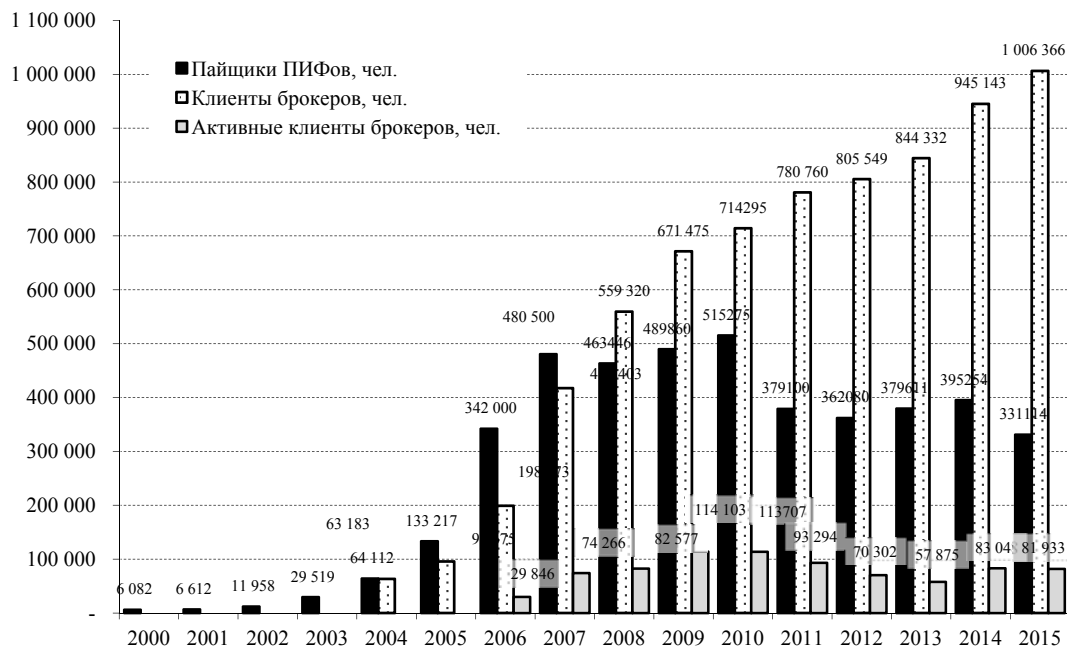


Рис. 53. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи, НЛУ и эксперта РА.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в статью 27.5-3 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» и части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» доходы от инвестирования во вновь приобретаемые ценные бумаги будут освобождены от налогов, если физическое лицо владело ими три года и более. До этого со всех доходов, полученных гражданами от инвестиций в ценные бумаги – через ПИФы, доверительное управление или прямое владение через брокерские счета, – взимался НДФЛ по ставке 13%. Предельный размер вычета из налоговой базы составляет 3 млн руб. за каждый год пребывания ценных бумаг (паев) в собственности. Льгота по НДФЛ не распространяется на доходы в виде дивидендов по акциям и купонных выплат по облигациям, за исключением случаев, когда лицо владеет данными ценными бумагами не напрямую, а через открытый паевой инвестиционный фонд. По этой причине наибольшую выгоду данная налоговая льгота будет приносить пайщикам открытых паевых фондов, инвестирующим на длительный срок.

Кроме того, в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и в Налоговый кодекс РФ введено понятие индивидуальных инвестиционных счетов, которые частные инвесторы

¹ По своему статусу данные счета являются аналогом двух инвестиционных механизмов, популярных во многих странах: индивидуальных пенсионных счетов (IRAs), распространенных в США, в Польше, в Республике Корея, в Канаде и в других странах, а также индивидуальных сберегательных счетов (ISAs), применяемых в Великобритании.

смогут открывать у брокеров и доверительных управляющих с 1 января 2015 г. Гражданин вправе иметь только один договор на ведение ИИС. Данный счет может пополняться на сумму до 400 тыс. руб. в год¹. По выбору владельца ИИС может применяться одна из двух форм инвестиционного вычета. Первый вариант предполагает, что при закрытии ИИС, если оно происходит не ранее чем через три года после открытия, инвестор получает право на налоговый вычет в размере 13% от суммы всех взносов. Возмещение налога в данном случае будет происходить на ежегодной основе. Для получения данной льготы владельцу ИИС необходимо будет взять справку о внесении денег на счет у своего брокера и в конце года сослаться на нее при заполнении налоговой декларации. Второй вариант не предусматривает получения налогового вычета на взносы, однако вся сумма, выплачиваемая владельцу ИИС при его погашении, не облагается НДФЛ.

По нашему мнению, обе льготы создали серьезные стимулы для частных инвесторов, вкладывающих сбережения в ценные бумаги на срок не менее трех лет. По данным Московской биржи, на конец февраля 2016 г. количество ИИС составило 103,6 тыс. по сравнению с 25,9 тыс. на конец мая 2015 г. (рис. 54). То есть всего за 9 месяцев число ИИС у брокеров и УК выросло в 4,0 раза.

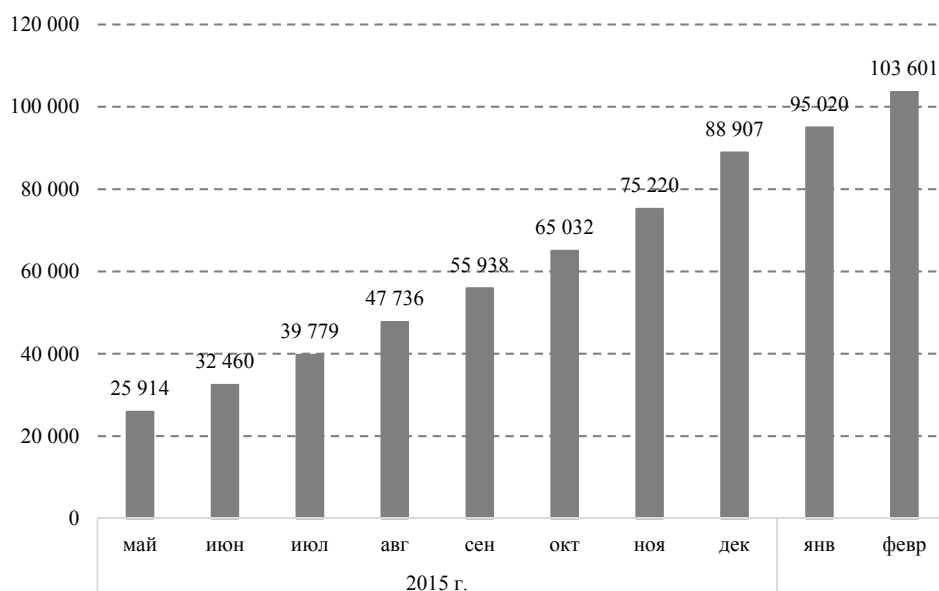


Рис. 54. Количество индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС) на рынке с мая 2015 г. по февраль 2016 г.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным Московской биржи.

Характерной чертой фондового рынка акций последних лет является опережающий рост объемов торгов по сравнению с активами участников рынка и их клиентов. Растет популярность высокочастотной торговли. Эпизодически публикуемые в СМИ данные о клиентских операциях позволяют предполагать, что у крупных брокерских компаний частный клиент в среднем в два-три дня полностью обновляет свой портфель². По нашим

¹ В настоящее время в Государственную Думу внесен законопроект об увеличении данной предельной суммы до 1 млн руб.

² БКС строит планы // Ведомости. 22 июня 2010 г.

расчетам, средний уровень оборачиваемости портфелей частных инвесторов у брокеров составляет 150 раз за год, что предполагает полное обновление портфеля каждые два дня.

3.6.3. Банковская система

Несмотря на неблагоприятную ситуацию на финансовом рынке банковская система в целом сохраняла стабильность. Об этом свидетельствует показатель превышения стоимости валютных активов банков над стоимостью их валютных обязательств перед нерезидентами (рис. 55). В 2015 г. седьмой год подряд стоимость валютных активов банков превышала сумму обязательств перед нерезидентами, составляя 8,2% от стоимости банковских активов. Во время предыдущих банковских кризисов в 1998 г. и 2008 г. именно проблема диспропорции между валютными активами и обязательствами банков неизбежно вызывала кризис ликвидности при девальвации рубля в период снижения цен на нефть.

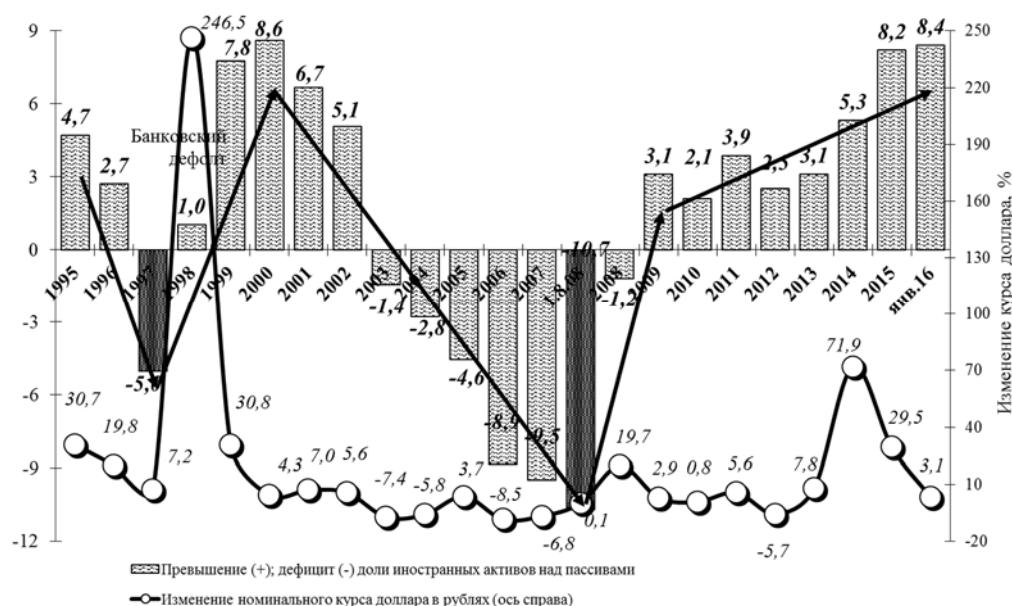


Рис. 55. Пре́вышение (+) / дефицит (-) иностранных активов банков над пассивами (доля от стоимости активов (пассивов) банков, % – левая шкала)

Источник: расчеты по данным Банка России.

С 2012 г. возобновилась тенденция делевереджа банковской системы¹ (рис. 56), то есть замедления роста кредитного портфеля по сравнению с депозитами. В 2015 г. стоимость пре́вышения кредитного портфеля над банковскими депозитами, соотношенная с банковскими активам, составила 2,3 п.п. по сравнению с 9,7 п.п. в 2014 г. С одной стороны, это говорит о повышении уровня устойчивости банковской системы, а с другой стороны, о замедлении темпов роста кредитования под влиянием высоких рисков и процентных ставок.

¹ Показатель стоимости чистых требований банков к населению и бизнесу по отношению к суммарным активам банков.

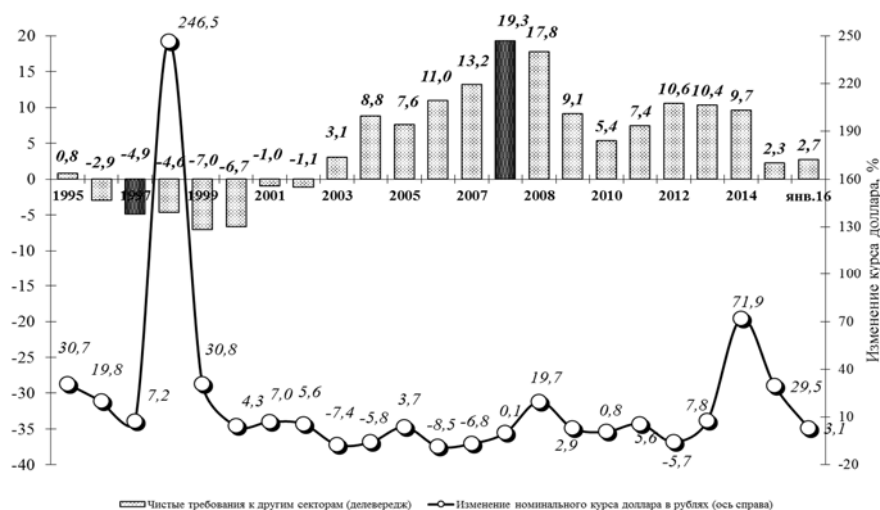


Рис. 56. Превышение кредитов над депозитами (в % от стоимости банковских активов – левая ось)

Источник: расчеты по данным Банка России.

В 2015 г. в целом сохранялась стабильность банковской системы, однако в силу высоких ключевых ставок, повышенной волатильности валютного и финансового рынка и падения реальных доходов населения рост кредитов в рублевом выражении наблюдался лишь в корпоративном секторе, в то время как кредитный портфель населения сокращался.

Номинальные доходы населения выросли с 47,9 трлн руб. в 2014 г. до 53,2 трлн руб. в 2015 г., или на 11,0%. Объем кредитного портфеля населения за тот же период времени сократился с 12,2 трлн руб. до 11,5 трлн руб. или на 5,7%. В определенной мере это позволило немного сократить накопленный за последние 10 лет существенный разрыв между ростом доходов и задолженности по кредитам у населения (рис. 57). По отношению к 2005 г. портфель кредитов, выданных населению, вырос в 9,8 раз, в то время как номинальные доходы населения выросли лишь в 3,8 раза.

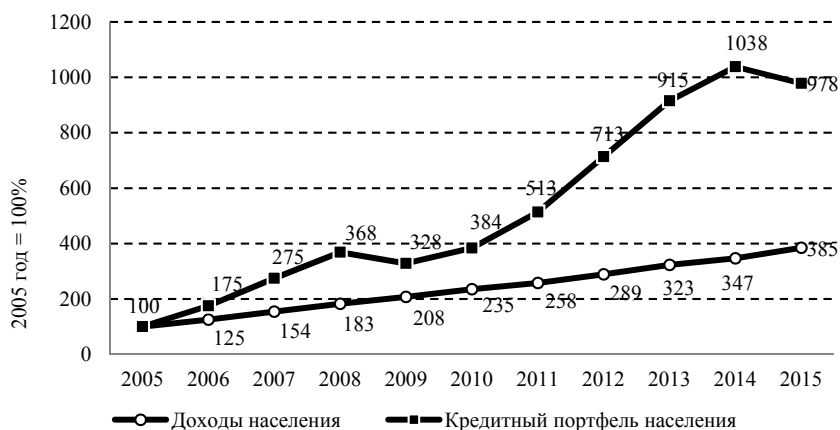


Рис. 57. Динамика доходов и кредитного портфеля населения, %

Источник: расчеты по данным Банка России и Росстата.

Определенное беспокойство вызывают данные о росте кредитного портфеля банков по нефинансовому сектору и о динамике инвестиций бизнеса (без субъектов малого предпринимательства) за счет банковских кредитов (рис. 58). По отношению к 2005 г. портфель кредитов, выданных небанковскому бизнесу, вырос в 8,2 раз, в то время как инвестиции за счет данного кредита только в 3,4 раза. При росте кредитного портфеля нефинансового бизнеса с 30,1 трлн руб. в 2014 г. до 34,0 трлн руб. в 2015 г., то есть на 13,0%, объем инвестиций в основной капитал за счет банковских кредитов в российской экономике сократился с 1,1 трлн руб. до 0,8 трлн руб. или на 27,3%.

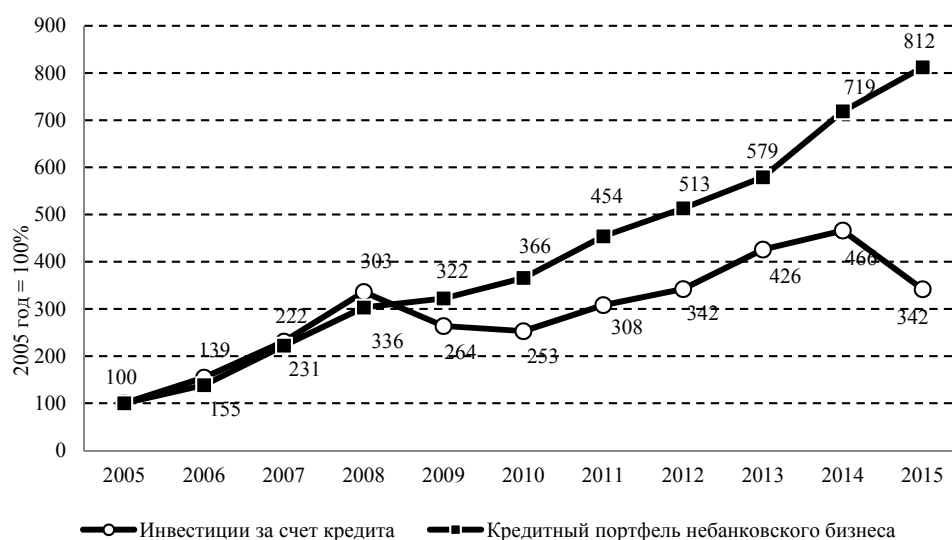


Рис. 58. Динамика инвестиций за счет кредитов¹ и кредитного портфеля нефинансового бизнеса, %

Источник: по данным Банка России и Росстата.

3.6.4. Иностранные портфельные инвесторы

При инвестициях в акции российских компаний, как и других крупных развивающихся рынков, иностранные портфельные инвесторы, статистику по которым собирает EPFR, нередко характеризуются стадным поведением. Это означает, что их стратегии на разных развивающихся рынках часто похожи, решения о притоках или оттоках средств в таких фондах принимаются преимущественно исходя из циклических закономерностей в развитии глобальной экономики, а не индивидуальных особенностей той или иной развивающейся страны. На рис. 59 приводится сводная картина по размерам активов, денежному потоку и общей доходности портфелей иностранных фондов, инвестирующих в акции восьми крупнейших развивающихся экономик. Как показано на рисунке, начиная с 2011 г., несмотря на то что частные инвесторы преимущественно выводили средства из таких фондов, их совокупные активы росли главным образом за счет высокой кумулятивной доходности инвестиций. На 100 долл., вложенных в начале 2000 г., инвесторы таких фондов получили за 16 лет инвестиций к 2015 г. 536 долл. чистой прибыли, что эквивалентно доходности в 12,3% годовых в долларах в виде сложного процента.

¹ Значение за IV квартал 2015 г. определено расчетным образом.

Несмотря на некоторый спад в доходности данных фондов, зафиксированный в 2015 г., показанные на долгосрочном периоде стабильные совокупные результаты восьми рассматриваемых развивающихся рынков позволяют предположить, что в будущем приток средств инвесторов на данные рынки возобновится. В данный момент под влиянием глобальных рисков частные инвесторы стремятся вернуть ранее вложенные в развивающиеся рынки средства, оставляя там работать активы, заработанные в виде кумулятивной доходности.

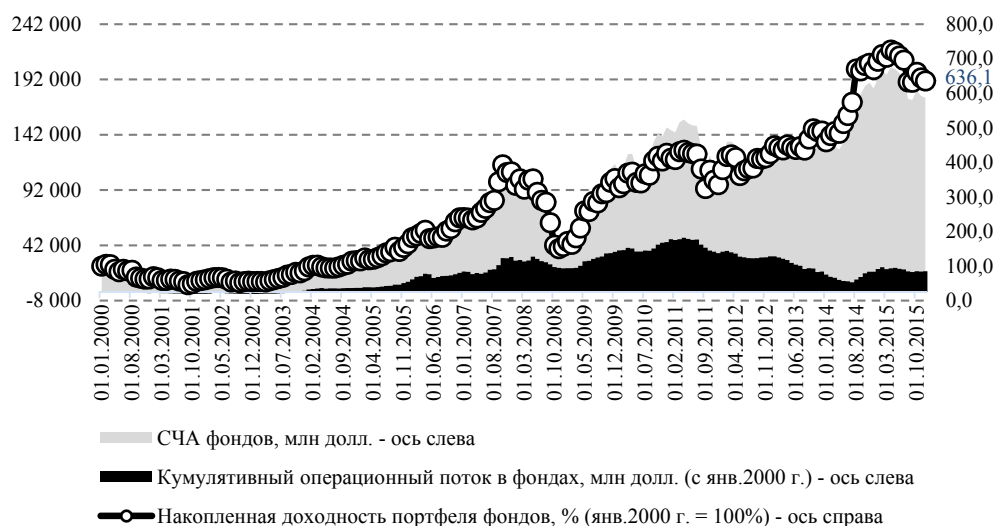


Рис. 59. Общие размеры, денежные потоки и накопленная доходность иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, Китай, Индию, Бразилию, ЮАР, Республику Корея, Индонезию и Мексику, с января 2000 г. по декабрь 2015 г.

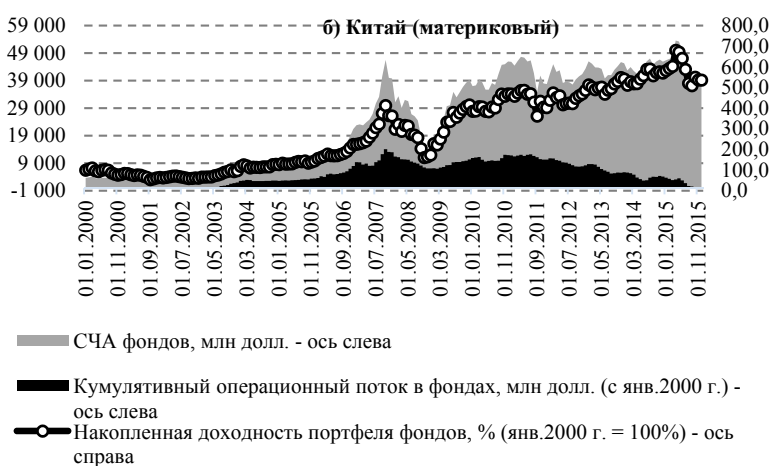
Источник: расчеты Института Гайдара по данным ресурса EPFR.

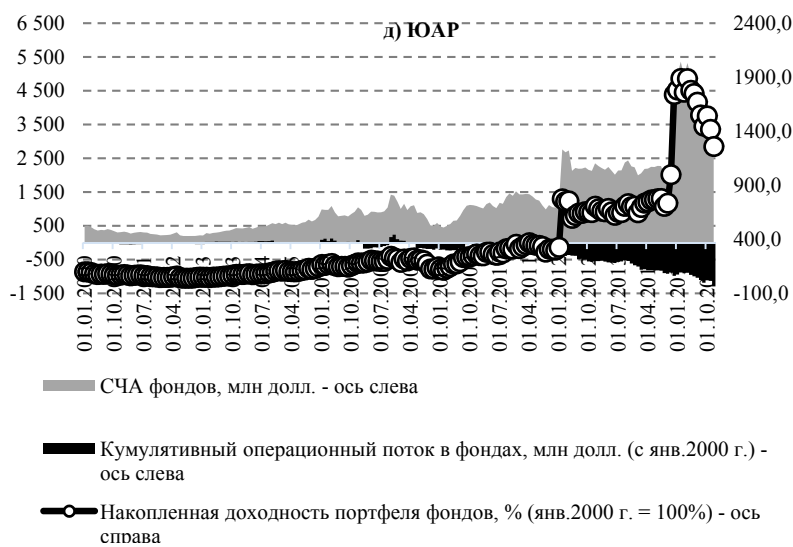
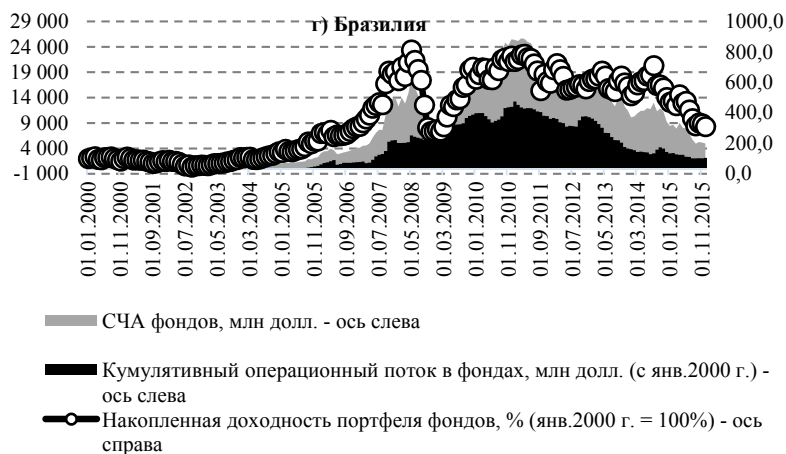
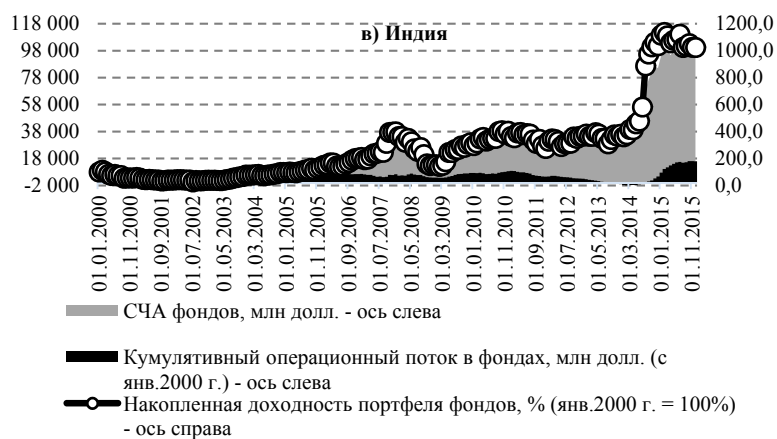
Более детально все восемь развивающихся рынков, включая российский, рассматриваются на рис. 60. Условно их можно разделить на три группы. К первой группе относятся материковый Китай и Республика Корея (рис. 60, б и 60, е). На 16-летнем горизонте они демонстрируют относительно стабильный рост доходности портфеля. Среднегеометрическая годовая доходность инвестиций фондов в акции китайских и корейских компаний составила за это время соответственно 11,1 и 9,3% годовых. Активы данных фондов следуют тенденции роста. При этом на китайском рынке частные инвесторы практически полностью вывели ранее вложенные ими собственные средства, а на рынке Республики Корея данные инвесторы не вывели и первоначально внесенных средств. Все это можно рассматривать как проявление в целом позитивной оценки инвесторами двух первых рынков.

Ко второй группе относятся иностранные инвестиционные фонды, инвестирующие в акции компаний из России (рис. 60, а), Бразилии (рис. 60, г) и Индонезии (рис. 60, ж). В течение нескольких лет на этих рынках падала доходность портфельных инвестиций, что вело к сокращению активов иностранных фондов. Средняя доходность инвестиций данных фондов на рынках акций компаний из России, Бразилии и Индонезии составила соответственно 9,8, 7,3 и 16,7% годовых. Ухудшающиеся показатели инвестирования в акции данных рынков, происходящие здесь экономические спады заставляют инвесторов

выводить ранее вложенные средства из фондов, инвестирующих в национальные акции. В этом смысле Россия пока выгодно смотрится на фоне рынков Бразилии и Индонезии, поскольку масштабы вывода средств нерезидентов здесь существенно меньше.

Третью группу составляют инвестиционные фонды, специализирующиеся на инвестициях в акции компаний из Индии, ЮАР и Мексики. Данные страны характеризуются сильной волатильностью портфелей иностранных инвесторов, однако за последние 2–3 года в этих странах наиболее быстро шло восстановление цен акций на докризисном уровне. За счет этого портфельные инвесторы получили на этих рынках самую высокую доходность. Средняя доходность вложений в акции компаний из Индии, ЮАР и Бразилии на 16-летнем периоде составила соответственно 15,6 17,2 и 22,0% годовых. Однако инвесторы воспринимают данные рынки как слишком волатильные, поэтому здесь они уже вывели из акций южноафриканских и мексиканских компаний значительно больше средств, чем первоначально инвестировали. В фонды, инвестирующие в индийские акции, в 2015 г. средства, наоборот, вносились.





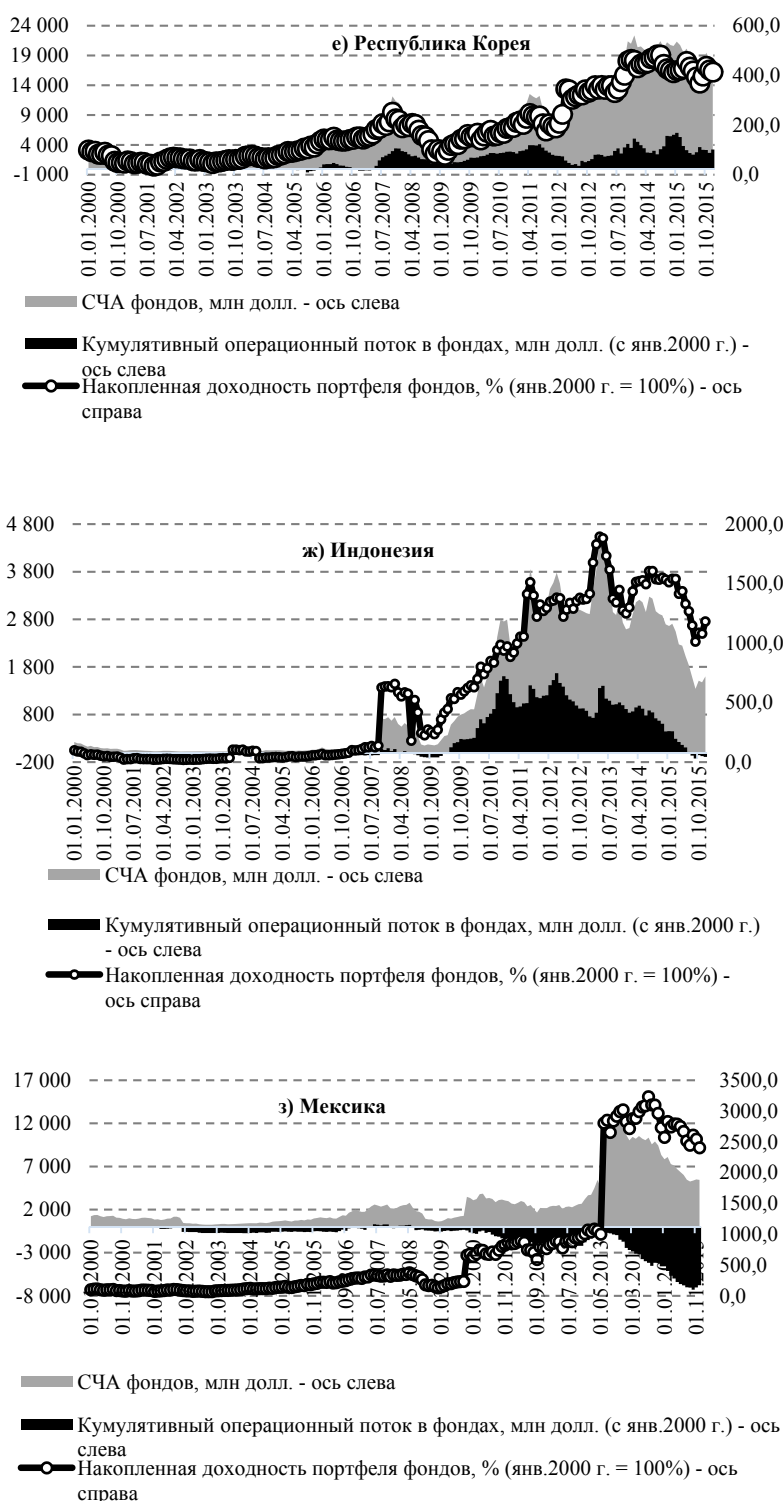
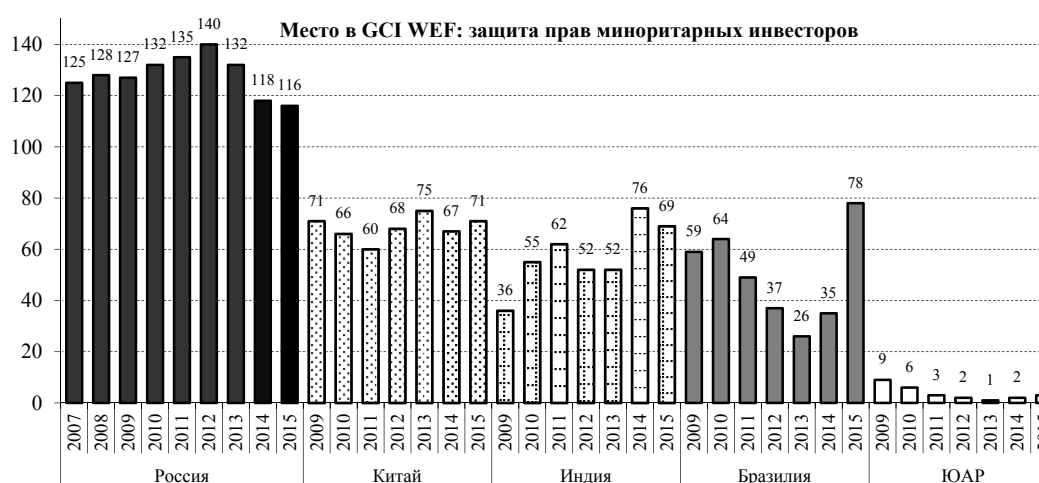
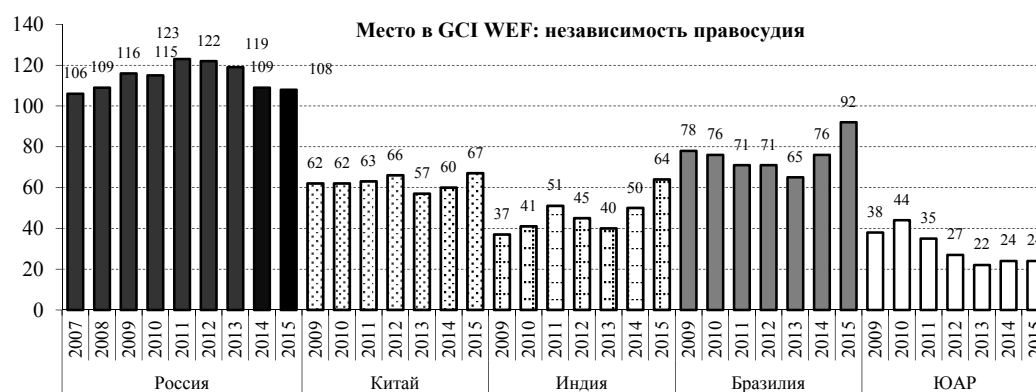


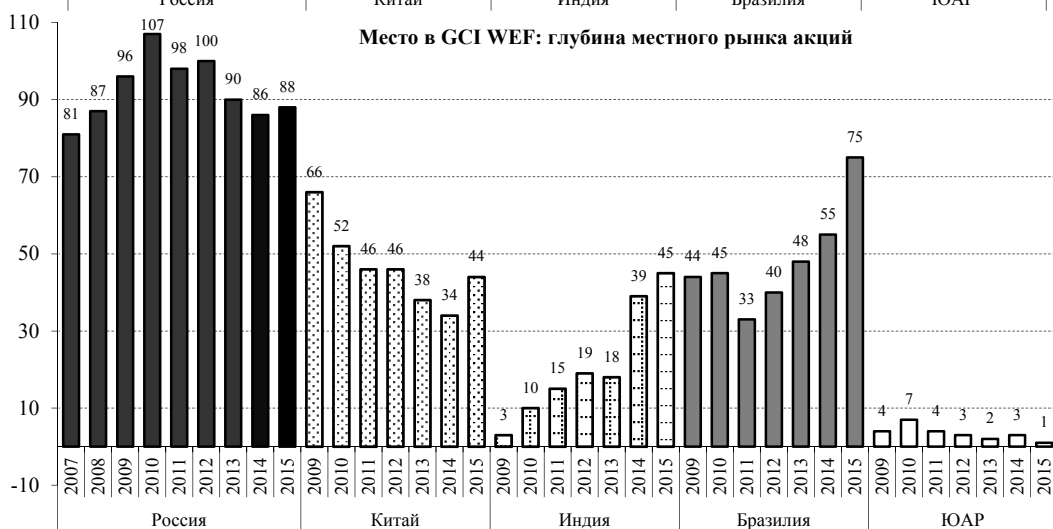
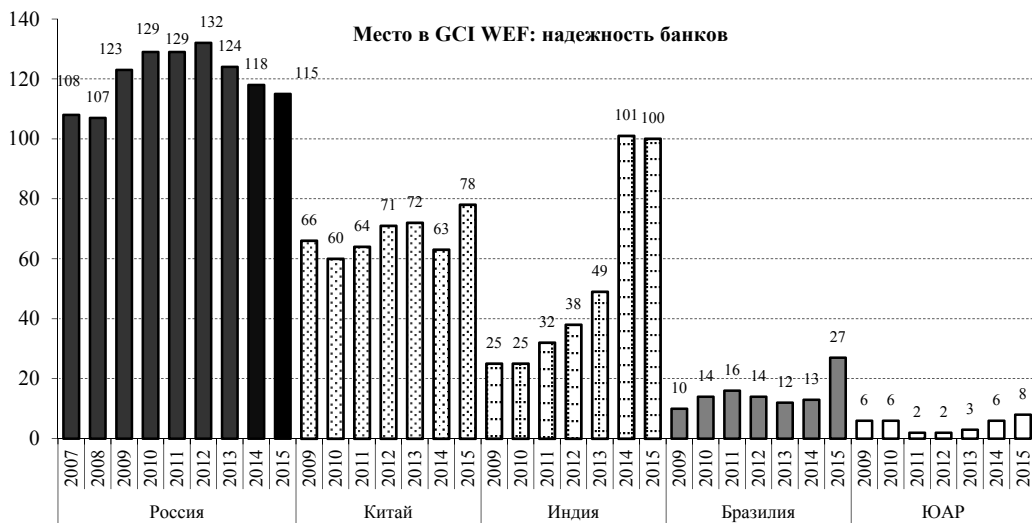
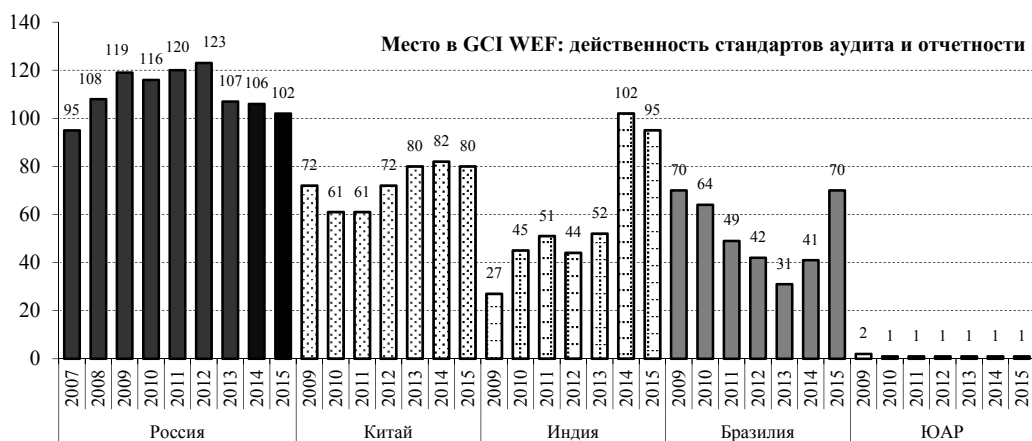
Рис. 60. Размеры, денежные потоки и накопленная доходность иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, Китай, Индию, Бразилию, ЮАР, Республику Корея, Индонезию и Мексику, с января 2000 г. по декабрь 2015 г.

Источник: расчеты Института Гайдара по данным ресурса EPFR.

Таким образом, отток средств иностранных портфельных инвесторов из российского рынка акций является, скорее, общим циклическим трендом для стран с развивающейся экономикой, чем проявлением тех особых рисков, которыми он характеризуется с точки зрения санкций, цены на нефть и затянувшейся рецессии экономики. Тем не менее необходимо в большей мере ориентироваться на опыт таких стран, как Китай, Республика Корея и Индия, которые даже в условиях неблагоприятной конъюнктуры для развивающихся рынков продолжают оставаться привлекательными для иностранных инвесторов.

В предыдущих обзорах российского финансового рынка нами были выделены несколько критериев оценки инвестиционного климата в России, которые в середине 2000-х годов препятствовали инвестициям в акции и облигации российских эмитентов со стороны консервативных американских инвесторов. Это было сделано на примере одного из крупнейших американских пенсионных фондов Calpers, который до 2006 г. раскрывал публично перечень тех критериев и показателей, на основании которых им принимались решения об инвестировании активов в тот или иной развивающийся рынок. В данном случае оценка динамики указанных изменений инвестиционного климата в России проводится на основе ряда показателей рейтинга глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (*рис. 61*).





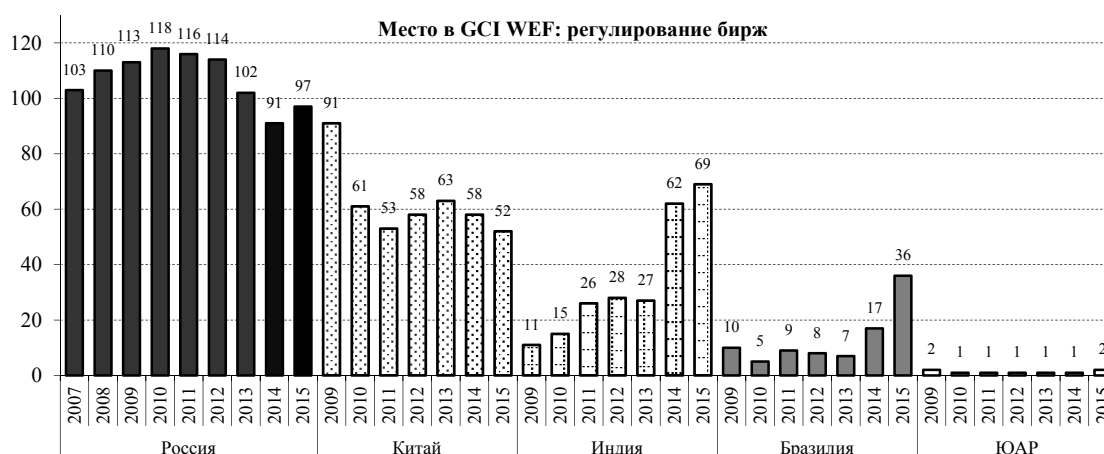


Рис. 61. Положение стран БРИКС в Рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

Источник: Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет.

По наиболее проблемным вопросам – независимость правосудия, уровень защиты прав миноритарных инвесторов, действенность стандартов аудита и отчетности, глубина рынка акций, эффективность регулирования бирж и надежность банков – Россия существенно отстает от рынков других стран БРИКС. Однако согласно рейтингу 2015–2016 гг., опубликованному в сентябре 2014 г., отставание России от других стран БРИКС заметно уменьшилось. Это произошло за счет улучшения показателей России по всем шести рассматриваемым критериям. Например, по критерию независимости правосудия в рейтинге 2015–2016 гг. Россия переместилась на 108-е место по сравнению со 109-м по результатам рейтинга предшествующего года. За год Россия передвинулась вперед по таким критериям, как: применение международных стандартов аудита – со 106-го места на 102-е; соблюдение прав миноритарных инвесторов – со 118-го на 116-е; надежность банков – со 118-го на 115-е. Несколько неожиданно по итогам рейтинга 2015–2016 гг. существенно ухудшились оценки по рассматриваемым критериям по Бразилии и особенно сильно – по Индии. Однако по двум критериям показатели России ухудшились: по доступу к финансированию на локальном рынке акций Россия переместилась с 86-го на 88-е место; по эффективности регулирования бирж – с 91-го на 97-е.

3.7. Риски на финансовом рынке¹

3.7.1. Финансовые риски в 2015 г.

По итогам 2015 г. в России материализовались различные риски, которые анализировались в нашем обзоре за предыдущий год. Обвал цен на нефть вызвал снижение курса рубля и новый виток падения фондовых индексов. Ситуацию усугубил продолжавшийся отток иностранного капитала. Введение международных санкций по отношению к России ограничило возможности рефинансирования внешних долгов, прежде всего для банков и нефинансовых компаний. Это вынудило корпоративных заемщиков к погашению внешних долгов за счет валютной выручки и других внутренних ресурсов, что создало

¹ Автор раздела: А. Абрамов – РАНХиГС при Президенте РФ.

дополнительную нагрузку на валютный рынок и курс рубля. Для стабилизации рубля и оказания поддержки компаниям в погашении внешней задолженности государство вынуждено было расходовать золотовалютные резервы.

Много дискуссий в обществе вызвали изменение в указанных условиях приоритетов денежно-кредитной политики Банка России, его решительный переход к политике таргетирования инфляции и либерализации валютного курса. По нашему мнению, такой переход даже в столь сложных условиях на финансовых рынках был оправдан как со стратегической, так и с тактической точек зрения. В долгосрочном плане это позволяет получить серьезные рычаги воздействия на инфляцию и инфляционные ожидания, добиться макроэкономической стабильности, необходимой для притока инвестиций. С позиций антикризисного регулирования данная мера способствовала сохранению золотовалютного резерва и формированию рыночного курса рубля, соответствующего новым экономическим реалиям.

В 2016 г. основные риски финансового рынка будут связаны с такими факторами, как стагнация рынка акций из-за медленного восстановления нефтяных цен и стагнация потоков иностранных инвестиций; умеренное ослабление рубля из-за медленного восстановления цен на нефть и погашения внешних долгов компаний в условиях сохранения запрета на рефинансирование долгов на зарубежных рынках; повышение волатильности валютного курса в случае ослабления денежно-кредитной политики без адекватных изменений в инвестиционном климате и либерализации условий ведения бизнеса.

3.7.2. Риски высокого уровня зависимости внутреннего финансового рынка от поведения иностранных инвесторов

Особенностью рынка акций Московской биржи в отличие от глобальных бирж является высокий уровень его зависимости от иностранных портфельных инвесторов. По оценкам аналитиков Сбербанка КИБ, около 70% акций российских эмитентов, находящихся в свободном обращении (*free-float*), в настоящее время находятся в руках нерезидентов. При этом на 14 крупнейших инвестиционных фондов приходилось 28% всех вложений иностранных портфельных инвесторов¹. В список указанных фондов, по данным Сбербанка КИБ, входят Государственный пенсионный фонд Норвегии, Vanguard Emerging Markets Stock Index Fund, Oppenheimer Developing Markets Fund, ISHARES MSCI Emerging Markets ETF группы BlackRock, Lazard Emerging Market Equity Portfolio. Существенное упрощение процедур приобретения и хранения ценных бумаг российских эмитентов на внутреннем рынке для иностранных инвесторов, произошедшее в последнее время, с одной стороны, сделало внутренний рынок более привлекательным для иностранных инвесторов, а с другой – может усиливать волатильность внутреннего рынка за счет ускорения оттока иностранного капитала в шоковых ситуациях.

3.7.3. Риски снижения курса рубля в среднесрочной перспективе

Опыт прошедших кризисов в России показывает необходимость поддержания определенного соотношения между объемом рублевой денежной массы (M2) и золотовалютными резервами (*рис. 62*).

¹ Гайдаев В. Заграничный контроль над свободным обращением // Коммерсантъ. 17 января 2014 г.

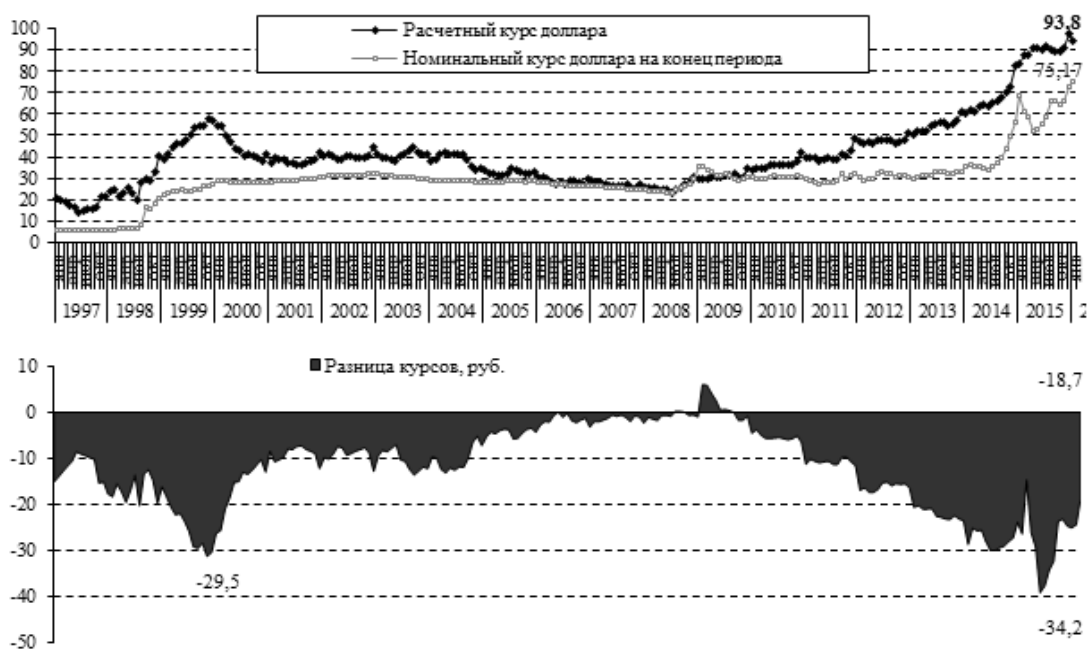


Рис. 62. Зависимость номинального курса доллара в рублях от расчетного курса, январь 1997 г. – январь 2016 г.

Источник: рассчитано по данным Банка России и Минфина России.

На графиках показано соотношение между официальным курсом доллара в рублях на конец месяца и расчетным курсом доллара, определяемым путем деления величины денежной массы (M2) на стоимость золотовалютного резерва¹. Опережающий рост расчетного курса, отражающий обеспеченность рублевой массы золотовалютными запасами, по сравнению с официальным курсом, как правило, свидетельствует о более мягкой монетарной политике властей и об увеличивающихся рисках девальвации рубля. После кризиса 2008 г. рост золотовалютных резервов прекратился, монетарные власти перешли к стимулированию экономического роста за счет наращивания денежного предложения. Разрыв расчетного и официального курсов вновь стал расти. Интересно, что каждый раз при достижении разрыва между указанными курсами в размере около 30 руб. (в обоих случаях – примерно двукратного превышения расчетного курса над официальным) монетарные власти приступали к реализации неординарных мер, направленных на сокращение разрыва между данными курсами.

3.7.4. Риски обслуживания внешнего долга банками и нефинансовыми компаниями

Санкции привели к тому, что российские компании и банки не смогли рефинансировать на международных рынках свои внешние долги и были вынуждены для их погашения приобретать дополнительный объем валюты на внутреннем рынке. В результате санкций сумма указанной задолженности сократилась с 651 млрд долл. в 2013 г. до 473 млрд долл. в 2015 г., или на 178 млрд долл. (рис. 63). Одновременно с этим размер

¹ Данный индикатор не является универсально информативным для разных стран, особенно с диверсифицированной экономикой, однако из-за высокой зависимости курса рубля от экспортной выручки его аналитическая ценность для российской финансовой системы существенна.

золотовалютного резерва уменьшился с 512 млрд до 368 млрд долл., или на 144 млрд долл. Данная сумма пошла на поддержку курса рубля на валютном рынке в 2014 г., в том числе косвенным образом – на пополнение запасов валюты российских организаций, необходимых для погашения их внешней задолженности. Для сравнения: в период управляемой девальвации рубля в августе 2008 г. – феврале 2009 г. золотовалютные резервы сократились на 212 млрд долл., достигнув минимума в размере 384 млрд долл.

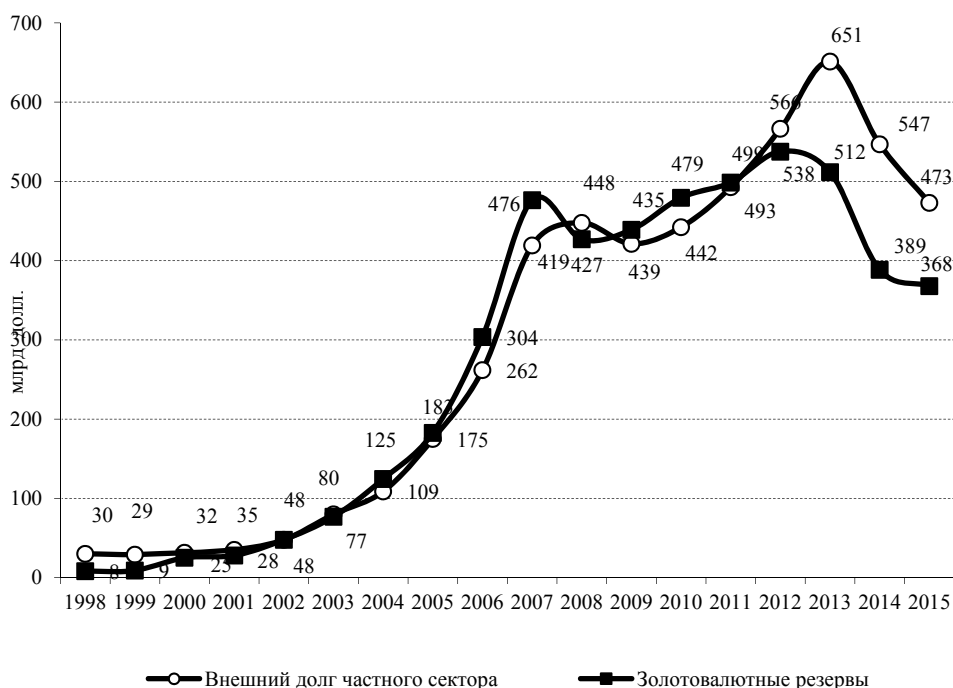


Рис. 63. Рост долгов частного сектора и финансового излишка государства

Источник: расчеты Института Гайдара по данным платежного баланса за ряд лет.

В 2015 г. основное снижение внешнего долга пришлось на банки и нефинансовые компании (*рис. 64*). Долг банков нерезидентам сократился с 214 млрд долл. в 2013 г. до 132 млрд долл. в 2015 г., или на 38,3%. Внешний долг нефинансовых компаний за тот же период уменьшился с 437 млрд до 341 млрд долл., или на 22,0%. Те сложности, с которыми столкнулась Россия в 2014–2015 г. при погашении внешнего долга бизнеса в условиях действия международных санкций, еще раз заставляют задуматься о необходимости тщательного регулирования внешней долговой нагрузки российских компаний. Без оперативно принятых мер по поддержке российских компаний за счет валютных интервенций, кредитования банков в валюте Банком России в форме валютных свопов и валютного РЕПО, мер по использованию золотовалютных резервов для финансовой поддержки бизнеса компании вряд ли смогли самостоятельно справиться в 2014–2015 гг. с обслуживанием своих валютных долгов.

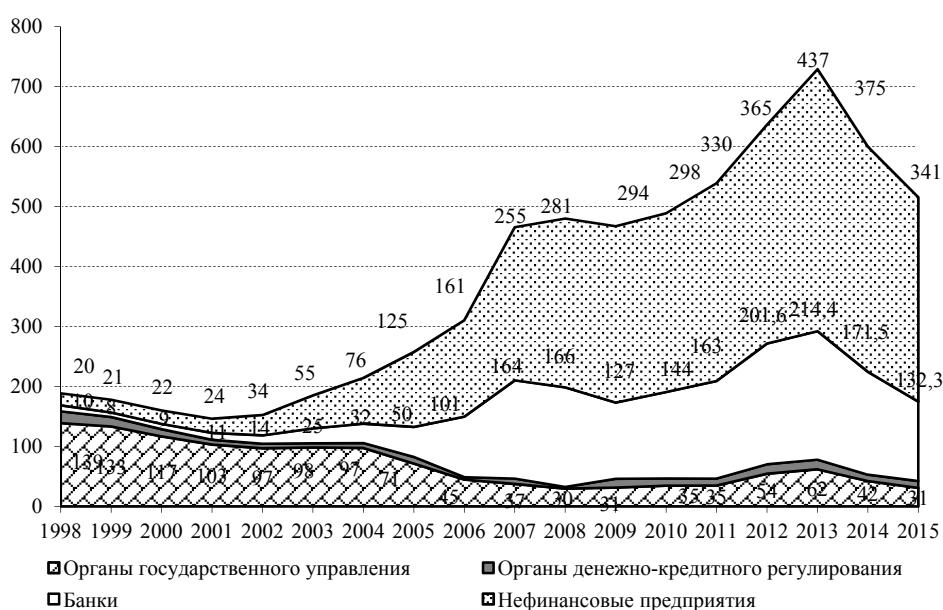


Рис. 64. Внешний долг Российской Федерации в 1998–2015 гг., млрд долл.

Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

3.8. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований¹

3.8.1. Динамика развития рынка

По итогам 2015 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 178,7 млрд руб. (0,22% ВВП). По сравнению с 2014 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета в долях ВВП сократился более чем в 3 раза. Так, в 2014 г. дефицит территориальных бюджетов составил 485,6 млрд руб. (0,68% ВВП).

В 2015 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 108,2 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 52,1 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом в 1,4 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 10,5 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 2,2 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с дефицитом в 7,1 млрд руб.

В 2014 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 393,2 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 38,4 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом в 1,2 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 20,1 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 2,6 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с дефицитом в 37,8 млрд руб.

¹ Автор раздела: А. Шадрин – Минэкономразвития России.

Таблица 16

Отношение профицита (дефицита) консолидированного регионального и региональных бюджетов к бюджетным расходам, %

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
2015	-1,6	-1,3
2014	-4,6	-4,9
2013	-6,4	-8,1
2012	-3,0	-3,5
2011	-0,2	-0,3
2010	-1,4	-1,6
2009	-5,3	-5,3
2008	-0,7	-0,7
2007	0,8	0,6

* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Таблица 17

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам в 2007–2015 гг., %

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2015	6,7	-3,0	-0,7	-0,6
2014	6,0	-2,2	-1,4	0,7
2013	-3,47	-2,61	-5,59	2,24
2012	2,26	-2,01	-0,08	1,34
2011	6,15	-2,10	1,13	0,64
2010	-1,12	-1,16	-0,11	1,72
2009	-0,63	-3,32	-1,88	2,63
2008	-1,47	1,09	-0,26	2,72
2007	5,34	1,23	-0,04	2,34

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

По состоянию на 1 января 2016 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 76 субъектах РФ (в 2014 г. – в 75 регионах). Суммарный объем дефицита был на уровне 377,6 млрд руб., или 5,1% доходной части их бюджетов (в 2014 г. – 559,5 млрд руб., или 6,3%).

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 5,7% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее значение отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета сложилось в Республике Мордовия – 20,3%, в Магаданской области – 18,2%, в Мурманской области – 16,5%, в Смоленской области – 15,2%, в Республике Хакасия – 14,7% (табл. 19)

С профицитом в 2015 г. был сведен консолидированный бюджет в 9 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 10 в 2014 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 199,0 млрд руб., или 6,0% величины доходной части их бюджетов (в 2014 г. – 73,9 млрд руб., или 6,1% доходной части бюджетов). Медианное значение бюджетного профицита составило 7,2% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета сложилось в г. Севастополе (11,7%) и в г. Москве (8,0%).

Основной объем (73,2%) суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечила Москва, размер бюджетного профицита которой составил 145,7 млрд руб.

3.8.2. Структура накопленного долга

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов Российской Федерации в 2015 г. увеличился на 239,6 млрд руб., составив 2318,6 млрд руб., объем накопленного долга муниципальных образований вырос на 28,1 млрд руб., достигнув 341,3 млрд руб.

Таблица 18

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов, % ВВП

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Чистые заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21	0,33	0,61	0,53	0,33
В том числе:									
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,01	0,03	0,33	0,37	0,15	0,01	0,06	0,24	0,21
субфедеральные (муниципальные) облигации	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01	-0,01
прочие заимствования	0,10	0,09	0,17	0,07	0,17	0,26	0,43	0,30	0,13

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

3.8.3. Структура заимствований

Суммарный объем заимствований регионов и муниципалитетов составил 2541,2 млрд руб. Крупнейшими заемщиками стали: Свердловская область – 165,6 млрд руб., Новосибирская область – 147,1 млрд, Омская область – 129,2 млрд, Ставропольский край – 102,1 млрд, Пермский край – 98,3 млрд, Республика Татарстан – 96,4 млрд, Смоленская область – 51,7 млрд руб.

В общем объеме заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 3,9%, на ссуды из вышестоящих бюджетов (бюджетные кредиты) – 49,5%, на заимствования в коммерческих банках и международных кредитных организациях – 46,6%.

Общий объем чистых заимствований консолидированного регионального бюджета составил 263,1 млрд руб. Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Магаданская область – 21,0%, Республика Мордовия и Республика Хакасия – по 17,0% (табл. 19).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Красноярский край – 19,0 млрд руб., Свердловская область – 17,7 млрд, Ростовская область – 14,6 млрд, Краснодарский край – 12,1 млрд, Самарская область – 11,5 млрд руб.

За счет превышения объемов погашения ранее сделанных займов над вновь проводимыми накопленный долг сократили 13 регионов, в том числе: г. Москва – на 22,0 млрд руб., Московская область – на 3,9 млрд, Ямало-Ненецкий АО – на 2,3 млрд, Челябинская область – на 2,0 млрд, Сахалинская область – на 1,3 млрд руб.

Таблица 19

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2015 г.**

	Доходы бюджета, млрд руб.	Дефицит (профицит) бюджета, млрд руб.	Отношение дефицита (профицита) к доходам, %	Привлеченные заемные средства к доходам, %	Чистое заимствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствований к доходам, %	Чистые заимствования к дефициту (профициту), %
1	2	3	4	5	6	7	8
Центральный федеральный округ							
Белгородская область	94,1	2,5	2,7	13,5	2,3	10,9	83,0
Брянская область	60,38	3,0	5,0	18,3	2,5	8,2	50,4
Владимирская область	69,6	-0,5	-0,7	2,9	0,0	16,9	3,2
Воронежская область	118,3	6,6	5,6	29,4	4,0	38,3	71,4
Ивановская область	45,5	3,5	7,7	109,3	8,1	56,9	104,8
Тверская область	73,4	0,6	0,9	12,6	-0,2	7,0	-21,7
Калужская область	63,9	7,3	11,4	27,9	10,5	26,1	91,7
Костромская область	30,9	3,4	11,1	68,2	6,7	108,9	60,2
Курская область	61,0	0,4	0,7	66,6	0,3	35,6	37,7
Липецкая область	68,6	0,3	0,5	8,3	2,0	41,8	444,3
Московская область	611,1	0,7	0,1	5,9	-0,6	2,6	-584,0
Орловская область	38,7	2,8	7,3	22,4	6,1	11,6	83,4
Рязанская область	59,9	1,5	2,5	10,8	-0,1	51,2	-4,6
Смоленская область	46,7	7,1	15,2	110,7	11,8	58,7	77,4
Тамбовская область	57,4	3,6	6,2	54,8	3,8	51,4	60,8
Тульская область	88,6	0,8	0,9	12,9	-0,2	25,9	-25,9
Ярославская область	75,8	4,4	5,8	50,4	3,8	22,3	64,5
г. Москва	1 828,6	-145,7	-8,0	0,0	-1,2	1,2	15,2
г. Байконур	3,7	0,1	3,4	0,0	0,0	3 235,5	0,0
Итого	3 495,7	-97,4	-2,8	11,1	0,3	6,0	-9,0
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	44,0	3,8	8,7	42,6	6,1	86,8	69,8
Республика Коми	81,3	8,7	10,8	80,4	6,3	82,7	58,6
Архангельская область	95,9	2,7	2,8	71,2	4,9	35,3	176,2
Вологодская область	69,4	1,9	2,7	18,6	0,2	20,7	6,4
Калининградская область	67,2	11,1	16,5	21,4	5,0	14,2	30,5
Ленинградская область	147,0	-11,4	-7,7	3,0	-0,5	13,1	6,0
Мурманская область	79,5	1,6	2,0	40,2	1,5	27,3	74,7
Новгородская область	35,3	1,3	3,8	56,9	3,6	41,5	94,8
Псковская область	32,4	2,2	6,8	41,8	4,3	19,0	63,4
г. Санкт-Петербург	503,0	-7,7	-1,5	1,6	0,0	1,6	-1,4
Ненецкий автономный округ	19,3	2,1	11,0	5,3	5,3	247,2	48,3
Итого	1 174,2	16,4	1,4	22,0	1,7	10,6	124,1

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7	8
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	13, 6	1, 1	8,1	28,4	8,0	93,9	98,1
Краснодарский край	281, 8	17, 1	6,1	14,8	4,3	14,0	70,9
Астраханская область	47, 0	3, 9	8,3	63,8	3,1	45,2	36,8
Волгоградская область	121, 8	7, 2	5,9	29,5	5,8	16,8	96,9
Ростовская область	205, 6	14, 2	6,9	9,1	7,1	0,8	103,0
Республика Адыгея (Адыгея)	20, 7	1, 1	5,5	10,9	1,5	477,2	27,8
Итого	690, 5	44, 6	6,5	19,2	5,3	7,0	81,9
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Дагестан	111, 7	4, 1	3,6	11,7	2,2	22,7	60,0
Кабардино-Балкарская Республика	35, 8	3, 3	9,3	108,5	2,2	65,7	23,9
Республика Северная Осетия – Алания	30, 832 150 860,8	0,8	2,7	56,5	2,1	26,3	76,6
Республика Ингушетия	28, 2	2, 0	7,1	13,2	3,5	189,8	48,9
Ставропольский край	116, 5	10, 3	8,8	87,7	6,4	44,3	72,3
Карачаево-Черкесская Республика	26, 1	0,7	2,5	60,4	2,2	29,1	85,4
Чеченская Республика	84, 3	0,8	0,9	0,9	0,0	321,0	0,0
Итого	433, 3	21, 9	5,1	44,2	3,0	20,5	58,6
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	214, 6	2, 6	1,2	2,3	0,4	1,4	31,0
Республика Марий Эл	33,3	2, 4	7,2	36,7	7,2	77,8	99,1
Республика Мордовия	44, 7	9, 1	20,3	109,3	17,0	65,2	83,6
Республика Татарстан (Татарстан)	274,0	6, 7	2,4	35,2	3,2	33,2	130,0
Удмуртская Республика	80, 7	8, 0	10,0	43,0	5,6	45,5	56,2
Чувашская Республика-Чувашия	55, 1	3, 0	5,7	63,7	5,2	252,9	92,1
Нижегородская область	179, 9	12, 1	6,7	117,6	5,2	54,1	77,4
Кировская область	67,0	43, 0	5,9	49,1	4,8	51,0	81,7
Самарская область	186, 4	14, 0	7,5	23,5	6,2	12,1	81,8
Оренбургская область	111, 2	4, 3	3,9	17,1	2,4	6,5	61,8
Пензенская область	60, 0	3, 0	5,0	15,2	1,2	76,3	23,5
Пермский край	151, 6	6,8	4,5	64,8	4,7	38,7	104,6
Саратовская область	108, 9	5, 7	5,3	30,0	3,1	25,1	59,3
Ульяновская область	56, 2	7, 7	13,8	27,3	9,3	182,5	67,1
Итого	1 623, 7	89, 5	5,5	42,8	4,3	22,0	78,2

Окончание таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7	8
Уральский федеральный округ							
Курганская область	42,3	5,1	12,1	19,5	9,5	175,5	78,4
Свердловская область	264,3	18,1	6,8	62,6	6,7	29,1	98,0
Тюменская область	166,0	-11,9	-7,2	0,0	0,0	6,6	0,0
Челябинская область	186,7	2,2	1,2	5,2	-1,1	1,7	-89,0
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	301,1	-6,1	-2,0	0,7	-0,1	4,0	4,8
Ямало-Ненецкий автономный округ	149,4	0,5	0,3	6,6	-1,6	150,7	-516,7
Итого	1 109,9	7,8	0,7	17,6	1,5	7,4	218,6
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	65,1	1,1	1,6	20,2	3,4	7,6	207,7
Республика Тыва	25,8	1,4	5,5	10,0	3,5	10,7	62,6
Алтайский край	118,5	2,5	2,1	2,0	0,5	8,8	21,4
Красноярский край	249,8	21,2	8,5	17,8	7,6	16,3	89,8
Иркутская область	160,0	10,0	6,2	53,5	6,3	34,0	100,6
Кемеровская область	159,0	8,9	5,6	13,3	4,9	51,4	87,3
Новосибирская область	158,0	13,6	8,6	93,1	8,0	83,2	92,6
Омская область	97,3	5,1	5,3	132,8	4,2	81,4	80,4
Томская область	74,7	2,8	3,7	85,9	4,9	52,3	132,0
Республика Алтай	20,1	0,7	3,4	11,5	0,1	35,2	3,8
Республика Хакасия	34,9	5,1	14,7	63,9	17,0	37,9	115,8
Забайкальский край	66,5	6,6	9,9	39,3	10,0	94,9	101,0
Итого	1 229,7	79,0	6,4	45,6	6,0	21,8	93,0
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Саха (Якутия)	207,3	4,4	2,1	5,0	2,8	7,9	130,2
Приморский край	130,4	0,6	0,4	11,1	0,0	15,7	8,8
Хабаровский край	109,9	11,3	10,3	39,2	8,1	19,6	78,0
Амурская область	62,7	4,2	6,8	28,8	3,8	17,1	55,4
Камчатский край	72,1	0,7	0,9	9,2	2,1	7,8	222,6
Магаданская область	30,8	5,6	18,2	43,8	21,0	20,0	115,0
Сахалинская область	232,6	-10,7	-4,6	0,0	-0,6	0,7	12,2
Еврейская автономная область	12,6	1,4	10,9	57,8	10,9	34,8	99,7
Чукотский автономный округ	29,4	-2,1	-7,2	17,7	-3,4	21,1	46,7
Итого	887,8	15,5	1,7	13,4	2,7	5,5	155,8
Крымский федеральный округ							
г. Севастополь	24,5	-2,9	-11,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Республика Крым	112,1	4,3	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	136,6	1,4	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого Российская Федерация	10 781,5	178,7	1,7	23,6	2,4	12,7	147,2

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Внутренние облигационные займы

В 2015 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 18 субъектов Федерации и 3 муниципальных образований (по сравнению с 31 регионами

и 5 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2014 г.). Проспекты эмиссии в Минфине РФ в 2015 г. зарегистрировали: Волгоградская область, Красноярский край, Нижегородская область, Санкт-Петербург, Томская область, Республика Саха (Якутия), Ярославская область, Удмуртская Республика, Самарская область, Республика Башкортостан, Белгородская область, Тульская, Оренбургская, Иркутская области, Республика Мордовия, Республика Коми, Республика Хакасия, Краснодарский край, Новосибирск, Томск, Волгоград.

В 2015 г. объем размещаемых облигаций составил 98,5 млрд руб., сократившись по сравнению с уровнем 2014 г на 18% в номинальном выражении. Таким образом, за год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций сократился с 0,16 до 0,12% ВВП (табл. 20).

Таблица 20

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, % ВВП

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Выпуск	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10	0,19	0,23	0,16	0,12
Погашение	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21	0,13	0,12	0,17	0,13
Чистое финансирование	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01	-0,01

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара по данным Минфина РФ.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Красноярский край – 16,8 млрд руб., или 17,0% общего объема внутренних заимствований, Самарская область – 7,0 млрд руб., или 7,1%, Нижегородская область – 12,0 млрд руб., или 12,2%, Республика Коми – 9,9 млрд руб., или 10,0%.

Таким образом, на четырех крупнейших эмитентов пришлось 46,3% общего объема размещенных региональных и муниципальных облигаций (табл. 21).

Таблица 21

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2015 г.

	Объем эмиссии, млрд руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
1	2	3	4
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	5,25	5,3	41,5
Тульская область	5,00	5,1	43,9
Ярославская область	1,89	1,9	5,0
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Коми	9,87	10,0	15,1
Южный федеральный округ			
Краснодарский край	4,80	4,9	11,5
Волгоградская область	6,30	6,4	17,5
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	1,50	1,5	30,5
Республика Мордовия	3,00	3,0	6,1
Удмуртская Республика	3,00	3,0	8,6
Нижегородская область	12,00	12,2	5,7
Самарская область	7,00	7,1	16,0
Оренбургская область	5,00	5,1	26,3
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	16,75	17,0	37,7
Новосибирская область	2,00	2,0	1,4
Омская область	4,07	4,1	3,1
Томская область	2,16	2,2	3,4
Республика Хакасия	2,84	2,9	12,8

Окончание таблицы 21

1	2	3	4
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	5,50	5,6	53,2
Магаданская область	0,52	0,5	3,9
Российская Федерация Итого	98,46	100,0	3,9

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара по данным Федерального казначейства.

Наиболее высокий уровень секьюритизации (43,9%) наблюдался у Тульской области. Объем погашаемых ценных бумаг превысил объем размещаемых на 5,8 млрд руб., тогда как в 2014 г. этот показатель составил 9,2 млрд руб. (табл. 22).

Таблица 22

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, тыс. руб.

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2015			
Чистые заимствования	-5 817 814,4	-7 108 555,7	1 290 741,3
Привлечение средств	98 458 019,0	94 251 869,0	4 206 150,0
Погашение основной суммы задолженности	104 275 833,3	101 360 424,7	2 915 408,6
2014			
Чистые заимствования	-9 235 928,1	-7 410 458,9	-1 825 469,2
Привлечение средств	111 494 394,7	110 094 379,7	1 400 015,9
Погашение основной суммы задолженности	120 730 322,8	117 504 838,6	3 225 484,2
2013			
Чистые заимствования	77 610 485,8	75 454 011,5	2 156 474,3
Привлечение средств	154 642 004,9	149 641 823,0	5 000 181,9
Погашение основной суммы задолженности	77 031 519,1	74 187 811,5	2 843 707,6
2012			
Чистые заимствования	38 175 959,8	36 797 479,3	1 378 480,5
Привлечение средств	119 855 045,4	115 953 169,3	3 901 876,1
Погашение основной суммы задолженности	81 679 085,5	79 155 690,0	2 523 395,5
2011			
Чистые заимствования	-58 202 600,7	-57 113 066,4	-1 089 534,3
Привлечение средств	55 050 750,6	53 366 195,4	1 684 555,1
Погашение основной суммы задолженности	113 253 351,3	110 479 261,9	2 774 089,4
2010			
Чистые заимствования	29 774 599,3	28 611 970,0	1 162 629,3
Привлечение средств	111 106 318,3	105 854 346,2	5 251 972,1
Погашение основной суммы задолженности	81 331 719,0	77 242 376,2	-4 089 342,8
2009			
Чистые заимствования	95 457 576,8	97 916 509,1	-2 458 932,3
Привлечение средств	158 114 034,3	153 992 570,1	4 121 464,2
Погашение основной суммы задолженности	62 656 457,5	56 076 061,0	6 580 396,5
2008			
Чистые заимствования	68 851 271,9	72 984 947,8	-4 133 675,9
Привлечение средств	178 565 731,4	177 324 359,3	1 241 372,1
Погашение основной суммы задолженности	109 714 459,5	104 339 411,5	5 375 048,0
2007			
Чистые заимствования	25 867 011	23 691 970	2 175 041
Привлечение средств	84 159 197	79 889 761	4 269 436
Погашение основной суммы задолженности	58 292 185	56 197 791	2 094 394

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2015 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводит Волгоградская область, с 2003 г. – Красноярский край, с 2004 г. – Нижегородская область (табл. 23).

Таблица 23

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2015 гг.

Эмитент	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Субъекты Федерации																	
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Красноярский край					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область						*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Томская область		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ярославская область					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Удмуртская Республика							*		*	*		*	*	*	*	*	*
Самарская область					*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Республика Башкортостан			*	*		*	*	*	*				*	*	*	*	*
Белгородская область				*	*		*	*		*				*	*	*	*
Тульская область								*						*	*	*	*
Оренбургская область														*	*	*	*
Республика Мордовия				*											*	*	*
Республика Хакасия												*		*	*	*	*
Республика Коми		*	*	*	*	*	*	*		*		*	*		*	*	*
Республика Карелия						*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Тверская область				*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ставропольский край			*							*			*	*	*	*	*
Липецкая область						*	*	*	*	*				*	*	*	*
Воронежская область						*	*	*	*					*	*	*	*
Новосибирская область	*				*	*	*	*	*						*	*	*
Смоленская область															*	*	*
Омская область															*	*	*
Свердловская область												*	*	*		*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Республика Марий Эл														*	*	*	*
Ханты-Мансийский АО				*	*						*				*	*	*
Ленинградская область			*	*	*	*									*	*	*
Магаданская область															*	*	*
Костромская область				*	*		*		*				*		*	*	*
Москва	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Кемеровская область															*	*	*

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Калужская область						*		*	*	*			*	*			
Вологодская область													*	*			
Рязанская область												*		*			
Краснодарский край						*			*			*		*			*
Иркутская область			*	*	*	*	*	*	*	*	*			*			*
Ивановская область									*				*				
Республика Бурятия													*				
Мурманская область				*	*							*					
Пензенская область								*	*	*							
Ульяновская область									*	*							
Курганская область								*		*							
Московская область				*	*	*	*	*	*	*							
Республика Калмыкия									*								
Хабаровский край				*	*	*	*										
Кабардино-Балкарская Республика		*					*										
Ямало-Ненецкий АО					*	*											
Брянская область						*											
Сахалинская область				*													
Курская область				*													
Приморский край		*															
Муниципалитеты																	
Новосибирск					*	*	*	*				*	*	*	*	*	*
Волгоград	*	*	*	*	*		*	*		*	*	*	*	*	*	*	*
Томск					*	*		*	*	*		*		*		*	*
Омск																*	
г. Волжский Волгоградской области																*	
Казань							*	*	*		*	*	*				
Краснодар												*	*				
Красноярск					*	*	*		*	*	*	*	*	*			
Уфа				*	*	*						*					
г. Электросталь Московской области									*		*						
Смоленск											*						
Липецк								*	*	*							
Магадан								*	*	*							
Братск										*							
Новороссийск										*							
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*	*	*								
Клинский район Московской области							*	*	*								
Ногинский район Московской области						*		*	*								

Окончание таблицы 23

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Благовещенск								*	*								
Чебоксары	*						*		*								
г. Балашиха Московской области									*								
Одинцовский район Московской области							*	*									
Астрахань								*									
Брянск								*									
Воронеж								*									
г. Орехово-Зуево Московской области								*									
Ярославль								*									
Южно-Сахалинск					*	*	*										
Новочебоксарск	*		*			*	*										
Ангарск							*										
Вурнарский район Чувашской Респуб- лики							*										
г. Шумерля Чувашской Респуб- лики							*										
Барнаул						*											
Пермь						*											
Нижний Новгород				*													
Кострома	*	*															
Архангельск	*																
Дзержинский	*																

Источник: Минфин РФ.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Макроструктура производства¹

4.1.1. Динамика российской экономики в 2015 г.: влияние внешнего и внутреннего спроса

Основными факторами, определяющими развитие российской экономики на протяжении последних двух лет, были: сокращение внешнего спроса и цен на основные российские сырьевые товары, составляющие основу экспортного потенциала; ослабление внутреннего спроса, связанное с падением доходов экономики и ростом издержек; сужение масштабов импорта, формирующих более трети ресурсов внутреннего рынка; сокращение объемов отечественных и иностранных инвестиций в основной капитал (табл. 1).

Таблица 1

**Динамика основных факторов развития экономики
в 2009–2015 гг., % к предыдущему году**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ВВП	92,2	104,5	104,3	103,5	101,3	100,7	96,3
Внутренний спрос	85,3	108,3	108,8	105,5	100,5	101,3	89,7
В том числе:							
конечное потребление домашних хозяйств	94,9	105,8	106,8	107,4	103,7	101,7	89,9
инвестиции в основной капитал	84,3	106,3	110,8	106,8	100,8	97,3	91,6
Внешний спрос	95,3	100,7	100,3	101,4	104,8	99,4	92,4
Средние цены экспорта	66,5	123,1	132,9	101,6	95,7	94,3	64,8
Средние цены импорта	99,1	101,7	109,2	97,3	102,5	98,2	81,1
Индекс потребительских цен	108,8	108,8	106,1	106,6	106,8	109,1	112,9
Цены на нефть	63,4	128,7	139,3	101,0	97,2	90,9	52,9
Официальный курс (руб./долл.)	102,9	100,7	105,6	94,3	107,8	171,9	129,5

Источник: Росстат.

За период 2009–2015 гг. происходило постепенное снижение темпов экономического роста, усиливались диспропорции в сфере производства и потребления, падала инвестиционная активность производителей, усиливалась разбалансированность технико-технологических характеристик основных фондов и инвестиций в основной капитал по базовым видам экономической деятельности. Развитие, основанное на экстенсивном использовании основных факторов, снижало конкурентоспособность российской экономики и динамику ее развития. Рост инвестиций в основной капитал, наблюдавшийся до второй половины 2012 г., не приводил к повышению отдачи на единицу вложенных средств и

¹ Автор раздела: О. Изряднова – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

труда. Расширение внутреннего потребительского спроса до второй половины 2014 г. связано с ростом заработной платы, значительно превышающим динамику производительности труда (табл. 2).

Таблица 2

Основные макроэкономические индикаторы социально-экономического развития в 2008–2015 гг., % к предыдущему периоду

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ВВП	105,2	92,2	104,5	104,3	103,5	101,3	100,7	96,3
Индекс промышленного производства	100,6	90,7	107,3	105	103,4	100,4	101,7	96,6
Добыча полезных ископаемых	100,4	99,4	103,8	101,8	101	101,1	101,4	100,3
Обрабатывающие производства	100,5	84,8	110,6	108	105,1	100,5	102,1	94,6
Продукция сельского хозяйства	110,8	101,4	88,5	123,0	95,2	105,8	103,7	103,0
Объем работ в строительстве	112,8	86,8	105,0	105,1	102,5	100,1	97,7	93,0
Инвестиции в основной капитал	109,5	86,5	106,3	110,8	106,8	100,8	97,3	91,6
Оборот розничной торговли	113,7	94,9	106,5	107,1	106,3	103,9	102,5	90,0
Объем платных услуг населению	104,3	97,5	101,5	103,0	103,7	102,0	101,3	97,9
Внешнеторговый оборот	132,5	63,7	132,7	130,6	103,5	100,2	93,2	66,6
Экспорт	134,6	63,7	132,1	131,3	102,3	99,2	95,1	68,2
Импорт	130,7	64,1	131,1	128,4	105,3	102,3	92,2	63,0
Индекс потребительских цен (на конец года)	113,3	108,8	108,8	106,1	106,6	106,8	109,1	112,9
Индекс цен производителей промышленных товаров (на конец года)	93,0	113,9	116,7	112,0	105,1	103,4	106,1	110,7
Реальные располагаемые денежные доходы населения	102,4	103,0	105,9	100,5	104,6	104,0	99,3	96,0
Реальная начисленная заработная плата	111,5	96,5	105,2	102,8	108,4	104,8	101,2	90,5
Реальный размер назначенных пенсий	118,4	110,7	134,8	101,2	104,9	102,8	100,9	96,2
Уровень общей безработицы	6,2	8,2	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6
Сальдированный финансовый результат	62,9	116,6	144,1	114,2	110,8	82,7	90,9	148,6
Производительность труда	104,8	95,9	103,2	103,8	103,0	101,9	100,8	96,8

Источник: Росстат.

По итогам 2015 г. ВВП составил 96,3% к показателю предыдущего года и снизился впервые после кризиса 2008–2009 гг. Сокращение ВВП в 2015 г. по сравнению с кризисом 2008–2009 гг. было менее глубоким и определялось различиями в динамике отдельных компонентов совокупного спроса в последние 5 лет.

Общей чертой для ситуации 2009 и 2015 гг. стало падение внутреннего спроса, а отличительной особенностью 2015 г. – сохранение положительной динамики внешнего спроса. Такое соотношение темпов внешнего и внутреннего спроса в 2015 г. отмечалось только в острой фазе кризиса в III квартале 1998 г. – II квартале 1999 г.

Если в 2010 г. – I квартале 2013 г. фиксировались опережающие темпы роста внутреннего спроса относительно ВВП и внешнего спроса, то со II квартала 2013 г. ситуация

изменилась – доминирующим фактором стагнации российской экономики стало резкое замедление темпов роста внутреннего спроса. Именно в этот период начала проявляться тенденция к замедлению темпов потребительского спроса. Ситуация существенно осложнилась со второй половины 2014 г. в результате формирования принципиально новых политико-экономических факторов. Изменение конъюнктуры мирового рынка при одновременном введении санкций и контрмер оказало существенное влияние на основные параметры функционирования экономики. В III–IV кварталах 2014 г. началось падение курса рубля, а также ускорение инфляции при сокращении масштабов внешнего спроса. Внутренний спрос в IV квартале 2014 г. формировался под действием, с одной стороны, резкого всплеска ажиотажного потребительского спроса, инициированного усилением инфляционных ожиданий населения, а с другой – сжатия инвестиционного спроса в результате удорожания кредитных ресурсов при динамичном повышении ключевой ставки на протяжении года с 5,5% (03.02.2014) до 17% (16.12.2014). Эта совокупность факторов определила стартовые условия 2015 г.

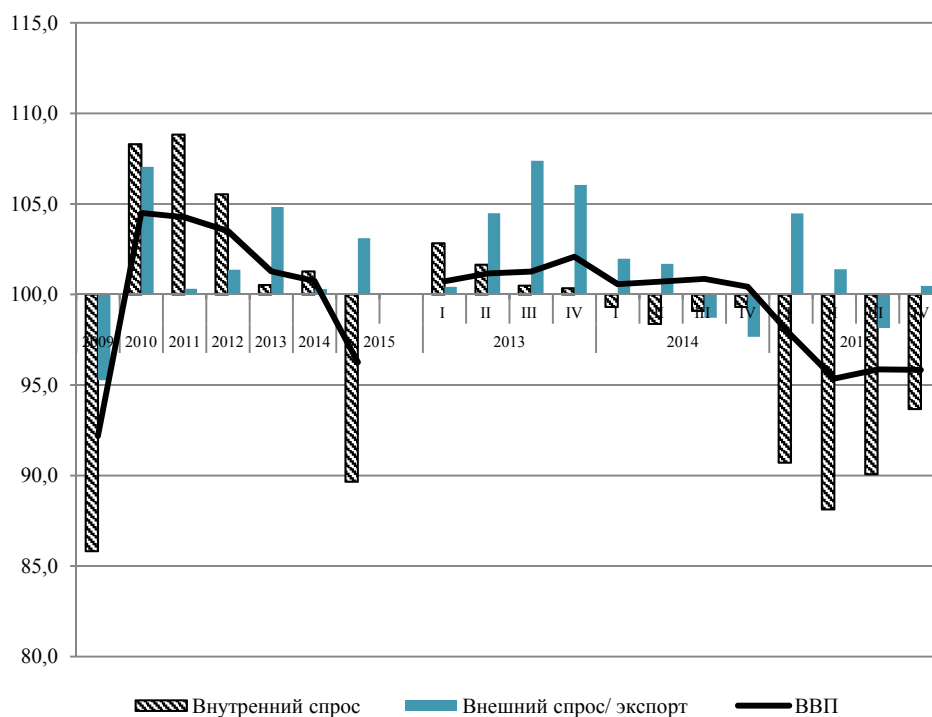


Рис. 1. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2009–2015 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

В I квартале 2015 г. впервые после кризиса 2009 г. было зафиксировано падение ВВП на 2,2% относительно соответствующего периода предыдущего года. Изменение конъюнктуры и цен на мировом рынке оказало негативное влияние на уровень спроса на товары российского экспорта. Ограничения, связанные с санкциями, определили сокращение и структурные сдвиги в импорте. В 2015 г. стоимостной объем экспорта товаров снизился на 31,8%, а импорта – на 37,0% относительно 2014 г. Сокращение экспорта товаров

определялось ухудшением мировой конъюнктуры: средние цены на товары российского экспорта снизились на 35,2% по сравнению с 2014 г. Падение цен частично компенсировалось наращиванием физических объемов экспорта товаров на 5,2% (по методологии платежного баланса) и на 3,1% (по методологии СНС) (табл. 3).

Таблица 3

Вклад чистого экспорта в ВВП в 2011–2015 гг. (по методологии СНС)

	2011	2012	2013	2014	2015
Текущие цены, млрд руб.					
ВВП	59 698,1	66 926,9	71 055,4	77 893,1	80 412,5
чистый экспорт	4 854,4	4 537,9	3 988,4	5 167,8	6 511,3
экспорт	16 865,2	18 324,8	18 909,3	21 464,2	23 606,5
импорт	12 010,8	13 786,9	14 920,9	16 296,4	17 095,2
В % к итогу					
ВВП	100	100	100	100	100
чистый экспорт	8,1	6,8	5,6	6,6	8,1
экспорт	28,3	27,4	26,6	27,6	29,4
импорт	20,1	20,6	21,0	20,9	21,3
В % к предыдущему году, в сопоставимых ценах					
ВВП		103,5	101,3	100,7	96,3
чистый экспорт		80,8	113,2	119,3	171,8
экспорт		101,1	104,6	98,0	103,1
импорт		108,7	103,8	93,2	74,4

Источник: Росстат.

На динамику импорта существенное влияние оказали девальвация рубля, уменьшение доходов экономики и населения, а также ограничительные меры в отношении ввоза отдельных категорий товаров. Основным фактором снижения объема импорта товаров выступало сокращение физических объемов поставок в 2015 г. на 22,3% по методологии платежного баланса и на 25,6% по методологии СНС к показателю годом ранее.

При сложившемся соотношении темпов и структуры внешнеторгового оборота в 2015 г. в России сохранилось положительное сальдо внешней торговли, и его вклад в динамику ВВП повысился до 8,1% против 6,6% в 2014 г.

Снижение курса рубля оказало неоднозначное воздействие на российскую экономику. С одной стороны, оно ослабило влияние внешних факторов на отдельные сектора российской экономики, а с другой – привело к повышению издержек производства за счет удорожания импорта промежуточных товаров. В условиях экономической неопределенности, ухудшения ожиданий производителей, роста инфляции, а также ограниченных возможностей замещения выпадающих внешних источников материальных ресурсов и финансирования усилилось сужение внутреннего рынка.

Динамика внутреннего спроса находилась в области отрицательных значений с начала 2014 г., а в 2015 г. осложнилась одновременным падением отечественного производства товаров и услуг и импорта.

Масштабное падение импорта в 2015 г. определило структурные изменения внутреннего рынка: при сокращении потребительского спроса, снижении доходов населения и ослаблении курса рубля доля товаров отечественного производства в ресурсах розничной торговли повысилась до 63% в III квартале 2015 г. (59% годом ранее).

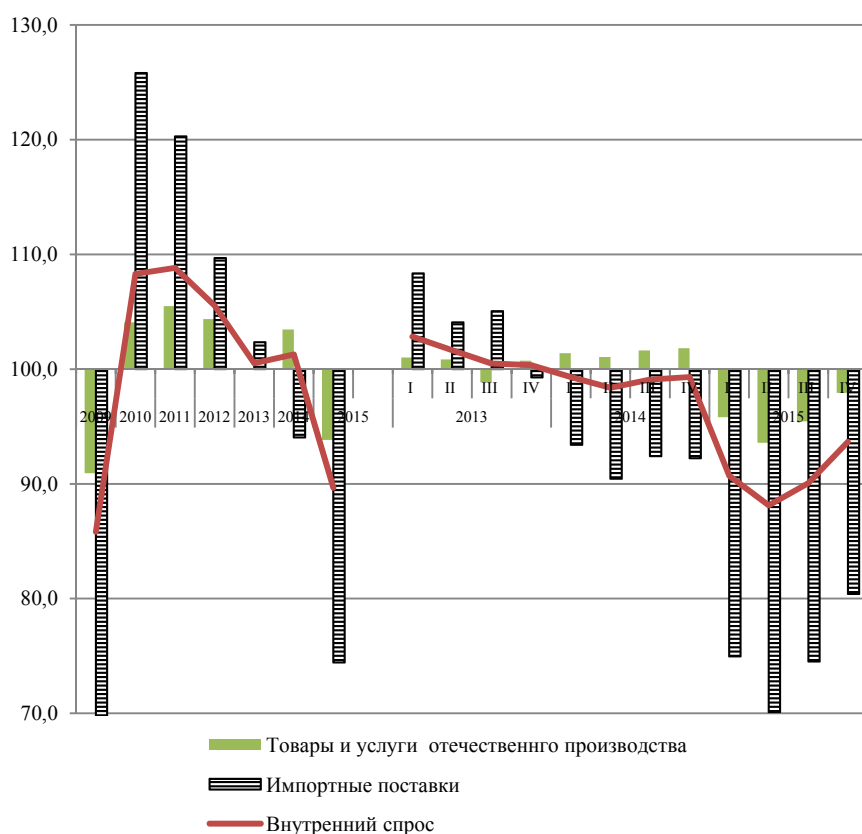


Рис. 2. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2009–2015 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

Таблица 4

Структура товарных ресурсов розничной торговли, в фактических ценах, %

	Товарные ресурсы розничной торговли	В том числе	
		собственного производства	поступившие по импорту
2014			
I квартал	100	57	43
II квартал	100	59	41
III квартал	100	59	41
IV квартал	100	56	44
Год	100	58	42
2015			
I квартал	100	59	41
II квартал	100	66	34
III квартал	100	63	37
IV квартал	100	61	39
Год	100	62	38

Источник: Росстат.

Высокая доля импорта в обороте розничной торговли и в объеме промежуточного потребления и инвестиций в основной капитал усилила зависимость баланса валовых ре-

сурсов экономики от изменений внешнеэкономической конъюнктуры. В структуре импорта поставки потребительских и инвестиционных товаров сократились значительно сильнее относительно товаров промежуточного потребления. Следует отметить, что снижение доли потребительских товаров в структуре импорта объясняется как формированием процессов импортозамещения по продовольственным товарам, так и общим сокращением спроса населения при опережающем росте цен на импорт по сравнению с отечественными товарами (табл. 5).

Таблица 5

**Структура импорта по функциональному характеру использования
(по методологии платежного баланса), % к итогу**

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
2010	40,7	19,5	39,8
2011	36,6	21,4	42,0
2012	38,1	24,9	37,0
2013	37,6	24,3	38,0
2014	36,1	24,5	39,4
I квартал	38,3	23,1	38,6
II квартал	34,7	26,1	39,2
III квартал	35,6	23,4	41,0
IV квартал	36,5	25,2	38,3
2015	36,4	23,2	40,4
I квартал	37,7	21,6	40,7
II квартал	36,4	21,7	41,9
III квартал	35,2	23,6	41,2
IV квартал	36,4	23,2	40,4

Источник: Росстат.

На динамику и структуру импорта промежуточных и инвестиционных товаров в 2015 г. существенное влияние оказали углубление спада инвестиций в основной капитал, сокращение спроса на инвестиционные товары. Повышение доли товаров промежуточного потребления отражало недостаточный уровень локализации основного производства и компонентов в сегменте производств с высокой долей промышленной сборки.

Падение инвестиций в основной капитал привело к одновременному сокращению спроса на отечественные и импортные капитальные товары и усиливало развитие негативных тенденций на внутреннем рынке. Дополнительные сложности возникли из-за введенных ограничений на поставки отдельных видов технологического оборудования, необходимых для реализации инвестиционных планов добывающих и обрабатывающих производств и инфраструктурных проектов.

Замедление внутреннего производства было обусловлено как низкой конкурентоспособностью отечественных товаров и услуг по сравнению с импортными аналогами, так и низкой эффективностью производства в сегменте неторгуемых товаров и услуг по сравнению с экспортоориентированным сектором экономики. В 2015 г. уменьшение выпуска товаров и услуг для внутреннего потребления на 6,2%, не компенсированное ростом экспорта, привело к усилению спада производства относительно предыдущего года.

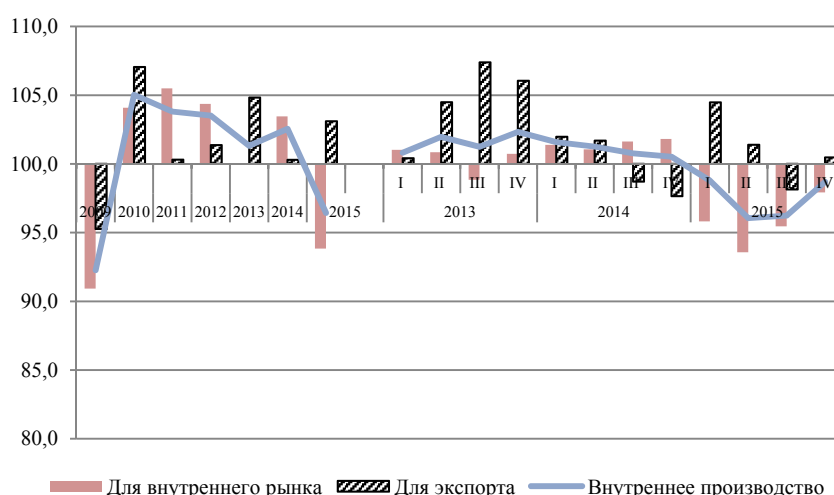


Рис. 3. Динамика отечественного производства товаров и услуг по компонентам в 2009–2015 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

4.1.2. Использование ВВП в 2011–2015 гг.: потребительский и инвестиционный спрос

Структура использования ВВП определялась изменением пропорций между конечным потреблением, валовым накоплением и изменением вклада чистого экспорта (табл. 6).

Таблица 6

Структура использованного ВВП в 2011–2015 гг., % к итогу, в действующих ценах*

	2011	2012	2013	2014	2015
Валовой внутренний продукт	100,0	100,0	100,0	100,0	100
В том числе:					
Расходы на конечное потребление	68,8	70,4	73,6	72,3	73,5
домашних хозяйств	50,2	51,3	53,6	53,2	53,8
государственного управления	18,2	18,7	19,7	18,8	19,3
некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Валовое накопление	23,1	22,9	21,1	21,1	20,9
валовое накопление основного капитала	20,0	20,2	20,2	21,4	22,0
изменение запасов материальных оборотных средств	3,1	2,7	0,9	-0,3	-1,1
Чистый экспорт	8,1	6,8	5,6	6,6	8,1
Статистическое расхождение	0,0	-0,1	-0,4	-0,1	-2,5

* Данные отличаются от предыдущих публикаций на величину изменений, связанных с внедрением международной методологии оценки жилищных услуг, потреблением основного капитала и согласованием данных об экспорте и импорте с данными платежного баланса.

Источник: Росстат.

Специфической особенностью 2015 г. стало более глубокое падение конечного потребления домашних хозяйств по сравнению с динамикой инвестиций в основной капитал. Если в 2010–2014 гг. основным фактором, поддерживающим позитивный тренд развития российской экономики, было потребление домашних хозяйств, то в 2015 г. паде-

ние реальных доходов, повышение нагрузки на домохозяйства по погашению задолженности по кредитам и рост инфляционных ожиданий привели к сокращению конечного потребления домашних хозяйств почти на 10,1% относительно предыдущего года.

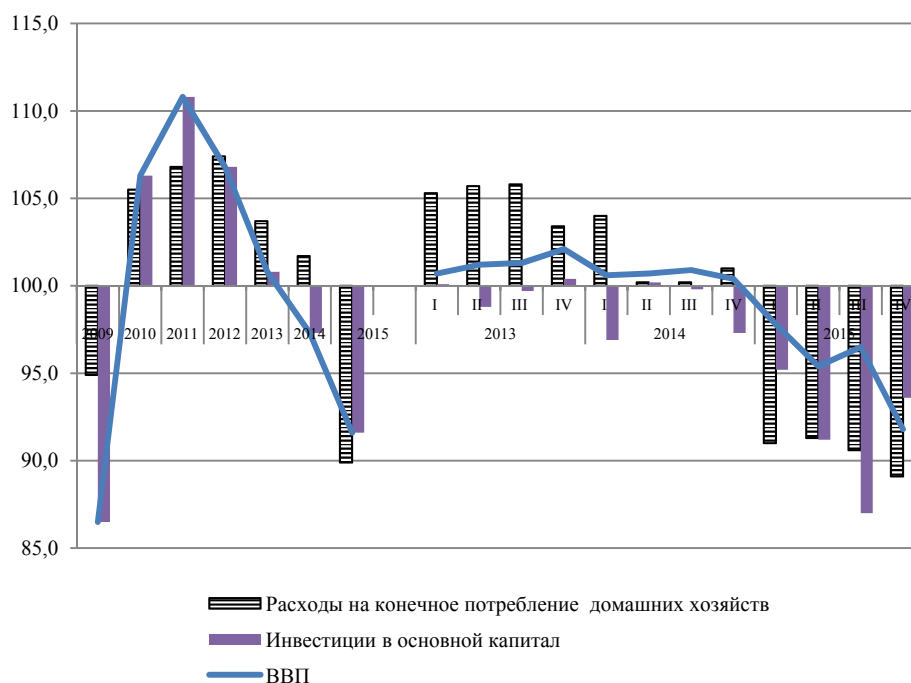


Рис. 4. Динамика конечного потребления домашних хозяйств и инвестиций в основной капитал в 2009–2015 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

В условиях растущей инфляции и неопределенности общеэкономической ситуации произошло изменение модели потребительского поведения: доля сбережений в доходах населения повысилась до 14,1%, в том числе во вкладах и ценных бумагах – до 6,5% (в 2014 г. – соответственно 6,9 и 0,8%). В 2015 г. интерес населения к приобретению валюты при резкой девальвации рубля заметно ослаб и сместился в область организованных форм сбережений в кредитных учреждениях, которые с конца 2014 г. повысили ставки по депозитам.

При сложившейся динамике ВВП и использовании основных факторов производства к 2014 г. был исчерпан потенциал повышения расходов на оплату труда, и в 2015 г. динамика основных показателей уровня жизни населения определялась их постепенным замедлением. В 2015 г. реальные располагаемые доходы населения снизились на 4,0%, в том числе среднемесячная начисленная заработная плата – на 9,5% и средний размер назначенных пенсий – на 3,8%. Поскольку оплата труда оказывает доминирующее влияние на уровень доходов населения (66,0% в доходах населения), обозначившаяся к концу года тенденция к углублению снижения реальной заработной платы становится основным фактором, определяющим социальные параметры уровня жизни населения в 2016 г. Ситуация осложняется и тем обстоятельством, что в 2015 г. сократились доходы населения от собственности и предпринимательской деятельности.

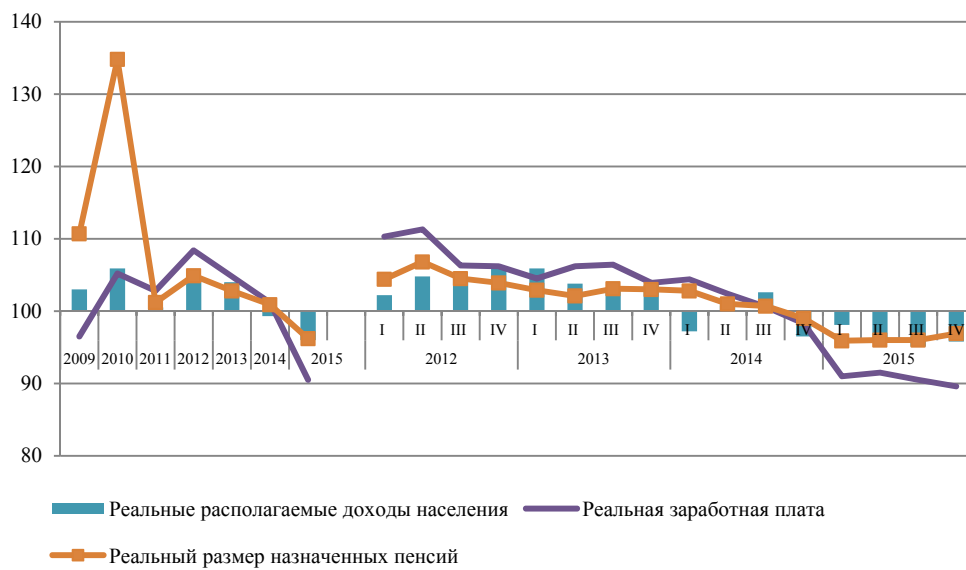


Рис. 5. Динамика реальных доходов населения в 2009–2015 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года*

* Квартальные данные по доходам населения в 2014–2015 гг. предварительные и подлежат уточнению.
Источник: Росстат.

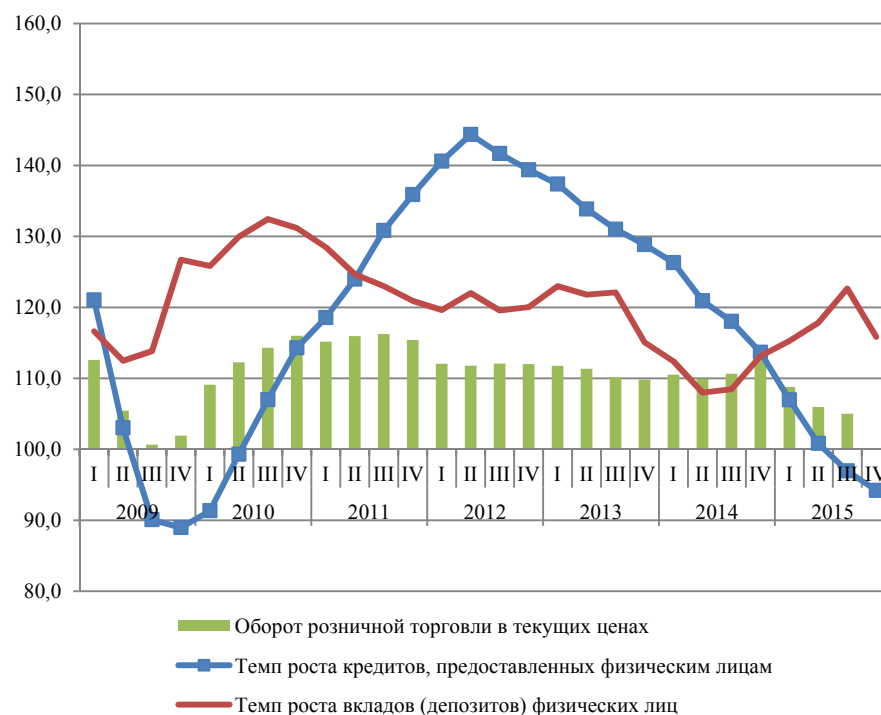


Рис. 6. Динамика кредитов, предоставленных населению, и вкладов населения в 2009–2015 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

В 2015 г. оборот розничной торговли сократился на 10,0%, а платных услуг населению – на 2,1% относительно предыдущего года. Падение оборота розничной торговли в таких масштабах не наблюдалось ни в кризис 1999 г., ни в 2009 г. Доля расходов населения на покупку товаров в 2015 г. снизилась на 3,1 п.п. по сравнению с 2014 г. и составила 54,5% доходов населения.

Сокращение потребительского спроса сопровождалось сужением рынка и продовольственных, и непродовольственных товаров. Рынок продовольственных товаров в 2015 г. составил 90,8%, а непродовольственных – 89,3% от показателей 2014 г. Негативное развитие событий на продовольственном рынке фиксировалось с июня 2014 г., а на непродовольственном – с начала 2015 г. Если до октября 2014 г. оборот розничной торговли поддерживался положительной динамикой доходов населения, то в ноябре 2014 г. – декабре 2015 г. ситуация менялась под влиянием резкого замедления роста номинальных доходов населения и высоких темпов инфляции. Индекс потребительской инфляции в 2015 г. составил 112,9%, в том числе по продовольственным товарам – 114,0%, по непродовольственным – 113,7% и по услугам – 10,2%.

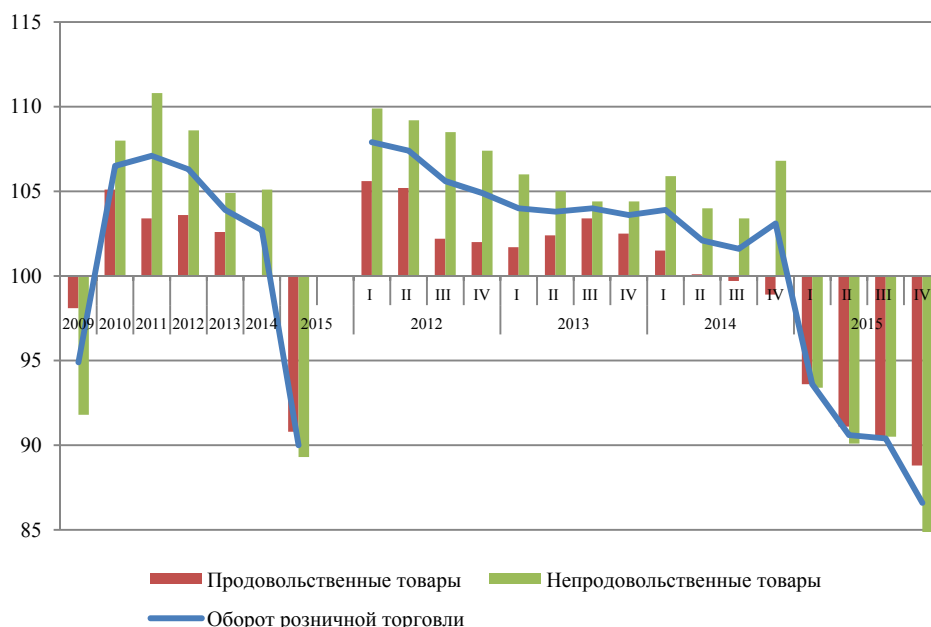


Рис. 7. Динамика оборота розничной торговли в 2009–2015 гг., % к соответствующему месяцу предыдущего года

Источник: Росстат.

В динамике ВВП по компонентам конечного использования в 2015 г. доля валового сбережения в ВВП сократилась до 26,5% при показателе 31,2% в 2011 г. (табл. 7). Валовое накопление в 2015 г. составило 20,9% при изменении его структуры. Падение темпов экономического роста привело к сокращению запасов материальных оборотных средств. Доля валового накопления в основном капитале повысилась по сравнению с предыдущим годом, однако удельный вес инвестиций в основной капитал в ВВП сохранился на среднем за период 2013–2014 гг. уровне и составил порядка 18,1%. Характерная черта

российской инвестиционной модели – значительные объемы сбережений, заметная часть которых не трансформируется в инвестиции в основной капитал. Низкий уровень трансформации валового национального сбережения и валового накопления в инвестиции в основной капитал является хроническим явлением функционирования российской экономики на протяжении весьма длительного периода времени.

Таблица 7

**Основные показатели инвестиционного
потенциала экономики в период
2011–2015 гг., % ВВП**

	2011	2012	2013	2014	2015
Валовое сбережение	31,9	29,6	26,4	27,7	26,5
Валовое накопление основного капитала	20,0	20,2	20,2	21,4	22,0
Вклады (депозиты) физических лиц (на конец года)	19,9	21,3	23,9	23,8	27,1
Средства Резервного фонда (на конец года)	1,3	1,2	2,7	3,7	4,5
Средства Фонда национального благосостояния (на конец года)	4,5	4,2	3,8	3,7	6,5
Инвестиции в основной капитал	18,5	18,8	18,7	17,8	18,1

Источник: Росстат.

С III квартала 2014 г. под влиянием роста стоимости кредитных ресурсов, ограничения доступа компаний к заимствованию на мировых финансовых рынках и высоких геополитических рисков фиксировалось усиление спада инвестиционной деятельности. В 2015 г. инвестиции в основной капитал сократились на 8,4% относительно показателей годом ранее.

Анализ структуры использования ВВП и счета операций с капиталом иллюстрирует асимметрию формирования внутренних ресурсов сбережения и их использования на инвестиционные цели. Российская инвестиционная модель характеризуется значительными объемами сбережений, существенную часть которых экономика не трансформирует в инвестиции в основной капитал.

4.1.3. Структура ВВП по источникам доходов

Характер развития российской экономики является отражением снижающегося потенциала развития, что подтверждается высокой загрузкой производственных мощностей, отсутствием масштабных инвестиций, низким уровнем безработицы. Кроме того, длительный рост издержек производства, связанный с тарифной политикой инфраструктурных монополий, и рост заработной платы, опережающий производительность труда, еще более осложняют ситуацию.

В структуре затрат на производство сохраняется высокий удельный вес материальных затрат за счет как сырья и материалов, так и топливно-энергетической составляющей. Низкая эффективность использования факторов производства остается одной из основных причин низких рентабельности производства и конкурентоспособности отечественных товаров на внутреннем и внешнем рынках. В условиях падения темпов экономического роста в 2014–2015 гг. произошла корректировка ценовой политики, которая определила особенности динамики финансовых результатов экономической деятельности и показателей рентабельности. В 2015 г. рентабельность производства повысилась на 2,5 п.п. по сравнению с 2014 г. (табл. 8).

Таблица 8

**Рентабельность проданных товаров, продукции, работ,
услуг по видам экономической деятельности в 2010–2015 гг., %**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего в экономике	10,0	9,6	8,6	7,0	7,3	9,3
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	9,1	9,1	10,7	5,2	17,4	21,3
Рыболовство, рыбоводство	19,6	18,2	16,2	16,5	28,6	59,4
Добыча полезных ископаемых	31,9	31,4	28,0	22,1	19,2	26,8
Обрабатывающие производства	14,8	13,2	10,7	8,8	9,9	12,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	7,1	6,4	3,9	4,4	3,7	5,5
Строительство	4,5	4,3	5,0	8,3	3,4	5,4
Оптовая и розничная торговля	8,3	8,9	6,7	6,5	6,1	7,1
Гостиницы и рестораны	6,2	5,9	5,9	6,0	4,4	5,8
Транспорт и связь	13,5	11,4	11,1	9,7	8,4	10,6
из них связь	27,7	21,9	23,7	23,6	20,8	21,4
Финансовая деятельность	0,6	-0,3	0,8	0,5	1,5	0,5
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	9,3	9,2	10,6	10,4	10,7	9,7
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	12,8	6,8	8,3	7,8	10,3	11,7
Образование	6,6	4,1	2,5	11,8	2,3	6,2
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	5,6	1,7	6,6	4,8	6,2	7,6

Источник: Росстат.

Таблица 9

Индексы цен и тарифов в 2010–2015 гг., декабрь к декабрю

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Индекс потребительских цен	108,8	106,1	106,6	106,5	111,4	112,9
Индекс цен производителей промышленных товаров	116,7	112,0	105,1	103,7	105,9	110,7
Добыча полезных ископаемых	117,1	126,3	109,3	107,0	98,4	109,8
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	116,1	128,1	110,5	107,7	97,0	109,8
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	130,9	112,4	98,9	101,0	109,9	110,0
Обрабатывающие производства	116,9	108,3	103,2	101,6	108,5	112,2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	113,8	105,1	107,0	108,1	104,5	109,3
Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции	123,6	94,9	110,8	102,7	114,1	108,5
Сводный индекс цен строительной продукции	109,1	108,0	106,9	104,9	107,2	110,3
Индекс тарифов на грузовые перевозки	133,1	107,7	107,5	108,0	100,9	111,5

Источник: Росстат.

В 2010–2013 гг. мотивацией к ослаблению динамики цен и тарифов производителей было стремление к сохранению спроса на внутреннем рынке. В 2014 г. произошло изменение сложившейся четырехлетней тенденции, и цены производителей в промышленности и строительстве стали динамично расти (табл. 9). В 2015 г. цены в обрабатывающих производствах увеличились на 12,2% к 2014 г. и на 21,7% – к 2013 г. В добыче полезных ископаемых рост цен в 2015 г. на 9,8% компенсировал их падение в предыдущем году, а повышение цен к 2013 г. составило 8,1%. На изменение ситуации в инвестиционной сфере строительство отреагировало ростом цен в 2015 г. на 18,2% относительно 2013 г. При этом следует отметить, что рост номинальной заработной платы характеризовался более сдержанными темпами. На финансовые результаты деятельности позитивное вли-

яние оказали опережающий рост цен производителей, эффект девальвации рубля и относительное сокращение затрат на оплату труда. Доля валовой прибыли экономики в 2015 г. составила 43,6% ВВП и на 2,5 п.п. превысила показатель 2014 г. (табл. 10).

Таблица 10

**Структура формирования ВВП по источникам доходов
в 2011–2015 гг., % к итогу, в текущих ценах**

	2011	2012	2013	2014	2015
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100
В том числе:					
оплата труда наемных работников, включая скрытые оплаты труда и смешанные доходы	43,9	44,2	46,1	44,8	45,4
чистые налоги на производство и импорт	14,6	14,7	14,2	14,1	11,0
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	41,5	41,1	39,7	41,1	43,6

Источник: Росстат.

При абсолютном сокращении чистых налогов на производство и импорт с 11,0 трлн руб. в 2014 г. до 8,8 трлн руб. в 2015 г. доля оплаты труда в ВВП в 2015 г. составила 45,5%. Следует отметить, что с учетом действующей с 2012 г. тенденции снижения темпов роста производства и производительности труда и динамичного роста номинальной оплаты труда, в частности, в бюджетном секторе в 2012–2013 гг. по сравнению с 2014 г. сформировались серьезные ограничения для дальнейшего повышения расходов на заработную плату. В 2014–2015 гг. возможности дальнейшего роста затрат на оплату труда стали жестко лимитироваться изменениями конкурентной среды на товарных рынках, ростом цен и повышением издержек производства¹.

**4.1.4. Динамика и структура производства
по видам экономической деятельности**

Торможение квартальной динамики экономического развития на протяжении последних трех лет сопровождалось ослаблением темпов промышленного производства, оборота розничной торговли и строительно-инвестиционной деятельности. В 2015 г. впервые после кризиса 2008–2009 гг. было зафиксировано падение индекса физического объема выпуска по базовым видам экономической деятельности по сравнению с предыдущим годом при усилении тенденции к сокращению выпуска по кварталам. Если в 2014 г. неустойчивость показателей инвестиционной деятельности частично компенсировалась сохранением положительной динамики оборота розничной торговли, промышленного и сельскохозяйственного производства, то ситуация в 2015 г. осложнилась одновременным сокращением масштабов потребительского и инвестиционного спроса при усилении спада промышленного производства. Индекс промышленного производства в 2015 г. составил 96,6%, объема работ в строительстве – 93,0% и оборота розничной торговли – 90,0% относительно предыдущего года. Падение выпуска в реальном секторе экономики привело к сокращению спроса на услуги инфраструктуры. Позитивное влияние на экономическую динамику в 2015 г., как и годом ранее, оказало только увеличение объема выпуска продукции сельского хозяйства на 3,0% по сравнению с 2014 г.

¹ Подробно о влиянии структурных, внешнеторговых и конъюнктурных факторов см. раздел 4.2.

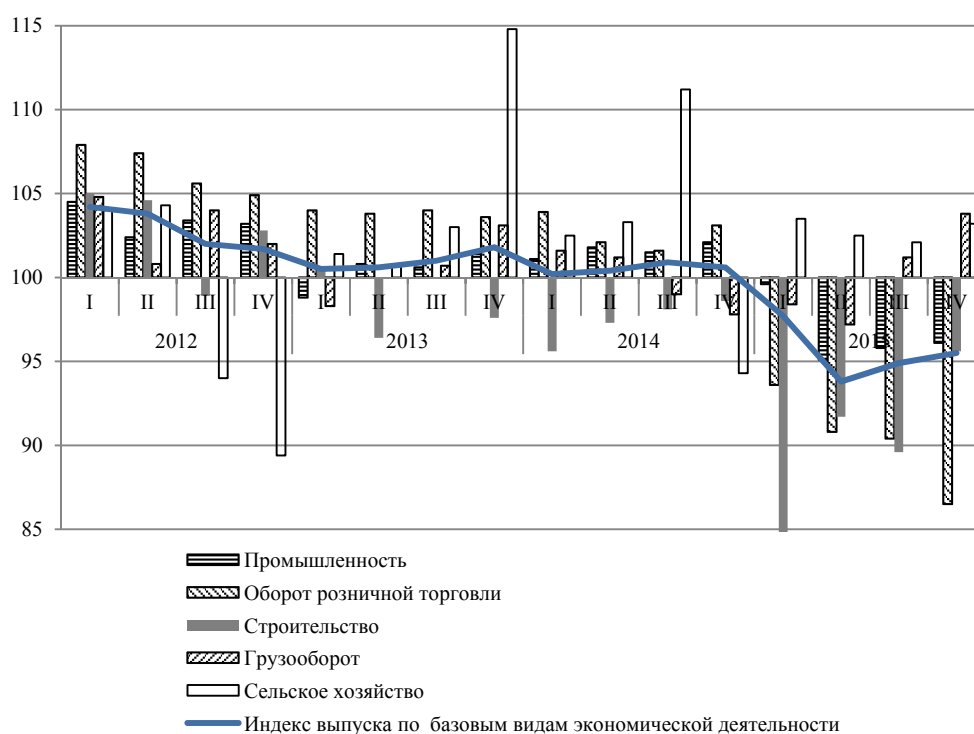


Рис. 8. Динамика базовых видов экономической деятельности в 2012–2015 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

Отличительной особенностью 2015 г. стало одновременное падение выпуска в торговом и в неторгуемом секторах экономики (в торговом секторе экономики выпуск составил 98,0% и в неторгуемом – 96,3% от показателя 2014 г.).

В 2015 г. впервые после 2009 г. было зафиксировано падение производства валовой добавленной стоимости неторгуемого сектора экономики по сравнению с предыдущим годом. Падение темпов роста добавленной стоимости неторгуемого сектора экономики фиксировалось по всем наблюдаемым укрупненным видам деятельности. Под влиянием усиления спада строительно-инвестиционной деятельности увеличилось сокращение доходов от операций с недвижимым имуществом. Наиболее значительным с учетом ускорения негативной квартальной динамики в 2015 г. стало сокращение темпов оптовой и розничной торговли. Это связано с резким сужением спроса населения на услуги под влиянием падения доходов населения, сжатия строительно-инвестиционной деятельности и сопряженных видов финансовых услуг.

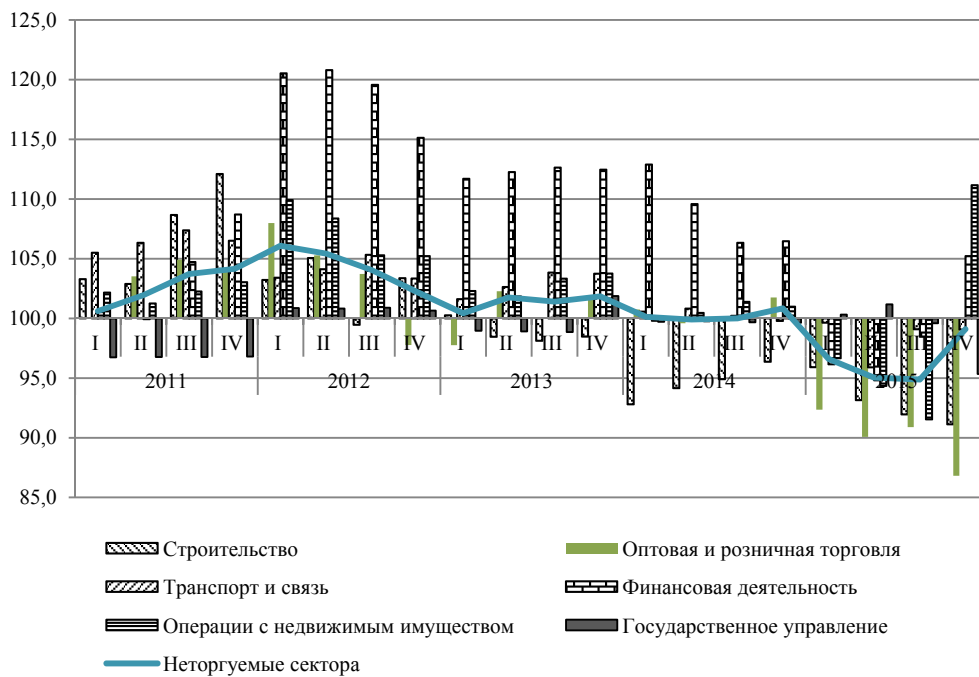


Рис. 9. Динамика валовой добавленной стоимости в неторгуемом секторе экономики в 2011–2015 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

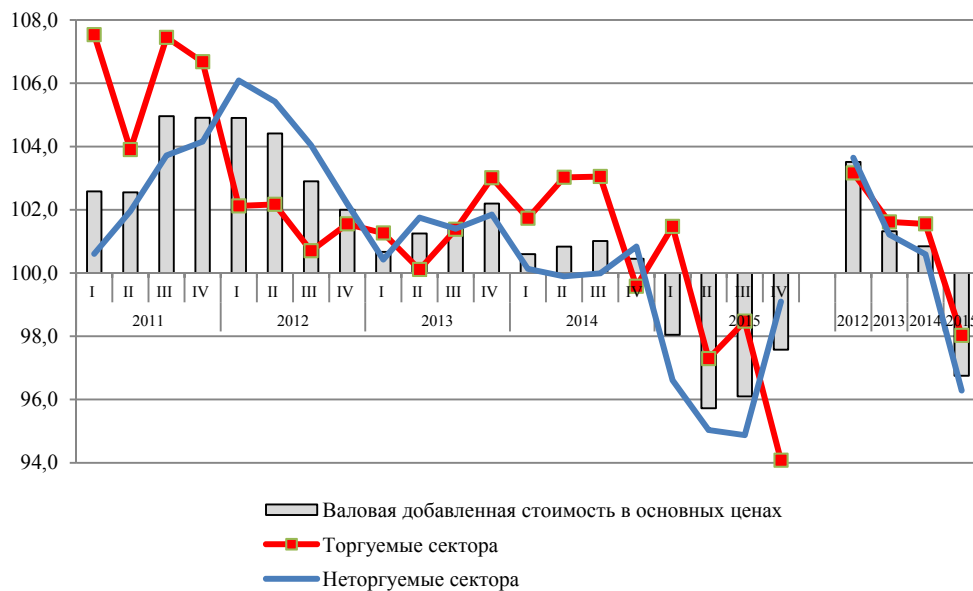


Рис. 10. Динамика ВВП по торгуемому и неторгуемому секторам экономики в 2011–2015 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

Кризис российской промышленности 2015 г. характеризовался более глубоким спадом обрабатывающих производств при относительно слабой положительной динамике добычи топливно-энергетических полезных ископаемых. Проявления кризисных явлений по видам экономической деятельности свидетельствовали об отсутствии процессов реструктуризации отечественного бизнеса, направленных на формирование новых конкурентоспособных рынков отечественной продукции. Достигнув предкризисного уровня, российская экономика со второй половины 2012 г. начала демонстрировать признаки замедления роста. В этой ситуации особое влияние оказывали внутренние ограничения, связанные с тем, что структура экономики не претерпела существенных изменений, а потенциал воздействия факторов, способствующих росту, оказался фактически исчерпанным. Со II квартала 2013 г. в обрабатывающем производстве стало фиксироваться падение объемов выпуска. В 2015 г. индекс промышленного производства составил 96,4% к показателю годом ранее. Структурные особенности промышленной динамики в 2015 г. по отношению к 2014 г. определяются слабым ростом добычи полезных ископаемых (100,3%) при усилении спада обрабатывающего производства (94,5%).

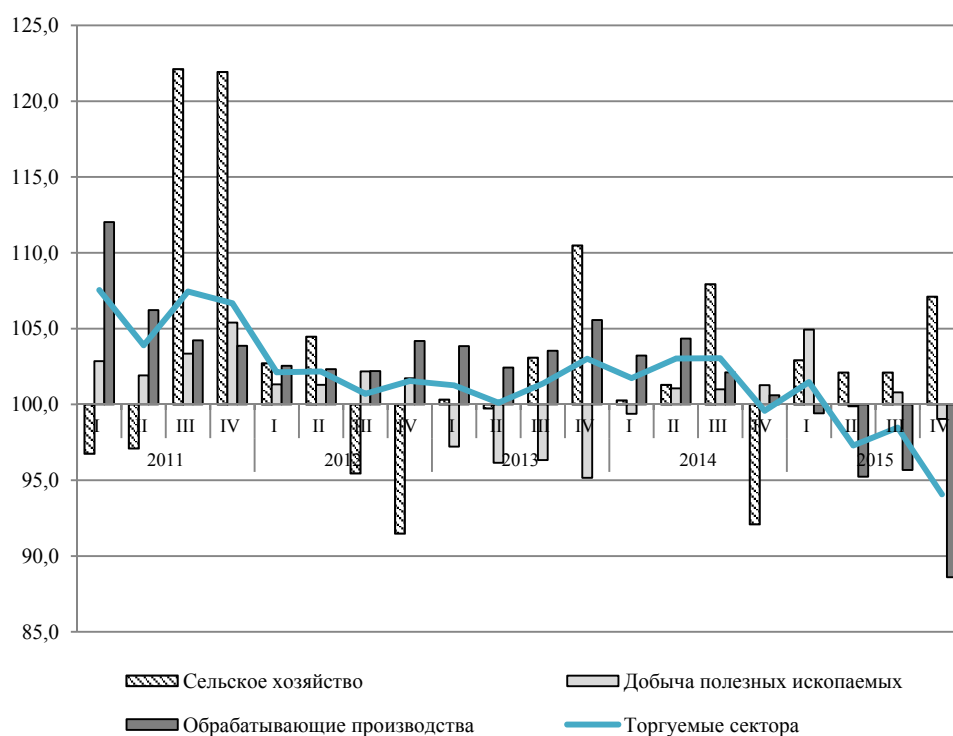


Рис. 11. Динамика валовой добавленной стоимости в торговом секторе экономики в 2011–2015 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

Положительная динамика в годовом выражении в 2015 г. фиксировалась только в химическом производстве (106,3%), в производстве кокса и нефтепродуктов (100,3%) и в производстве пищевых продуктов (102,0%) (табл. 11).

Таблица 11

**Индексы производства по основным видам обрабатывающих производств
в 2010–2015 гг., % к предыдущему году**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Обрабатывающие производства	110,6	108,0	105,1	100,5	102,1	94,6
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	103,2	103,9	104,1	100,6	102,5	102
текстильное и швейное производство	108,8	100,8	100,7	104,3	97,5	88,3
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	119,9	105,7	98,1	95,6	97,2	88,6
обработка древесины и производство изделий из дерева	113,4	110,2	96,2	108,0	94,7	96,6
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	103,1	106,5	105,8	94,8	100,4	93,7
производство кокса и нефтепродуктов	106,0	103,8	103,1	102,3	105,7	100,3
химическое производство	110,6	109,5	104,1	105,4	100,1	106,3
производство резиновых и пластмассовых изделий	124,4	111,4	112,8	105,9	107,5	96,3
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	114,5	107,4	110,7	98,0	101,8	92,2
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	112,4	107,0	104,8	100,0	100,6	93,5
производство машин и оборудования	115,2	111,1	102,7	96,6	92,2	88,9
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	118,9	111,9	106,4	99,0	99,5	92,1
производство транспортных средств и оборудования	127,2	117,2	110,3	102,2	108,5	91,5
прочие производства	120,6	105,3	102,6	95,4	102,7	94,0

Источник: Росстат.

На динамику химического производства в текущем году позитивное влияние оказало изменение структуры спроса. В условиях девальвации рубля сокращение объема подорожавшего импорта позволило российским химическим предприятиям, с одной стороны, расширить нишу для отечественных товаров на внутреннем рынке, а с другой – нарастить физические объемы экспорта. В наибольшей степени фактор импортозамещения сказался на динамике производства фармацевтической продукции и бытовой химии, выпуск которых за 2015 г. увеличился соответственно на 8,9 и 6,6% по сравнению с предыдущим годом. При этом отметим, что фармацевтическое производство в среднесрочной перспективе имеет определенный потенциал роста благодаря как государственной поддержке, так и повышению инвестиционной привлекательности для российских и иностранных инвесторов. За последние три года в России введено в действие более 10 новых фармацевтических заводов при одновременной модернизации существующих мощностей и освоении российскими производителями новых компетенций и знаний. Несмотря на сложные макроэкономические условия, расширяется сотрудничество с международными компаниями: в Санкт-Петербурге компания Bayer подписала соглашение с компанией «Полисан» о производстве в России трех препаратов немецкого концерна; компания Novartis строит завод; в Калужской области открылись локальное производство шведско-британской фармацевтической компании AstraZeneca (коммерческий выпуск начнется в I квартале 2016 г.) и завод по производству инсулина, по заливке его в картриджи и упаковке готового лекарства датской компании Novo Nordisk; в Кировской области заключено соглашение с компанией Merck о локализации производства на заводе «Нанолек» (инвестиции – 10 млн евро).

Рост производства основных химических веществ в октябре 2015 г. на 4,1% относительно прошлого года обусловлен, в частности, выходом на проектную мощность новых нефтехимических заводов, которые были запущены в эксплуатацию в предыдущие годы:

двух крупных заводов по производству полипропилена – «Полиом» (Омская область) и «Тобольск-Полимер» (Тюменская область) и по выпуску поливинилхлорида – «РусВинил» (Нижегородская область).

Относительно секторов химического производства отдельно следует отметить постепенное восстановление производств лакокрасочной продукции и химических волокон. Неустойчивость динамики выпуска этих субпроизводств на протяжении 2015 г. объясняется и сокращением внутреннего спроса, и отсутствием альтернатив развития при неконкурентоспособности продукции на внешнем рынке даже при низких ценах.

Индекс цен производителей в химическом производстве в 2015 г. относительно начала года составил 118,1% и опережал цены производителей в обрабатывающем производстве (111,2%). В результате в январе–ноябре 2015 г. сальдированный финансовый результат химического производства увеличился в 15,5 раза. В этой ситуации рост номинальной заработной платы в химическом производстве за январь–ноябрь на 9,5% (по обрабатывающему производству – на 8,1%) стал фактором, поддерживающим сохранение кадрового состава в отрасли.

Проблемой российской экономики остается точечная поддержка отдельных производств, а не скоординированная система комплексных мер по изменению общих условий для бизнеса. Если сначала производства товаров промежуточного спроса с высокой долей экспортоориентированных производств отреагировали на повышение цен вследствие ослабления рубля восстановлением роста выпуска продукции, то с апреля 2015 г. в этом сегменте обрабатывающего производства фиксировалось падение производства. Дополнительным фактором углубления спада в сегменте товаров промежуточного спроса стало снижение спроса производств инвестиционного комплекса на отечественные комплектующие и материалы. Сокращение выпуска отечественных товаров промежуточного спроса привело к структурным изменениям импорта: удельный вес промежуточных товаров в общем объеме импорта в 2015 г. повысился по сравнению с предыдущим годом.

Низкий инвестиционный спрос обусловил снижение производства и импорта капитальных товаров. В комплексе машиностроительных производств в 2015 г. относительно предыдущего года индекс отечественного производства машин и оборудования составил 88,9%, производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 92,1%, производства транспортных средств – 91,5%. Свертывание инвестиционной деятельности обусловило и сокращение спроса на строительные и конструкционные материалы. В 2015 г. индекс производства строительных материалов составил 92,2%, в металлургическом комплексе – 93,5% относительно 2014 г.

Снижение объемов производства металлургического комплекса стало результатом сокращения спроса потребителей металла, особенно на продукцию высокого передела, на внутреннем и внешних рынках, а также падения мировых цен практически по всей номенклатуре черных и цветных металлов. Однако надо отметить, что при изменении ситуации отечественная металлургия как высококонкурентное производство имеет большой потенциал роста. В черной металлургии завершены крупные проекты, которые сняли дефицит по отдельным видам продукции и способствовали импортозамещению.

Индекс производства нефтепродуктов в 2015 г. в годовом выражении составил 100,4%. Сокращение объемов переработки нефти на 2,7% по сравнению с предыдущим годом определялось структурными сдвигами в экспорте в пользу увеличения физических объемов экспорта сырой нефти.

4.2. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 2015–2016 гг.¹

В течение 2015 г. российские официальные лица неоднократно высказывались о завершении экономической рецессии и достижении дна. Например, в мае 2015 г. ряд высокопоставленных представителей правительства и бизнеса России (в частности, первый вице-премьер РФ И. Шувалов и президент – председатель правления Сбербанка Г. Греф) высказались о завершении наиболее острой фазы текущего кризиса и об ожидаемом улучшении ситуации в экономике. В конце 2015 г. министр экономического развития А. Улюкаев заявил о завершении рецессии и достижении дна российской экономикой. Одновременно с этими заявлениями свои прогнозы на 2015 г. пересмотрели в лучшую сторону (правда, ненадолго) Минэкономразвития России и ряд международных организаций (Bank of America, JP Morgan, МВФ и Всемирный банк). Похожие заявления делались МЭР, в частности, в июле и октябре 2015 г. Их оспаривает главный экономист ВЭБ А. Клепач. В конце августа он отмечал, что нижней точки экономика России еще не достигла, ее ждет дальнейший спад инвестиций и строительства, в то время как бюджетный спрос и потребительский спрос больше не являются факторами, способными сохранить темпы экономического роста на положительной отметке. И уже в декабре Г. Греф спрогнозировал спад экономики РФ в 2016 г. и в дальнейшем – «обветшание» при условии отсутствия реформ во всех отраслях.

В ноябре 2015 г. Минэкономразвития России выпустило обновленную версию прогноза социально-экономического развития России на 2015–2016 гг., являющуюся основой для разработки проекта федерального бюджета на 2016 г. Прогноз содержит три сценария – базовый, консервативный и целевой.

В отношении 2016 г. базовый сценарий прогноза «характеризует основные макроэкономические параметры развития экономики в условиях сохранения консервативных тенденций изменения внешних факторов и консервативной бюджетной политики»². Так, в рамках данного сценария предполагается, что рост ВВП в 2016 г. составит 0,7% по сравнению с 2015 г. (другими словами, экономика выйдет из рецессии на слабоположительные темпы роста), среднегодовая цена на нефть марки Urals составит 50 долл./барр., инвестиции в основной капитал упадут на 1,6% по сравнению с предыдущим годом, численность занятого населения изменится незначительно. Таким образом, базовый вариант прогноза на 2016 г. строится исходя из сохранения текущих тенденций в российской экономике без появления дополнительных факторов, ускоряющих темпы экономического роста.

Консервативный вариант прогноза, как отмечает Минэкономразвития России, строится в условиях крайне неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры (среднегодовая цена на нефть Urals снижается до 40 долл./барр.), углубления спада инвестиций (6,4% по сравнению с 2015 г.) и потребительского спроса, высокой инфляции и негативной динамики в других секторах экономики (промышленность и розничная торговля). Другими словами, основной удар в рамках данного сценария придется на потребительскую и инвестиционную сферы. Консервативный сценарий прогноза развития экономики России в 2016 г., таким образом, является наиболее пессимистичным по сравнению с другими сценариями и предполагает падение ВВП на 1,0% по сравнению с 2015 г.

¹ Авторы раздела: С. Дробышевский – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, М. Казакова – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

² <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/20151026>

Более оптимистичен целевой вариант прогноза, разработанный во исполнение поручения Президента РФ о выходе экономики России на траекторию роста на уровне среднемирового, устойчивую в долгосрочном периоде, и обеспечение макроэкономической сбалансированности в условиях низкой инфляции и повышения производительности труда. Данный сценарий фактически предусматривает переход к новой модели экономического роста, основанной на оптимизации и повышении эффективности расходов федерального бюджета и пересмотре госпрограмм РФ для достижения целевых параметров социально-экономического развития России. Целевой вариант прогноза предполагает повышение темпов экономического роста в 2016 г. до 2,3% по сравнению с 2015 г., возобновление роста инвестиций в основной капитал (до 3,1%), низкую инфляцию (не более 4%) и рост производительности труда. Как отмечает Минэкономразвития России, в целом «основной вклад в увеличение темпов экономического роста в 2016–2020 гг. будут вносить следующие факторы:

- рост инвестиций в расширение производства и производственную инфраструктуру;
- рост инвестиций в увеличение экспорта несырьевых товаров и стимулирование экспорта высокотехнологичной продукции;
- повышение совокупной производительности факторов в результате увеличения вложений в инновационные сектора экономики;
- реализация мер по ресурсоэкономии и сокращению издержек, в том числе связанных с трудовыми затратами и тарифами естественных монополий;
- развитие малого бизнеса, улучшение условий для предпринимательской деятельности и другие факторы»¹.

Наличие в сценариях социально-экономического развития России в 2016 г. прогнозных значений цен на нефть, динамики инвестиций в основной капитал и численности занятого в экономике населения позволяет нам провести декомпозицию прогнозных значений темпов роста ВВП по трем сценариям социально-экономического развития России, описанным выше, в соответствии с разработанными нами алгоритмом. Предлагаемая нами методика, основанная на методологии разложения макроэкономических показателей на структурную, внешнеторговую и конъюнктурную (деловые циклы и случайные шоки) составляющие, позволяет выделить влияние основных факторов на рост ВВП. Данная методика применяется в развитых странах (ОЭСР), однако была доработана нами с учетом специфики российской экономики. Эта специфика заключается в высокой степени зависимости от условий внешней торговли, аппроксимируемых при помощи динамики мировых цен на нефть².

В конце января 2016 г. Росстат опубликовал предварительные итоги 2015 г.³, согласно которым спад ВВП по сравнению с 2014 г. составил 3,7% (что несколько меньше в абсолютном выражении по сравнению с официальным прогнозом МЭР); инвестиции в основной капитал упали на 8,4%; мировые цены на нефть марки Brent, по данным МВФ, в среднем за 2015 г. составили 52,4 долл./барр.⁴

¹ <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz>

² Более подробно методика декомпозиции темпов роста российского ВВП, а также интерпретация полученных нами результатов приведены в статье: Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37, а также <http://ier.ru/ru/publikacii/7125/publication.html>.

³ http://www.gks.ru/bgd/free/B15_00/Main.htm

⁴ <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>

Фактический, структурный и внешнеторговый темпы прироста российского ВВП, а также его конъюнктурная компонента (т.е. сумма компонент бизнес-циклов и случайных шоков) для 2015 г. и трех сценариев прогноза развития российской экономики в 2016 г. представлены на *рис. 12–15*.

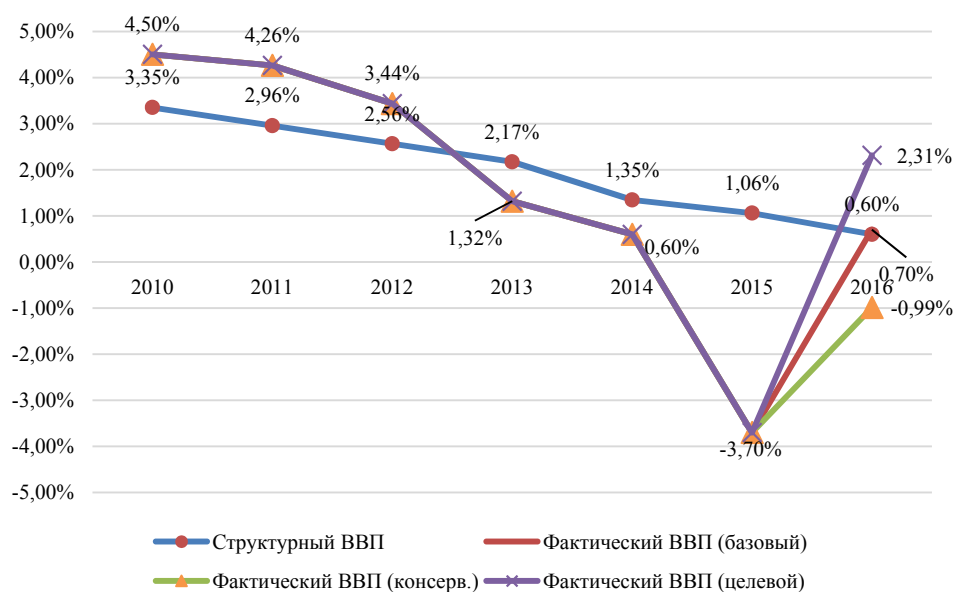


Рис. 12. Фактический и структурный темпы прироста ВВП, % к предыдущему году, 2010–2016 гг. (все сценарии прогноза)

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

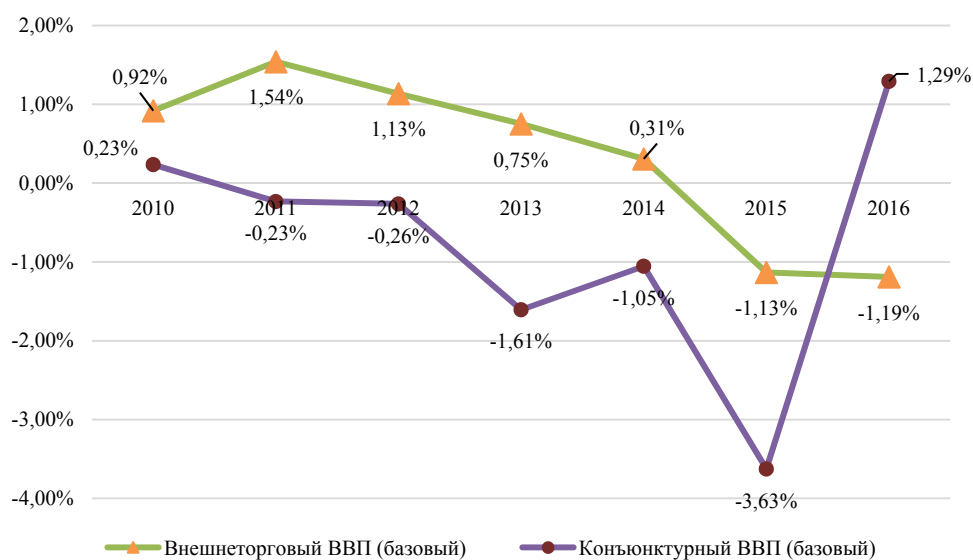


Рис. 13. Внешнеторговый и конъюнктурный темпы прироста ВВП, % к предыдущему году, 2010–2016 гг. (базовый сценарий прогноза)

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

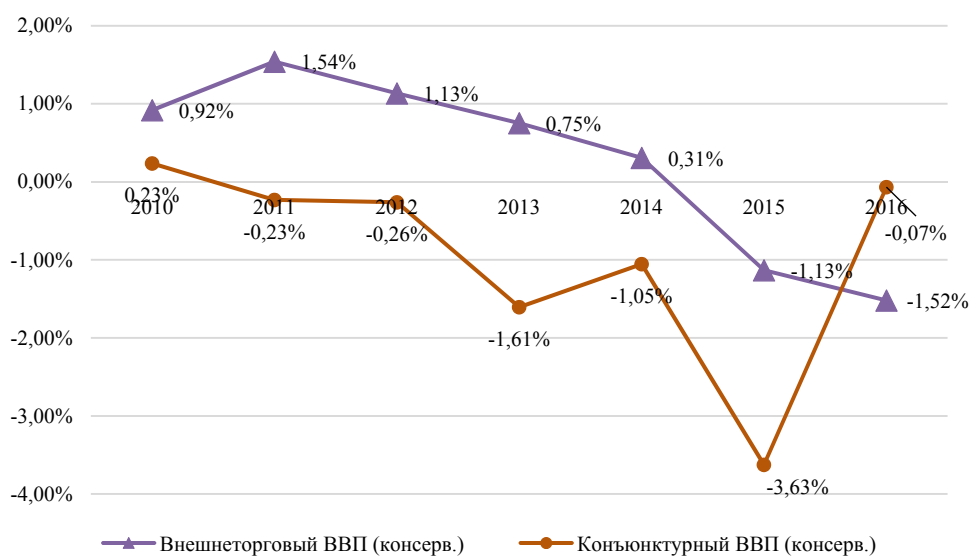


Рис. 14. Внешнеторговый и конъюнктурный темпы прироста ВВП, % к предыдущему году, 2010–2016 гг. (консервативный сценарий прогноза)

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

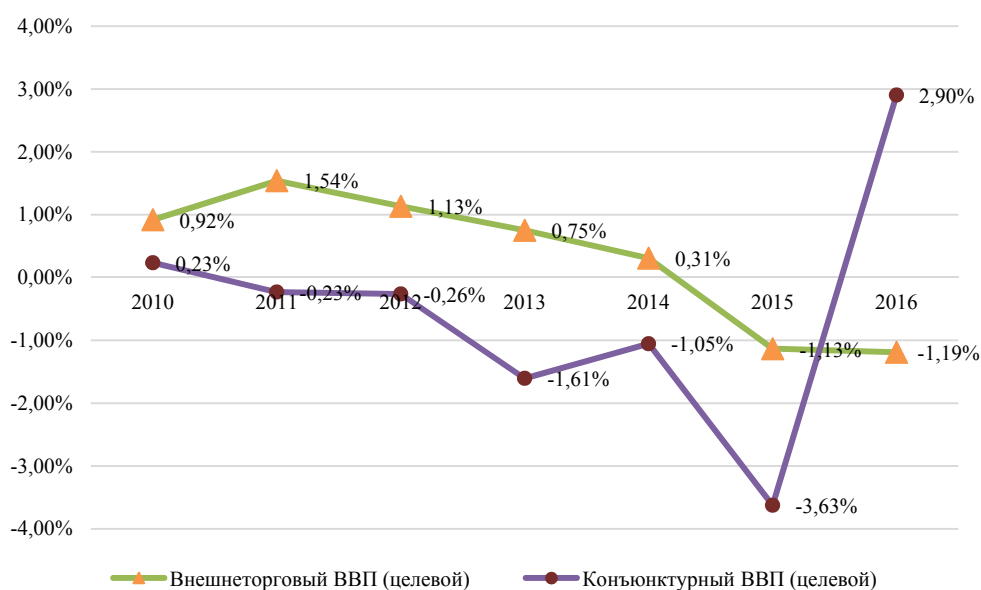


Рис. 15. Внешнеторговый и конъюнктурный темпы прироста ВВП, % к предыдущему году, 2010–2016 гг. (целевой сценарий прогноза)

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

По нашим оценкам, прогнозная структурная компонента роста ВВП в 2016 г. продолжит снижение для всех сценариев прогноза (с 1,1% в 2015 до 0,6% в 2016 г., см. *рис. 12*). Как и в предыдущие годы, это обусловлено негативной динамикой фундаментальных факторов роста (сокращение численности экономического активного населения в силу

демографических тенденций и объема капитала вследствие выбытия при отрицательной динамике инвестиций), а также снижением совокупной факторной производительности.

При заданных в сценариях уровнях цен на нефть в 2015–2016 гг., которые находятся ниже средних многолетних уровней (80–85 долл./барр., см. рис. 16), внешнеторговая компонента темпов роста ВВП РФ в 2016 г. для всех сценариев окажется отрицательной (-1,2% – для базового и целевого и -1,5% – для консервативного).

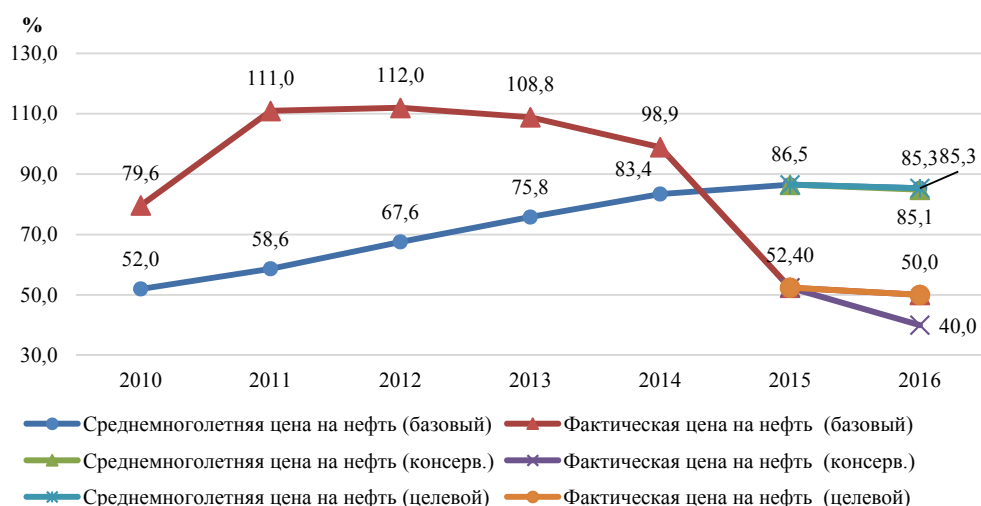


Рис. 16. Фактическая и среднееголетняя цены на нефть марки Brent долл./барр., 2010–2016 гг. (прогноз)

Источник: МВФ, расчеты авторов.

Конъюнктурная компонента темпов роста российского ВВП в 2015 г. остается отрицательной, при этом циклический спад, очевидно, был усилен негативным шоком, масштабы которого оцениваются в 2,5–3,0 п.п. прироста ВВП. Этот шок представляет собой комбинацию негативных последствий от экономических санкций и контрсанкций, роста неопределенности и рисков в экономике в условиях крайне волатильного курса рубля, повышения инфляции и сокращения доступности к заемному капиталу.

Переходя к декомпозиции темпов роста ВВП РФ в 2016 г., следует отметить, что реализация прогнозируемого темпа роста российского ВВП во всех трех сценариях – при относительно низких ценах на нефть и отсутствии роста совокупной факторной производительности – возможна только за счет резкого роста его конъюнктурной компоненты: для самого оптимистичного сценария с -3,8% в 2015 г. до 2,9% в 2016 г., а для пессимистичного с -3,8% в 2015 г. до -0,07% в 2016 г. Такой рост конъюнктурной составляющей может быть результатом либо резкого ускорения циклического ВВП в условиях «ухода в прошлое» негативного шока, присутствующего в 2015 г., либо – при предположении о сохранении экономики в нижней фазе делового цикла – заметного положительного шока, природа которого не представляется очевидной.

Вместе с тем полученные нами результаты (и, соответственно, выводы) основаны на рассчитанных на периоде 2000–2014 гг. модельных оценках совокупной факторной производительности (см. рис. 17, 18) и, следовательно, модельных структурных темпах роста ВВП России, имеющих устойчивый тренд к снижению (см. рис. 12).



Рис. 17. Совокупная факторная производительность в российской экономике, п.п. к предыдущему году, 2000–2014 гг.

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

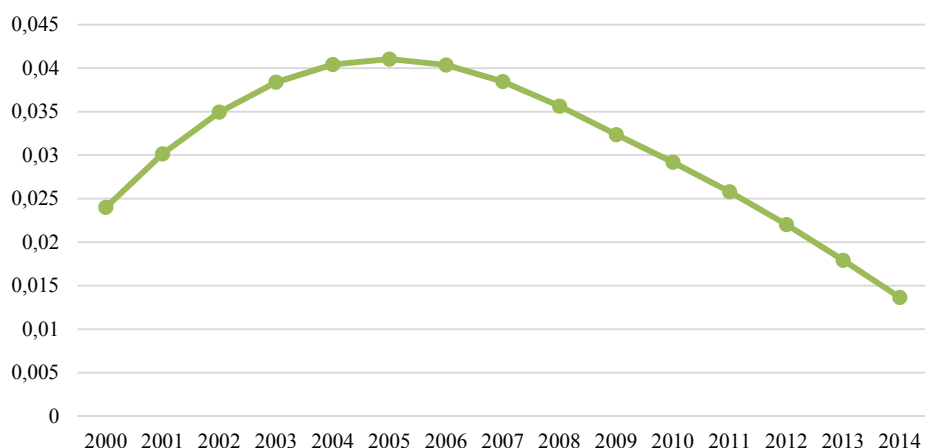


Рис. 18. Совокупная факторная производительность в российской экономике (сглаженная), п.п. к предыдущему году, 2000–2014 гг.

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

Если предположить, что динамика совокупной факторной производительности изменилась и структурные темпы роста ВВП прекратили свое снижение (например, вследствие повышения роста конкурентоспособности отечественного производства после девальвации рубля или повышения эффективности экономики в условиях текущего кризиса после банкротства ряда компаний, сокращения непроизводственных издержек, высвобождения части занятых и «расчистки» банковской системы), то часть прогнозируемого в 2016 г. роста ВВП может быть отнесена именно на эту компоненту. В таком случае динамика конъюнктурной составляющей (в диапазоне от -1,5 до 2,0 п.п. прироста ВВП) представляется достаточно логичной в условиях прекращения действия негативного шока 2015 г. и постепенного выхода на повышательную стадию делового

цикла (а в целевом сценарии – ускорение циклической составляющей вследствие перехода на новую модель роста). Эконометрически данные изменения в структурных темпах роста могут быть оценены только при добавлении в моделируемый ряд новых фактических годовых наблюдений ВВП, т.е. по прошествии не менее 1–2 лет.

Результаты декомпозиции темпов роста экономики РФ позволяют также получить оценку «разрыва» в выпуске в российской экономике в 2015–2016 гг., который становится отрицательным в 2015 г. Это является результатом негативного вклада двух компонент (внешнеторговой и конъюнктурной – последней на протяжении уже 5 лет, с 2011 г.) при снижающихся структурных темпах роста. Необходимо также отметить, что «разрыв» выпуска продолжает находиться в отрицательной области и в 2016 г. даже для оптимистичного (целевого) сценария МЭР (см. рис. 19).

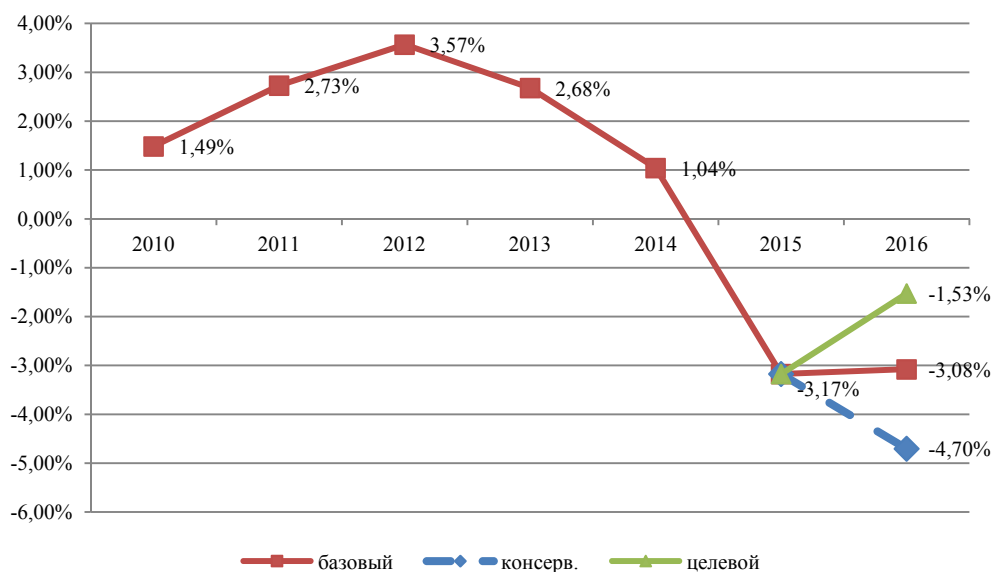


Рис. 19. Разрыв в выпуске российской экономики, %, 2010–2016 гг. (прогноз по трем сценариям)

Источник: расчеты авторов.

Таким образом, в 2015–2016 гг. во всех сценариях фактический выпуск оказывается ниже потенциального. С точки зрения экономической теории в этом случае стимулирующие меры денежно-кредитной и бюджетной политики могут оказывать положительный эффект на экономику, по крайней мере, в краткосрочном периоде. Однако для ускорения долгосрочных темпов экономического роста в первую очередь требуется повышение структурных темпов на основе фундаментальных факторов роста и совокупной факторной производительности. В современных экономических условиях это означает изменение ситуации с доступом российских компаний к иностранному капиталу, к прямым иностранным инвестициям, повышение инвестиционной активности российского бизнеса и смягчение ограничений в отношении доступных трудовых ресурсов.

Перечисленные меры будут способствовать росту эффективности использования факторов производства (т.е. росту СФП). Только в условиях хороших институтов возможны стимулирование новых факторов производства и проведение структурной реформы (в том числе диверсификация экономики и снижение сырьевой зависимости), а инвестиции

в экономику (в транспортную инфраструктуру, социальную сферу и т.д.) будут приводить к ускорению экономического роста и устойчивости его темпов в длительной перспективе. Следует отметить, что в предпосылках сценариев Минэкономразвития России, за исключением целевого, упоминание о таких изменениях отсутствуют.

Сегодня довольно распространенным является мнение о том, что кризис в России начался не в конце 2014 г., и внешнеполитические события вывели на поверхность внутренние проблемы, накопившиеся в экономике за длительный период, включая «тучные» 2000–2007 гг. Действительно, в последние несколько лет наблюдается любопытная картина: с одной стороны, до конца 2014 г. мировые цены на нефть сохранялись на довольно высоком уровне (в среднем 102 долл./барр. за период с 2010 по 2014 г.), а с другой – после кризиса 2008–2009 гг. темпы экономического роста не только перестали расти, но и начали неуклонно замедляться, снизившись с 4,5% относительно предыдущего года в 2010 г. до -3,7% в 2015 г.

В конце 2014 г. после обвала цен на нефть возобновились дискуссии о том, как российская экономика будет функционировать в условиях дешевой нефти. Если после экономического перегрева 2008 г. благоприятные условия торговли позволяли сохранять слабopоложительные темпы роста, хотя их роль постепенно снижалась, то теперь высокие цены на нефть не дадут такую прибавку в росте, как в прежние годы. И все же есть ли у России шанс пойти другим путем и слезть с «нефтяной иглы»?

С одной стороны, ускорение экономического роста требует серьезных структурных реформ и хотя бы частичной переориентации с сырьевого сектора на другие сектора с более высокой добавленной стоимостью. С другой стороны, плохие институты (высокий уровень коррупции, высокополитизированные судебная и правоохранительная системы, низкий уровень защиты прав собственности, неэффективная система государственного управления) затрудняют проведение реформ и приводят лишь к бесполезным (с точки зрения экономического развития) тратам полученных сырьевых доходов.

В итоге, рассуждая о возможных путях развития российской экономики, можно обрисовать несколько сценариев. Первый заключается в сохранении status quo, другими словами, в консервации высокой зависимости от условий торговли и отсутствия развития как нефтегазового, так и производственного сектора экономики. Такой сценарий отнюдь не предполагает резкого скачка вниз, однако подразумевает медленную стагнацию либо слабopоложительный (порядка 0,5%) рост при повышении мировых цен на нефть.

Второй сценарий предполагает, что в России будут реализованы структурные реформы с учетом опыта проведения таких реформ в крупных развивающихся экономиках (таких как Бразилия, Индия или Китай). Этот сценарий предполагает диверсификацию экономики и ориентацию на высокие темпы ее роста в длительной перспективе. Другими словами, получаемая выручка от экспорта энергоносителей может быть потрачена как на поддержание нынешнего состояния экономики, так и на ее развитие.

В рамках третьего сценария Россия может воспользоваться сырьевой зависимостью и сделать ставку на модернизацию нефтегазового сектора экономики (напомним, что этот сектор является не менее – если не более – инновационным, чем, скажем, производство мобильных телефонов). Таким образом, «ресурсное проклятие» может стать для нашей страны благом.

4.3. Российские промышленные предприятия в 2015 г. (по материалам опросов)¹

Конъюнктурные опросы (КО) руководителей промышленных предприятий проводятся Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара (ИЭП) по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1000 предприятий, на которых работают более 13% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет – 70–75%.

Анкета КО содержит очень небольшое количество вопросов (не более 15–20). Вопросы анкеты носят качественный, а не количественный характер. Простая конструкция вопросов и ответов позволяет респондентам заполнять анкеты быстро и без какой-либо документации. Принципиально важно, что респондентом на каждом предприятии был управленец максимально высокого уровня, имеющий полное представление о положении дел на предприятии и имеющий непосредственное отношение к руководству предприятием.

При анализе результатов конъюнктурных опросов используется специфический производный показатель, называемый балансом. Балансы рассчитываются как разность между процентом ответивших «возрастет» (или «выше нормы») и процентом ответивших «снизится» (или «ниже нормы»). Полученная разность позволяет представить распределение ответов на каждый вопрос одним числом со знаком «+» или «–».

Баланс интерпретируется как первая производная или скорость процесса. Если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (например, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Например, увеличение баланса за месяц с +10% до +17% говорит о том, что цены в среднем по промышленности будут расти более интенсивно, поскольку возросло число предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с –5% до –12% интерпретируется как увеличение интенсивности снижения цен.

4.3.1. 2015 г.: был ли кризис в промышленности?

2015 год был объявлен кризисным для российской экономики. Однако большинство показателей, описывающих изменение и состояние российской промышленности, мало похожи на кризисную динамику образца 1990-х годов или 2008–2009 гг. Более того, часть показателей не продемонстрировали никакого кризисного изменения в 2015 г. Анализ представительного набора показателей конъюнктурных опросов, большинство из которых отсутствует в системе показателей государственной статистики, а часть – и в аналогичных опросах других организаций, позволяет лишь с большой натяжкой назвать 2015 г. кризисным для российской промышленности.

Рассмотрим сначала динамику сводных (агрегатных) показателей, используемых лабораторией конъюнктурных опросов Института Гайдара для обобщенной оценки положения дел в российской промышленности. К концу 2015 г. рассчитывались три таких

¹ Автор раздела: С. Цухло – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

показателя: индекс промышленного оптимизма, индекс прогнозов и индекс адаптации промышленности. Первые два индекса обновляются ежемесячно, последний – ежеквартально.

Индекс промышленного оптимизма¹ показал, что первые (январские) оценки положения дел в российской промышленности в объявленном кризисным 2015 г. были совсем некризисными. Индекс остался в положительной зоне и даже улучшил свое значение по сравнению с ноябрем–декабром предыдущего года. Однако февральское значение показателя продемонстрировало резкое снижение оптимизма оценок предприятиями положения дел в российской промышленности. Индекс упал на 5,5 пункта и стал отрицательным после трех месяцев устойчивого пребывания в плюсе в период валютного и кредитного шоков. В марте февральский срыв индекса не получил продолжения – сводный показатель вырос на символические 1,7 пункта и оказался в итоге около нулевой отметки. Промышленность, таким образом, избежала кризисного сброса оптимизма, определенно ожидаемого властями и аналитиками. В апреле этот индикатор ИЭП показал явное улучшение оценок предприятиями текущей ситуации в промышленности. Индекс промышленного оптимизма оторвался от околонулевых значений I квартала 2015 г. и достиг очень неплохих по кризисным временам уровней конца 2014 г. за счет роста одних составляющих при неухудшении других. Сводные оценки мая по-прежнему считающегося кризисным 2015 г. показали все более уверенный выход промышленности из шокового состояния, в котором она оказалась в начале года. Индекс продолжил рост даже в условиях слабого спроса и небольших колебаний оценок запасов готовой продукции. Но в июне руководители предприятий почувствовали, наконец, некоторые кризисные явления, но только – по фактической динамике спроса (которая входит в индекс оптимизма) и по фактической динамике выпуска (не входит в индекс). Негативные изменения этих двух показателей привели к росту неудовлетворенности текущими объемами продаж. Однако другие компоненты индекса не претерпели резких кризисных изменений. В результате сводный показатель хотя и стал отрицательным, но не достиг пока даже своих худших межкризисных значений (см. *рис. 20*). Июль 2015 г. не добавил ясности в оценку текущей ситуации в российской промышленности. Итоги месяца не показали ни явного ухудшения ситуации, ни очевидного отскока от «дна» кризиса. Индекс промышленного оптимизма остался на прежнем ощутимо негативном уровне, но без дальнейшего сползания вниз. Подобная ситуация вновь заставила экспертов и чиновников уже в который раз в 2015 г. пересмотреть как оценки фактического положения дел в промышленности, так и видение ее будущего.

¹ Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов ежемесячной конъюнктурной анкеты ИЭП:

- 1) фактическое изменение спроса, баланс = % роста – % снижения;
- 2) оценка спроса, разность оценок = % выше нормы + % норма – % ниже нормы;
- 3) оценка запасов готовой продукции, баланс = % выше нормы – % ниже нормы, противоположный знак;
- 4) планы изменения выпуска, баланс = % роста – % снижения.

Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов. Индекс может изменяться от –100 до +100 пунктов. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

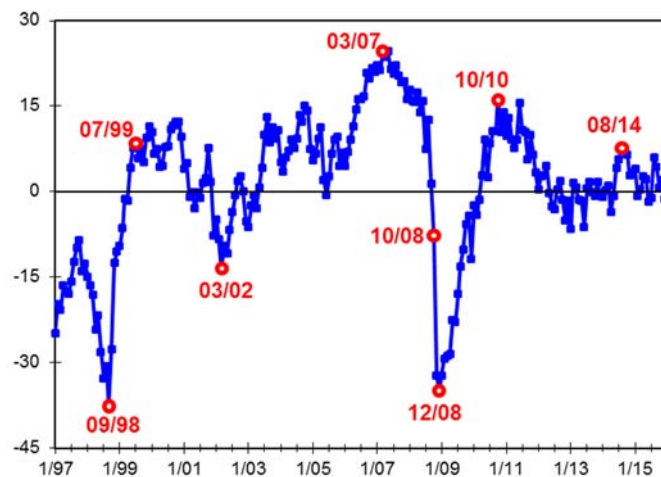


Рис. 20. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 1997–2015 гг.

Августовская порция опросных данных показала сохранение негативных тенденций в российской промышленности и дальнейшую адаптацию к ним предприятий. Индекс оптимизма в августе 2015 г. отразил символический рост, оставшись при этом в окрестности нуля. Сентябрьские оценки положения дел в отрасли показали сохранение августовских – относительно неплохих по кризисным временам – результатов. Промышленность уверенно проходила период минимального изменения традиционно наблюдаемых официальной статистикой объемных показателей, сохраняя при этом уверенный контроль над запасами готовой продукции и демонстрируя удовлетворенность вроде бы кризисно низкими объемами спроса. В октябре индекс ИЭП потерял три пункта, но остался в положительной зоне. Такая негативная динамика агрегатного показателя была обеспечена резким снижением лишь одной компоненты – удовлетворенности текущими объемами спроса. Это обстоятельство удачно характеризовало ситуацию в российской промышленности. В ноябре она продолжила процесс адаптации к вялотекущему «кризису» образца 2015 г. Индекс промышленного оптимизма ИЭП вырос на символические два пункта, удержался в плюсе и вновь удивил аналитиков, которые традиционно судят о состоянии российской промышленности по малоинформативным в текущих условиях объемам выпуска. В конце 2015 г. индекс промышленного оптимизма пережил существенное негативное изменение – он потерял 3,5 пункта и перешел в отрицательную зону.

Таким образом, индекс промышленного оптимизма показал особенности «кризиса» 2015 г. Во-первых, значения показателя в истекшем году находились в узком интервале от -2 до +5 пунктов, т.е. никаких резких изменений показателя зарегистрировано не было. Во-вторых, ничего похожего на признанные кризисы 1990-х годов и 2008–2009 гг. в 2015 г. в российской промышленности не произошло. Индекс промышленного оптимизма в периоды тех кризисов опускался ниже -30 пунктов, а в 1996 г. достиг -41 пункта. Худшие значения показателя 2015 г. оказались даже лучше минимумов межкризисного периода 2010–2014 гг., которые были получены в 2013 г. и были ниже -6 пунктов. В-третьих, локальный максимум 2012–2015 гг. индекса был зарегистрирован в августе 2014 г. – похоже, в переломном месяце, когда российская экономика была втянута в давно обещанную ей «вторую волну кризиса».

Индекс прогнозов промышленности¹ в начале 2015 г. под давлением паники на финансовых и валютных рынках, а также энергичных действий властей по подготовке антикризисных мер показывал снижение, которое, впрочем, так и не привело к полной утрате оптимизма в отрасли. В марте–мае индекс стабилизировался на минимальных положительных уровнях. И только в июне показатель стал отрицательным – пессимизм ожиданий в промышленности, наконец, возобладал над оптимизмом – но тоже в минимальной степени, и только на один месяц. Уже в июле показатель вырос на 2 пункта и вновь стал положительным. В августе индекс вырос еще на 2,5 пункта и после сентябрьской заминки продолжил свой рост до конца года. В результате (по окончательным данным 2015 г.), по прогнозам предприятий, июнь стал худшим месяцем года. Но июньское значение индекса мало отличается от нуля, снижение показателя за 1-е полугодие 2015 г. (7,4 пункта) незначительно по сравнению с его падением (51 пункт) перед кризисом 2008–2009 гг. И уже к концу года все потери первой половины 2015 г. оказались отыграны – индекс прогнозов вышел на уровень максимумов 2013–2015 гг. Таким образом, никаких кризисных изменений сводного показателя прогнозов промышленности в 2015 г. зарегистрировано не было (см. *рис. 21*).

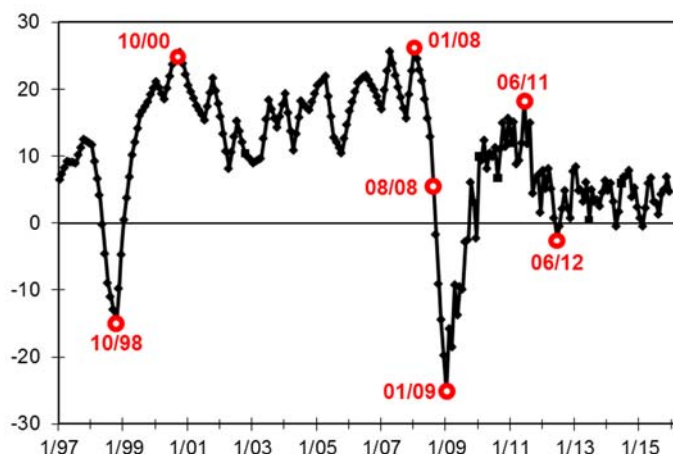


Рис. 21. Индекс прогнозов промышленности, 1997–2015 гг.

Индекс адаптации (нормальности) промышленности² дает окончательную оценку предприятиями «кризисного» 2015 г.

¹ Индекс строится как среднее арифметическое балансов трех вопросов ежемесячной конъюнктурной анкеты ИЭП:

- а) прогнозы изменения спроса на продукцию предприятия, баланс = % роста – % снижения;
- б) планы изменения выпуска, баланс = % роста – % снижения;
- в) планы изменения численности занятых, баланс = % роста – % снижения.

Балансы очищаются от сезонного и календарного факторов. Индекс может изменяться от -100 до +100 пунктов. Положительные значения индекса – позитивные планы (прогнозы) преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные планы (прогнозы) ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ожиданий. Увеличение значений индекса – улучшение планов (прогнозов).

² Индекс строится как среднее арифметическое доли нормальных оценок шести показателей: спроса, запасов готовой продукции, запасов сырья, имеющихся производственных мощностей, текущей занятости, финансово-экономического положения предприятий. Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара собирает весь набор таких оценок с 1994 г. Индекс рассчитывается ежеквартально. Интерпретация индекса

Во-первых, ничего кризисно ненормального в российской промышленности в целом в этом году не произошло. Индекс уверенно сохранял высокие значения, последнее из которых равно историческому максимуму в 72%, регистрировавшемуся в III квартале 2007 г. и II квартале 2012 г. Даже эмоционально самый тяжелый I квартал 2015 г. российская промышленность оценивала совсем не так панически, как российские власти и наблюдатели. Из этого следует необычный вывод, что промышленность давно и уверенно адаптировалась к фактически вялой динамике последних лет. Более того, индекс адаптации показывает, что российская промышленность *постоянно* с конца 2010 г. сохраняла высокую способность к адаптации к складывающимся в каждый квартал этого периода экономическим условиям. Индекс адаптации за эти 5 лет пребывал в интервале 68–72%. Максимальное квартальное снижение составляло 2 пункта, а «худшие» значения показателя (68%) были получены совсем не в «кризисном» 2015 г., а в конце 2013 г. – начале 2014 г.

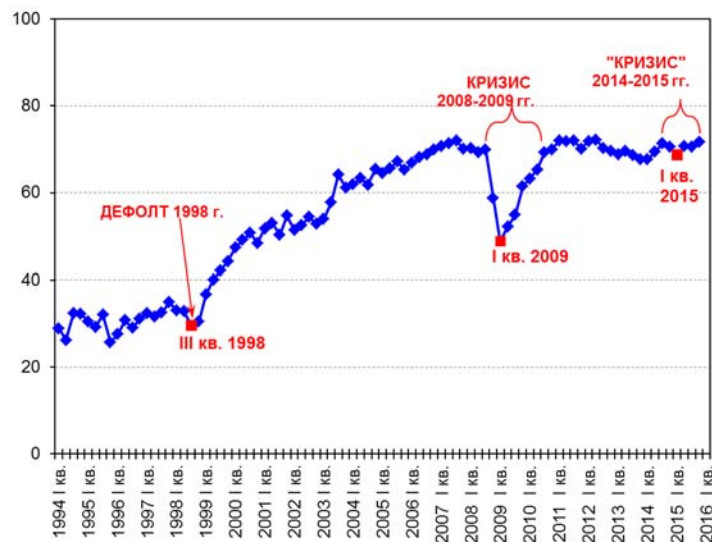


Рис. 22. Индекс адаптации российской промышленности (доля предприятий, оценивающих свои показатели как «нормальные»), 1994–2015 гг., %

Во-вторых, кризис 2008–2009 гг. оказался гораздо более сложным для промышленности. Тогда рассматриваемый показатель за два квартала потерял 21 пункт, а его восстановление заняло 6 кварталов. То есть предприятиям потребовалось 1,5 года для адаптации к новым экономическим условиям.

В-третьих, достижение исторических максимумов индекса нормальности стало возможным только после дефолта 1998 г. До этого события российская промышленность пребывала в условиях высокой «ненормальности», адаптироваться к которой смогли тогда не более трети предприятий.

адаптации (нормальности) проста: он показывает степень адаптации российской промышленности к текущим экономическим условиям или насколько нормальными являются текущие условия функционирования для российской промышленности.

Но по отраслям адаптация к текущему кризису 2015 г. принципиально отличается. Если металлургия, химпром и пищепром демонстрируют высокий (80%) уровень нормальности оценок текущей ситуации, то легкая промышленность и промышленность строительных материалов оказались на другом полюсе, особенно легкая промышленность, которая проходит текущий кризис почти так же тяжело, как и кризис 2008–2009 гг. Таким образом, девальвация 2014–2015 гг. не стала ожидаемой палочкой-выручалочкой для этой отрасли. Машиностроительные предприятия занимают промежуточное положение с 70%-м уровнем адаптации к текущему кризису. На пике прошлого кризиса отраслевой индекс адаптации падал до 46%. На восстановление ему потребовалось 7 кварталов.

Как показывают расчеты, степень адаптации увеличивается с ростом размера предприятия. В период 1994–2015 гг. очень крупные предприятия достигали 75%-го уровня адаптации, тогда как малым и средним удавалось подняться лишь до 63%-го (см. рис. 23).

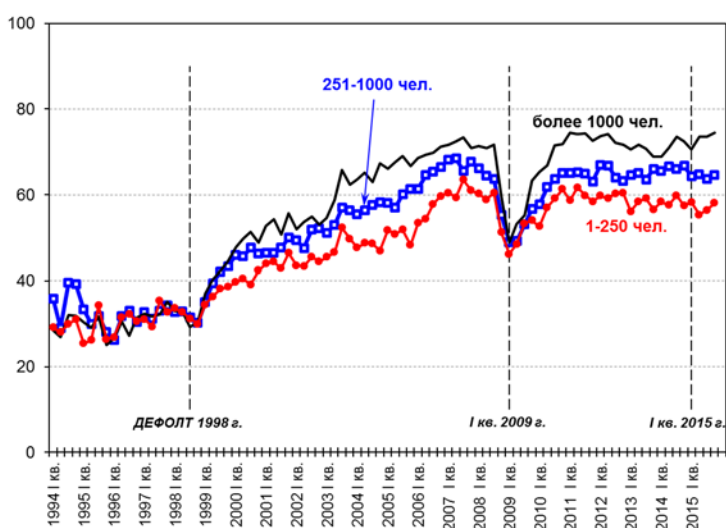


Рис. 23. Индексы адаптации по размерам предприятий (доля предприятий, оценивающих свои показатели как «нормальные»), 1994–2015 гг., %

Существенные различия в индексе адаптации по размерам предприятий регистрировались, как правило, в периоды относительно благополучного состояния промышленности. В периоды кризисов уровень адаптации предприятий всех размеров снижался примерно до одинакового уровня. Так, в I квартале 2009 г. индекс адаптации в группе малых и средних предприятий составлял 46%, в группах крупных и очень крупных – по 49%. Аналогичная картина наблюдалась и перед дефолтом 1998 г., когда разница в адаптации не превышала, как правило, 3 пункта. Но по мере выхода российской промышленности из кризиса «расслоение» предприятий увеличивается за счет более высоких результатов очень крупных предприятий и традиционно менее высоких – малых и средних.

В 2015 г. не произошло кризисного снижения уровня адаптации ни в одной из рассматриваемых здесь совокупностей предприятий. Групповые индексы снижались в 2015 г. не более чем на 3 пункта к предыдущему кварталу, после чего мог происходить рост показателя. Итоговое (среднее) значение индекса 2015 г. оказалось хуже результата 2014 г. на 1 пункт для малых и средних предприятий, на 2 пункта – для крупных, а очень

крупные предприятия показали, наоборот, рост индекса на 2 пункта. В 2015 г. не произошло и кризисного сближения оценок экономической ситуации: очень крупные предприятия демонстрировали 73%-ю адаптацию (в среднем за 4 квартала года), малые и средние – 57%-ю.

Таким образом, кризис 2015 г. промышленные предприятия всех размеров прошли совсем не по-кризисному – без кризисных потерь.

4.3.2. Динамика основных показателей российской промышленности в 2015 г.

Первые данные о состоянии российской промышленности имели мало признаков кризиса в кризисном 2015 г. Фактическая динамика спроса и выпуска, оценки запасов готовой продукции, планы найма рабочих были обычными для января и выглядели даже оптимистично на фоне (пред)кризисной паники. Последняя, впрочем, сказалась на прогнозах спроса, на планах выпуска и инвестиционных намерениях, которые не смогли набрать традиционного для начала года оптимизма. А ценовая политика промышленности и условия банковского кредитования, наоборот, отреагировали очень решительно на политику властей.

Динамика спроса в январе 2015 г. продемонстрировала обычную для начала года траекторию – баланс ответов опустился до значений, традиционно регистрируемых в месяце, первая декада которого является общенациональными каникулами. Поэтому очистка от сезонности показала сохранение темпа изменения показателя примерно на прежних уровнях – даже с символическим улучшением по сравнению с декабрем. Таким образом, никакого кризисного спада спроса промышленность тогда не ощутила. Это обстоятельство получило достойную оценку предприятий, большинство которых считало сложившиеся объемы продаж нормальными в начале объявленного кризисным 2015 г.

Однако прогнозы спроса под давлением паники на валютных и финансовых рынках, а также публичной антикризисной деятельности властей не смогли восстановиться до обычных в начале года оптимистичных уровней. Промышленность начала ждать обещанного ей кризиса – и готовиться к нему.

Именно так выглядела политика управления запасами готовой продукции российской промышленности. С начала 2-го полугодия 2014 г. балансы оценок запасов показывали их минимальную избыточность (+2...+5 пунктов), а первое значение показателя 2015 г. стало уже отрицательным, т.е. в промышленности ответы «ниже нормы» стали преобладать над ответами «выше нормы». Но абсолютное большинство предприятий (более 70% в ноябре 2014 г. – январе 2015 г.) считали свои запасы «нормальными». Таким образом, полагающееся кризисное ухудшение динамики выпуска было бы отчасти сглажено недостатком запасов готовой продукции у 14% предприятий.

Действительно, производственные планы промышленности свидетельствовали, что предприятия ожидали ухудшения динамики выпуска. Январские планы 2015 г. выросли, по исходным данным, только до +20 пунктов, тогда как в прошлые годы они достигали +30...+40 пунктов. Очистка от сезонности показала ухудшение баланса прогнозов января на 5 пунктов к предыдущему месяцу и на 11 пунктов – к трехлетнему максимуму, зарегистрированному в сентябре 2014 г.

2015 г. ожидаемо начался с ощутимого скачка цен. Однако его величина оказалась совсем нетрадиционной в силу известных причин: баланс изменений стал четырехлетним максимумом. Только рост показателя января 2011 г. (когда власти повысили ставку страховых взносов) превзошел результат января 2015 г.

Столь же ожидаемо инвестиционные планы предприятий в январе 2015 г. остались на уровне пятилетнего минимума, на который они буквально рухнули в декабре 2014 г. Роста инвестиций не планировалось ни в одной из отраслей российской промышленности.

В январе 2015 г. промышленность смогла оценить всю значимость предыдущих действий Центрального банка РФ для кредитования реального сектора. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка поднялась до не наблюдавшихся в предыдущие 5 лет почти 20% годовых в рублях. Хотя еще в ноябре 2014 г. она составляла 14%, а в феврале 2014 г. – 12,3%. В январе 2014 г. указанная ставка устраивала 70% производителей – такова была доля предприятий, считавших доступность кредитов «нормальной» или «выше нормы». В январе 2015 г. доступность кредитов опустилась до 45%.

В феврале восстановление спроса не достигло обычных масштабов, что привело к росту избыточности запасов готовой продукции в условиях опережающей спрос динамики выпуска. При этом прогнозы спроса оставались на минимуме с 2009 г., планы выпуска и инвестиций продолжили набирать пессимизм, а условия кредитования – ужесточаться.

Однако слабая динамика продаж не привела к существенной корректировке оценок текущего объема спроса. Доля ответов «нормальный» по-прежнему превышала долю ответов «ниже нормы». Таким образом, даже снизившиеся объемы продаж в условиях валютного и кредитных шоков и развертывания антикризисных мер правительства устраивали большинство предприятий в российской промышленности.

В I квартале 2015 г. в промышленности сохранился интенсивный рост издержек. За истекшие с момента предыдущего замера три месяца темп роста себестоимости увеличился еще на 16 пунктов (рост IV квартала 2014 г. составил 22 пункта), достиг +51 пункта и вышел в итоге на семилетний максимум, т.е. так интенсивно издержки не росли с начала 2008 г. Однако во II квартале 2015 г. промышленность планировала остановить рост этого показателя. Намерения сдержать темп роста издержек во многом объяснялись переломом в динамике отпускных цен предприятий. После достижения в январе четырехлетнего максимума темп роста цен в феврале снизился на 5 пунктов. Ценовые прогнозы промышленности, поднявшиеся в декабре–январе почти до межкризисного максимума, в феврале тоже стали снижаться.

Инвестиционные планы в феврале упали еще на 12 пунктов, достигнув худшего уровня с октября 2009 г. Всего же за сентябрь 2014 г. – февраль 2015 г. баланс инвестиционных намерений потерял 45 пунктов. Такого глубокого падения этого показателя опросы еще не регистрировали (правда, его мониторинг начался только в мае 2009 г.).

Другой рекорд тоже впечатляет: доля сообщений о намерении снизить инвестиции достигла в целом по промышленности в феврале 2015 г. 50%. Основной помехой инвестированию предприятия считали нехватку собственных средств, поскольку именно прибыль остается основным источником вложений в российской промышленности. Впрочем, предприятия лишились другого, источника инвестиций – банковского кредитования. Высокий процент по кредитам в начале 2015 г. считался помехой инвестированию почти половиной предприятий российской промышленности. В 2014 г. на него жаловались лишь 21% предприятий, в 2013 г. – 19%. Дополняет картину оценка трудностей

получения банковского кредита, даже если предложенная банком ставка окажется приемлемой для предприятия. Прочие барьеры на пути оформления инвестиционного кредита в этом случае увеличены банками в 2015 г. почти в 2 раза (с 10 до 19%). Валютная политика регулятора усилила сдерживающее влияние еще одного, всегда существенного для российской промышленности фактора – цен на оборудование. После девальвации российским предприятиям придется отдавать больше рублей за импортное оборудование. А инвестиционное импортозамещение для многих предприятий может оказаться невозможным из-за того, что нужное им оборудование просто не производится на территории России. Другая же часть российских покупателей импортных машин и оборудования не сможет от них отказаться еще и в силу того, что производимое у нас оборудование сильно отличается от импортного по качеству (по соотношению «цена – качество»). В результате в 2015 г. 42% предприятий (в 2013 г. – 34%) считают высокие цены на оборудование и строительно-монтажные работы негативным фактором для инвестиций.

Однако итоги I квартала 2015 г. оказались определенно положительными на фоне (пред)кризисной паники конца 2014 г. – начала 2015 г. Промышленность удержалась от кризисного спада производства, несмотря на медленное восстановление спроса после январских каникул. Последнее обстоятельство не устраивало все более значительную долю предприятий, которые, судя по оценкам запасов готовой продукции, уверенно контролировали баланс спроса и предложения. Начавшееся замедление роста цен, снижение банковской ставки и мартовский перелом негативной тенденции в инвестиционных планах выглядели явно позитивно на фоне кризисной риторики властей.

В условиях начавшихся (или продекларированных) увольнений в других секторах экономики и при торможении роста заработных плат российская промышленность в целом получила больше возможностей для решения своих кадровых проблем. Как показывали опросы, даже в начале I квартала 2015 г. (когда панические кризисные настроения у всех экономических агентов достигли максимума) четверть промышленных предприятий испытывали недостаток кадров для обеспечения текущего объема выпуска, а 15% ожидали его сохранения в краткосрочной перспективе с учетом прогнозируемых изменений спроса. В такой ситуации достижение в марте 2015 г. положительной динамики занятости (т.е. превышение доли сообщений о найме над долей сообщений об увольнениях) выглядело вполне логично. Заметим, что такая ситуация в промышленности не регистрировалась три года, т.е. только в начале 2012 г. промышленности удалось увеличить количество работников в отрасли. Однако последовавший затем рост зарплат в других секторах экономики (и особенно в бюджетном секторе) лишил промышленность конкурентоспособности на рынке труда, привел к устойчивому снижению численности работников в отрасли и к возникновению текущего дефицита кадров на 37% предприятий.

Явно некризисные результаты I квартала 2015 г. переломили негативный тренд в инвестиционных планах российской промышленности. После шестимесячного периода снижения и достижения худшего с конца 2009 г. баланса намерений в марте 2015 г. показатель улучшился на 10 пунктов. Одной из причин такого перелома в настроениях российской промышленности стало резкое снижение удовлетворенности объемами вложений в производство. Только 42% предприятий оценили инвестиции I квартала 2015 г. как «нормальные», после 55% нормальных оценок инвестиций IV квартала 2014 г.

Еще одним позитивным сигналом марта стало прекращение ужесточения условий кредитования промышленности (см. *рис. 24*). Во-первых, минимальная ставка, которую банки предлагали предприятиям, начала, наконец, снижаться. В марте она опустилась на

1 п.п. после достижения в феврале абсолютного максимума в 20,8% годовых в рублях. Во-вторых, перестали ужесточаться и общие условия кредитования промышленности. В марте недоступность кредитов для промышленности больше не увеличивалась и даже снизилась на символические 2 п.п. после достижения в феврале 45%-го уровня – столько предприятий оценили тогда свою доступность к кредитам как «ниже нормы». Это значение стало рекордом с октября 2009 г., когда показатель снижался после кризисного взлета до 65% в декабре 2008 г.

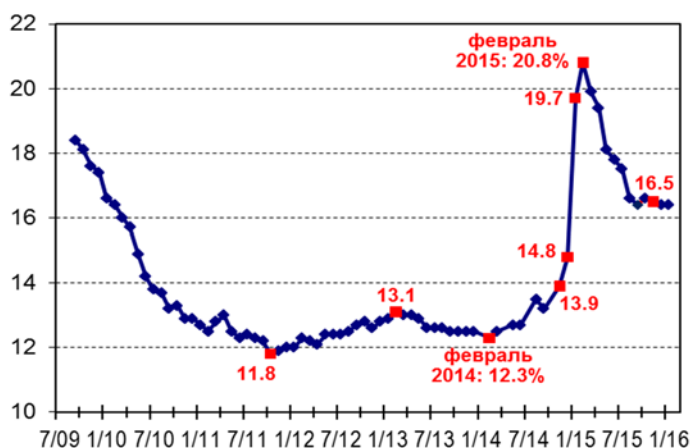


Рис. 24. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка по рублевым кредитам, 2009–2015 гг., % годовых

В апреле российская промышленность вновь избежала кризисного спада и спроса, и выпуска при прежнем уверенном контроле над запасами готовой продукции, при дальнейшем торможении роста цен и резком позитивном пересмотре своих планов продаж и выпуска. Удовлетворенность спросом в такой ситуации была невысокой, но, как ни странно это звучит, лучше, чем в аналогичные месяцы 2013 и 2014 гг. Промышленность, таким образом, даже в условиях мощной кризисной риторики и чиновников, и аналитиков не поддавалась официальной панике. А смена тона выступлений чиновников, обрадованных совсем некризисными результатами I квартала во всей экономике в целом и в промышленности в частности, похоже, заметным образом повлияла и на предприятия. Прогнозы спроса последних в апреле претерпели резкий позитивный взлет после трех месяцев пребывания на уровне 69-месячного минимума. Аналогичный перелом произошел и с планами выпуска. В апреле опросами зарегистрировано их резкое позитивное изменение. В результате этот показатель достиг 44-месячного максимума. Ранее (в октябре 2014 г. – марте 2015 г.) он снижался, опустившись до 40-месячного минимума. Оценки запасов готовой продукции подтвердили высокую степень адаптации российской промышленности к сложившейся крайне неясной экономической ситуации. Доля ответов «нормальные» находилась на уровне исторического максимума, баланс оценок «выше нормы» и «ниже нормы» пребывал в окрестностях нуля. Условия кредитования промышленности продолжали восстанавливаться после декабрьского шока. Уровень недоступности кредитов в апреле снизился до 35% после достижения в феврале посткризисного максимума в 45%. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка опустилась еще на 0,5 п.п. и достигла 19,5% годовых в рублях.

В мае выпуск промышленной продукции продемонстрировал более позитивную динамику, чем спрос, что привело к ухудшению оценок запасов готовой продукции. Баланс вырос на 8 пунктов, достигнув значения +6 процентных пунктов. Хотя майское значение баланса оценок и стало худшим для предыдущих 12 месяцев, его абсолютное значение не было катастрофически кризисным для 2011–2015 гг. Это значение воспринималось, скорее, как небольшая потеря промышленностью контроля за балансом спроса и предложения после очень успешного управления запасами в период шоков конца 2014 г. и панической риторики властей начала 2015 г. При этом абсолютное большинство предприятий оценивало свои запасы как «нормальные»: в мае 2015 г. этот показатель достиг абсолютного (всех 23 лет мониторинга!) максимума (см. рис. 25).

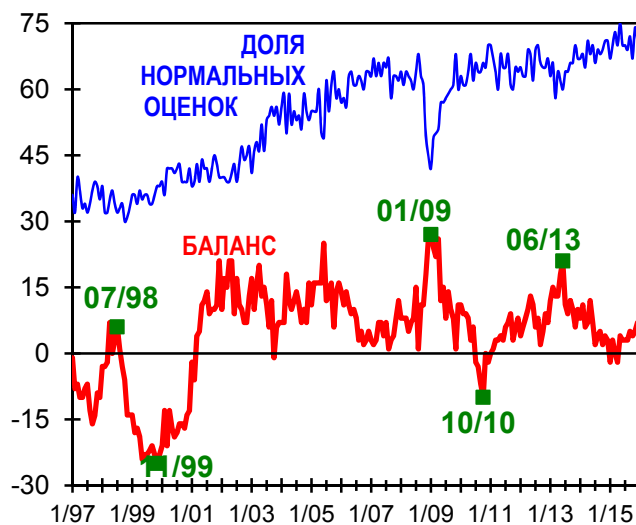


Рис. 25. Баланс оценок и доля нормальных оценок запасов готовой продукции, 1997–2015 гг., %

В мае промышленность продолжила ценовую политику предыдущих месяцев по торможению роста своих цен. Баланс (темп) их роста снизился еще на 12 пунктов и достиг +2 п.п. Такого умеренного роста отпускных цен предприятия опросы не регистрировали с начала 2014 г. А баланс (темп) роста себестоимости во II квартале 2015 г. рухнул на рекордные 40 пунктов – с +53 до +13 п.п. Но резкое торможение роста издержек и отпускных цен во II квартале оказывало слабое воздействие на продажи. В такой ситуации прогнозы спроса и выпуска перестали набирать оптимизм. Майские инвестиционные планы промышленности улучшились, но остались в пределах коридора, в котором они пребывали уже шесть месяцев – с декабря 2014 г. Только 16% предприятий планировали увеличить инвестиции в собственное производство в следующие месяцы против 39%, намеревающихся их снизить.

Условия кредитования промышленности продолжали медленно восстанавливаться. По оценкам заемщиков из промышленности, нормальная доступность кредитов увеличилась в мае еще на несколько пунктов и достигла уже 43%. После очередного решения Центрального банка РФ по ключевой ставке предлагаемая банками ставка сократилась уже до 18% годовых в рублях.

Запасы готовой продукции по-прежнему не показывали никаких признаков наступления или даже приближения кризиса. Промышленность, регулярно предупреждаемая властями и аналитиками, более года уверенно держала под контролем свои складские накопления. Балансы их оценок ни взмывали кризисно вверх (как это было в конце 2008 г. – начале 2009 г.), ни уходили пессимистично вниз (как это было после дефолта 1998 г. или во второй половине 2010 г.). С июля 2014 г. показатель находился в очень комфортном для предприятий интервале $-2...+5$ пунктов при устойчивом и абсолютном (66–75%) преобладании оценок «нормальные».

В начале 2-го полугодия российская промышленность продолжала медленно втягиваться в вялотекущий кризис. Однако ни один из важнейших показателей не продемонстрировал ожидаемых по прошлым кризисам изменений. Это подтверждают оценки удовлетворенности спросом: доля ответов «ниже нормы» выросла в июле до 53%. Такой незначительный уровень неудовлетворенности спросом в условиях объявленного кризиса говорит, по крайней мере, о ряде его особенностей. Во-первых, долгое втягивание в кризис вкупе с мощной PR-кампанией властей по подготовке к нему позволили промышленности реализовать превентивные мероприятия и психологически подготовиться к кризисному спаду спроса и выпуска. Во-вторых, в высшей степени скромные масштабы снижения упомянутых показателей совсем не воспринимаются предприятиями как кризисные после относительно недавнего фронтального спада конца 2008 г. Третьей особенностью (или, если так можно выразиться, слабостью) текущего кризиса стала неустойчивость (неопределенность) прогнозов спроса предприятий. В 2008 г. этот показатель начал резко падать с сентября, достиг минимума в декабре 2008 г., а уже в январе столь же резко пошел вверх. В 2015 г. ситуация иная. Слабое восстановление исходных прогнозов спроса в I квартале 2015 г. (в основном из-за панических настроений) после очистки от сезонности выглядело как ожидание сокращения продаж. Но ненаступление кризиса в начале года добавило позитива ожиданиям во II квартале. Четвертой особенностью вялотекущего промышленного кризиса образца 2015 г. можно считать отсутствие каких-либо проблем предприятий с запасами готовой продукции. Оценки этих накоплений по шкале «выше нормы», «нормальные», «ниже нормы» показывают уверенный контроль промышленности над балансом спроса и предложения даже в условиях высокой неопределенности. В среднем по промышленности избыток запасов почти полностью уравнивается их недостатком. Заметим, что на пике кризиса 2008–2009 гг. баланс взлетал до $+27$ пунктов. А исторический максимум показателя составляет $+28$ пунктов и был зарегистрирован в январе 1996 г.

Кризис 2015 г. стал для промышленности кризисом инвестиций, особенно в первой половине года. Но уже в середине 2015 г. инвестиционные планы российской промышленности стабилизировались на уровне -20 пунктов после четырех месяцев колебаний (поисков адекватных современным условиям инвестиционных стратегий) в интервале $-36...-26$ пунктов. Однако даже минимальные значения инвестиционных планов текущего «кризисного» года (-36 пунктов) значительно превосходят минимальные значения (-58 пунктов) второй половины 2009 г. (мониторинг показателя начался тогда с мая) и, следовательно, не учитывают период максимальной паники того кризиса, который, как и в этот раз, пришелся, похоже, на начало года.

Другие показатели, по оценкам предприятий, не претерпели фактических кризисных изменений. Это позволило промышленности «высоко оценивать» и спрос на свою про-

дукцию, и ее запасы на складах готовой продукции. В августе удовлетворенность спросом в российской промышленности выросла сразу на 10 п.п. и достигла 59%. Промышленность, таким образом, уже в который раз смогла «перевести дух» в условиях постоянно нагнетаемой нервозности и ожидания фронтального и почти одномоментного спада образца кризиса ноября 2008 г. А оценки запасов готовой продукции снижали вероятность катастрофического варианта развития событий в российской промышленности по традиционно отслеживаемому чиновниками и аналитиками набору показателей.

В августе промышленность сообщила о существенном снижении предлагаемой банками ставки по рублевым кредитам. Ее средняя минимальная величина сократилась за месяц на 1 п.п. и достигла 16,5% годовых. За три предыдущих месяца снижение ставки составило лишь 0,6 пункта. В результате общая доступность кредитов (учитывающая не только величину ставки) выросла в августе на 5 п.п. и составила 51% – столько предприятий считают ее (доступность) нормальной для себя. Таким образом, рост показателя после кризисного минимума (34%, март 2015 г.) достиг уже 17 п.п. Средняя величина этого показателя для межкризисного периода (04/2010–08/2014) равна 70%.

Сентябрь показал высокую адаптацию российской промышленности к кризису образца 2015 г. Вялая негативная динамика спроса все также устраивала большинство предприятий и позволяла им по-прежнему уверенно контролировать запасы готовой продукции. Основной кризисный индикатор – доля ответов «выше нормы» – демонстрировал в кризисном 2015 г. удивительную стабильность и совсем некризисный уровень. Зарегистрированный сентябрьским опросом рост выпуска не был подкреплен пересмотром планов и прогнозов предприятий. Производственные планы промышленности в 2015 г. не выходили за пределы своих значений периода 2012–2014 гг. Даже паника I квартала не смогла опустить баланс показателя до (пред)кризисного уровня. Однако его лучшие значения не производили впечатления определенного намерения промышленности «оттолкнуться от дна» текущего вялого кризиса. Таким образом, осенью российская промышленность не видела оснований для перехода на позитивную и устойчивую динамику своего выпуска.

Тем не менее в октябре российская промышленность решила сохранить рост производства. Однако ограниченный набор показателей официальной статистики не позволяет оценить всю специфичность ситуации, в которой оказалась российская промышленность в ходе очередной попытки выхода из кризиса. Сведения о продажах промышленной продукции не были такими же радужными, как данные о динамике выпуска. В октябре исходный баланс показателя упал сразу на 11 пунктов относительно скромных значений июля–сентября. Очистка от сезонности показала снижение на 2 пункта – не столь критичное на фоне предыдущих значений года, но явно неадекватное последним изменениям выпуска. Такая ситуация перестала устраивать российскую промышленность. В октябре удовлетворенность спросом упала на 10 п.п. – до 46%. Предприятия определенно нуждались в большем объеме спроса для поддержания роста выпуска.

Прогнозы спроса, которые формировались на предприятиях, тоже не внушали оптимизма. После провала показателя в I квартале 2015 г. под влиянием паники на валютном рынке и ожидания кризиса образца 2008–2009 гг. баланс прогнозов спроса поднялся до нулевого уровня и оставался в интервале -3...+2. Иными словами, никаких принципиальных изменений в ожиданиях спроса на уровне предприятий не произошло, в том числе в сентябре–октябре. И только планы выпуска демонстрировали скромную положительную

динамику после июльского провала показателя. Однако в сентябре–октябре они поднялись всего лишь до уровня II квартала 2015 г. Таким образом, особых (посткризисных) надежд на рост выпуска в промышленности не сформировалось. Хотя и кризисного провала этого показателя в 2015 г. тоже не было.

Впрочем, предприятия по-прежнему готовы были рисковать и не пересматривали оценки запасов готовой продукции даже в условиях опережающих спрос изменений выпуска. Баланс оценок запасов оставался в небольшом и совсем некризисном «плюсе» с мая 2015 г. Его максимальное значение 2015 г. в +5 п.п. выглядело смехотворно низким после +12 п.п. – максимума 2014 г., +21 п.п. – максимума 2013 г. и кризисного максимума 2009 г. в +27 п.п. Заметим, что этот показатель не опускался в 2015 г. и в существенный «минус», как это было в 1997, 1999–2000 и 2010 гг., когда промышленность не очень доверяла начавшемуся в те периоды росту спроса и предпочитала иметь недостаточные (даже по собственным оценкам) накопления на складах готовой продукции.

В октябре снижение предлагаемой банками предприятиям ставки окончательно прекратилось (см. *рис. 24*). Показатель стабилизировался на уровне 16,5% годовых в рублях в ожидании решения совета директоров ЦБ РФ по ключевой ставке 30 октября. Однако период августа–октября ознаменовался активными поисками кредиторами и заемщиками компромисса по другим условиям кредитования при неизменной ставке. Это нашло отражение в неустойчивости совокупных оценок доступности кредитов, которые продемонстрировали колебания от 43 до 52% после редкой стабильности в мае–июне, в коротком росте и длительном снижении показателя в предыдущие месяцы.

В ноябре слабый спрос вынудил промышленность сдерживать рост производства при сохранении высокого оптимизма планов выпуска и без пересмотра оценок запасов готовой продукции. Однако разочарование в объемах продаж оставалось далеким от классически кризисного – образца 2008–2009 гг., – когда доля ответов «ниже нормы» достигала 80%. При этом прогнозы спроса тоже не похожи на кризисные. Все 2-е полугодие они пребывают (после отчитки от сезонности) в окрестностях нуля, т.е. ожидания роста продаж уравниваются ожиданиями их снижения, что, заметим, вполне адекватно текущей экономической ситуации и характеризуется властями как стабильность. «Ситуация в экономике и финансовой системе у нас достаточно стабильная», – сказал Д. Медведев, выступая перед участниками Делового саммита АТЭС 17 ноября 2015 г.

Несмотря на слабый спрос и нулевой баланс прогнозов его изменения, производственные планы промышленности после июльского провала набирали оптимизм. Основной скачок показателя пришелся на август (5 п.п.), затем его значения увеличивались ежемесячно на 1–2 пункта и достигли к ноябрю +22 балансовых пункта, что стало четырехлетним максимумом показателя. Промышленность, таким образом, сохраняла желание оторваться от «дна» текущего кризиса, в том числе за счет снижения цен на свою продукцию, даже в условиях продолжающегося роста издержек.

Однако до конца 2015 г. российская промышленность так и не смогла продемонстрировать статистически бесспорный рост выпуска. Слабый спрос, который не удавалось оживить ни снижением цен производителей, ни девальвацией рубля, ни импортозамещением, приводил только к ухудшению оценок запасов готовой продукции и к негативной корректировке предприятиями планов выпуска. Производственные планы промышленности, набиравшие оптимизм в августе–ноябре и достигшие в итоге совсем не кризисного четырехлетнего максимума, в декабре снизились на 4 пункта и положили начало новому – негативному – тренду в динамике показателя.

Условия кредитования промышленности в конце 2015 г. стабилизировались, как и ключевая ставка ЦБ РФ. Средняя минимальная ставка, предлагаемая предприятиям банками, с августа пребывает на среднем уровне 16,5% годовых в рублях. Совокупная доступность кредитов (с учетом всех условий заимствований) в период неизменности ставок (как ЦБ, так и коммерческих банков) продемонстрировала очевидные, но затухающие колебания. В итоге средняя доступность кредитов в августе–декабре 2015 г. составила 48% после стабильного 46%-го уровня показателя в мае–июле.

Способность российской промышленности обслуживать имеющиеся кредиты в 2015 г. была устойчивой и достаточно высокой (не опускалась ниже 80%). В кризисном 2009 г. этот показатель снижался до 52%.

* * *

Мониторинг представительного набора показателей конъюнктурных опросов ИЭП позволил выявить *особенности кризиса 2015 г. в российской промышленности*. Во-первых, в течение года динамика основных показателей (спрос, выпуск, цены) отличалась нехарактерной для прошлых кризисов и неожиданной для наблюдателей вялостью. Во-вторых, психологическая подготовка к кризису 2015 г. началась еще несколько лет назад, когда в оборот был введен тезис о «второй волне кризиса». Эти обстоятельства сформировали *третью особенность 2015 г.*: российские промышленные предприятия относительно безболезненно прожили этот кризисный год, о чем определенно свидетельствуют *оценки* предприятиями спроса, запасов готовой продукции, занятости, производственных мощностей, финансово-экономического положения. В-четвертых, единственными проявлениями кризиса 2015 г. для российской промышленности стали взлет процентной ставки по банковским кредитам и обвал инвестиционных планов. При этом фактические объемы инвестиций 2015 г. большинство предприятий оценили как достаточные в связи с ожидаемыми изменениями спроса.

4.4. Динамика производства в отдельных отраслях промышленности¹

На протяжении 2015 г. в реальном секторе российской экономики шел процесс адаптации к новым условиям торговли и к новой геополитической ситуации, приведшим к менее стабильной и предсказуемой динамике основных показателей внутреннего рынка.

Для корректной интерпретации отраслевой динамики анализ временных рядов в краткосрочной перспективе должен сопровождаться сезонной и календарной корректировкой. Чтобы можно было с уверенностью говорить о том, что существующая динамика промышленного производства свидетельствует об окончании периода спада или роста,

¹ Авторы раздела: Г. Идрисов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, А. Каукин – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Ю. Пономарев – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара. Авторы выражают благодарность М.Ю. Турунцевой и О.В. Моргуновой за помощь в подготовке материала.

начинаются процессы восстановления или замедления, необходима декомпозиция ежемесячных рядов на календарную, сезонную, нерегулярную и трендовые составляющие¹. Именно изменения трендовой составляющей нужно анализировать для содержательной интерпретации отраслевых тенденций².

Росстат публикует скорректированные значения индекса промышленного производства в целом, но не индексов производства в отдельных секторах; соответствующие расчеты с начала 2015 г. осуществлялись в ИЭП имени Гайдара³. На *рис. 26* представлены динамика индекса промышленного производства и его трендовая составляющая. Как следует из приведенных данных, в целом можно сказать, что в 2014–2015 гг. экономике удалось избежать такой глубины спада, какая наблюдалась во время кризиса 2008–2009 гг.

На протяжении 2015 г. одним из основных вопросов, которые находились в фокусе внимания как отраслевых аналитиков, так и органов государственной власти, был вопрос о времени прохождения «дна» падения как экономики в целом, так и отдельных отраслей

¹ См.: Бессонов В.А., Петровевич А.В. Сезонная корректировка как источник ложных сигналов // Экономический журнал ВШЭ. 2013. Т. 17. № 4. С. 554–584.

² Значения индексов промышленного производства в целом и его отдельных составляющих за некоторый период представляют собой классические временные ряды, что предъявляет определенные требования к применимости различных методов их анализа. В частности, интерпретация изменений необработанных значений этих показателей может быть сопряжена с потенциальными ошибками. Так, например, увеличившееся после периода спада значение какого-либо рассматриваемого ряда может быть не только отражением влияния некоторых фундаментальных причин, но и, к примеру, календарным эффектом: за счет разного количества праздников и выходных продолжительность рабочего времени для различных месяцев (и для различных отраслей промышленности) может весьма существенно варьироваться, что, естественно, отражается и на объемах производства. Для учета описанных эффектов при анализе временных рядов принято проводить так называемую календарную корректировку. См.: Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Снижение в промышленности: хуже, чем хочется, лучше, чем кажется // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. № 5 (март).

Кроме календарной составляющей временных рядов, выделяют также сезонную составляющую. Объемы производства во многих отраслях экономики достаточно неравномерно распределяются по разным месяцам и временам года. Так, например, основные объемы производства в сельском хозяйстве по понятным причинам приходятся на лето и осень, наибольшее количество тепла и электроэнергии вырабатывается в зимний период и т.д. Сезонные изменения в объемах производства носят циклический характер и, как и календарные колебания, могут быть выделены из необработанных значений временного ряда для того, чтобы избежать неверных интерпретаций наблюдающихся изменений. См.: Бессонов В.А., Петровевич А.В. Сезонная корректировка как источник ложных сигналов // Экономический журнал ВШЭ. 2013. Т. 17. № 4. С. 554–584.

³ См., например: Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Российская промышленность отталивается от дна // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. № 15; Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Два полюса российской промышленности // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. № 12 (сентябрь); Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Углубление промышленного спада: тренды стали фактом // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. № 9 (июнь); Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Промышленность: тренды выглядят хуже данных // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. № 7 (апрель); Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Снижение в промышленности: хуже, чем хочется, лучше, чем кажется // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. № 5 (март).

промышленности. Понимание текущей стадии развития экономической ситуации, безусловно, является очень важным, в том числе для формирования ожиданий и проведения кратко- и среднесрочной экономической политики. При этом, однако, необходимо понимать, что прохождение «дна» падения (т.е. выход на новую траекторию развития) привязано к тому, какие макроэкономические условия можно считать равновесными хотя бы на ближайшую перспективу. В течение 2015 г. представления о новых равновесных параметрах (в первую очередь мировой цены на нефть и обменного курса) для российской экономики и соответствующие ожидания относительно перспектив динамики производства претерпели ряд изменений.

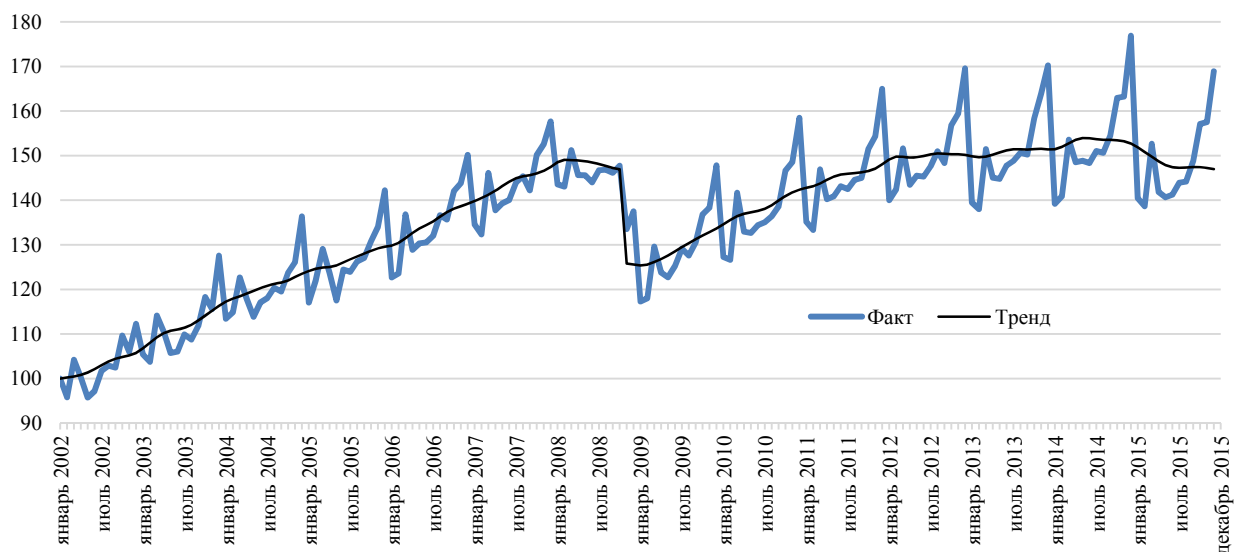


Рис. 26. Динамика индекса промышленного производства в 2002–2015 гг. (январь 2002 г. = 100)

Источник: Росстат, расчеты авторов.

4.4.1. Конец 2014 г. – начало 2015 г. (март–апрель): неопределенность и поляризация отраслей промышленности

В конце 2014 г. – начале 2015 г. изменившиеся экономические условия (прежде всего условия торговли) рассматривались как временные, экономические агенты строили свои ожидания на необходимости переждать недолгий период экономической и геополитической напряженности. Этот период характеризовался сжатием инвестиций, небольшим оживлением производства на фоне падения импорта с Украины, санкций и контрсанкций. За период с декабря 2014 г. до марта 2015 г. экспортная цена на российскую нефть плавно опустилась с 68 до 52 долл./барр.¹, что обусловило формирование негативных ожиданий относительно перспектив развития экономической ситуации. Вследствие резкой девальвации рубля, отсутствия скорых перспектив восстановления внешних условий и внутреннего спроса, фактического перекрытия доступа к внешним кредитным ресурсам и начавшейся промышленной и потребительской инфляции промышленность начала пересмотр планов развития.

¹ Данные ФТС России.

В результате в конце 2014 г. – начале 2015 г. произошла поляризация отраслей промышленности. В одной ее части (вклад около 35% в общий индекс промпроизводства) с точки зрения динамики производства ситуация оценивалась в целом позитивно (производство пищевых продуктов, прочих неметаллических минеральных продуктов (в том числе стройматериалов), производство резиновых и пластмассовых изделий, металлургическое и химическое производство), что в основном было связано с оживлением отраслей, использовавших потенциал замещения импорта с Украины, произошедшего в результате ухудшения отношений с этой страной, нарушения ритмичности работы украинских предприятий, введения ограничительных мер, повышения конкурентоспособности на внешних рынках в результате ослабления рубля, а также благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. На другом полюсе (вклад около 17% в общий индекс промпроизводства) находились такие отрасли, как текстильное и швейное производство, целлюлозно-бумажное производство, производство кожи, машин и оборудования, транспортных средств, электрооборудования, показатели выпуска в которых свидетельствовали о спаде, вызванном ростом стоимости иностранных промежуточных товаров и оборудования (что является особенно значимой проблемой для наиболее импортозависимых отраслей российской экономики), общим сокращением спроса из-за падения доходов покупателей и негативными ожиданиями экономических агентов при сохраняющейся неопределенности и снижении доступности кредитования.

Описанные тенденции представлены на *рис. 27*.

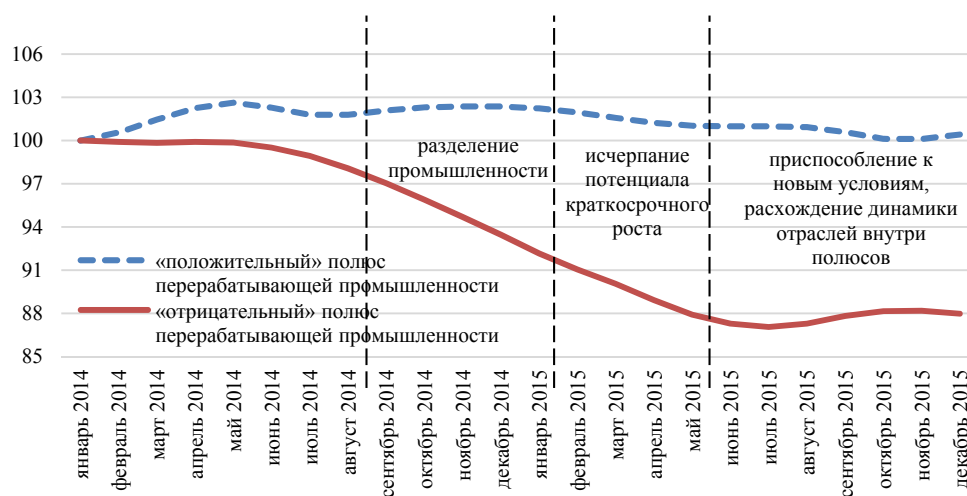


Рис. 27. Динамика «положительного» и «отрицательного» полюсов российской перерабатывающей промышленности в 2014–2015 гг. (январь 2014 г. = 100)

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Несмотря на некоторое оживление, наблюдавшееся в ряде секторов российской промышленности в конце 2014 г. – начале 2015 г., уже к марту–апрелю 2015 г. темпы роста в этих секторах стали падать. Это относится и к производству пищевых продуктов, и к производству резиновых и пластмассовых изделий, а также к металлургическому сектору. Устойчивый рост производства во II квартале 2015 г. среди промышленных секторов был зафиксирован только в химическом производстве. Такое изменение динамики

показателей промпроизводства фактически означало, что к этому времени потенциал импортозамещения в отраслях, которые в конце 2014 г. смогли воспользоваться ослаблением курса рубля, введением санкций и благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, был практически исчерпан. Дальнейший рост потребовал бы структурных изменений, повышения качества продукции, т.е. в конечном итоге повышения ее конкурентоспособности за счет внутренних изменений, а не внешних факторов.

4.4.2. Апрель–сентябрь 2015 г.: формирование новых ожиданий и постепенная стабилизация экономики

К середине 2015 г. цена на нефть и соответственно курс рубля по отношению к доллару демонстрировали более стабильную динамику, даже произошел частичный возврат к уровню цены на нефть и обменному курсу, характерному для января 2015 г. В этот период у экономических агентов сформировались новые ожидания относительно долгосрочных равновесных макроэкономических параметров, которые были отражены в прогнозе Минэкономразвития России, в соответствии с которым был сформирован проект закона о бюджете. Согласно майскому прогнозу Минэкономразвития, в 2015 г. ожидался среднегодовой курс рубля в 60 руб. за доллар (53 руб. – к 2018 г.) при среднегодовой цене на нефть Urals 50 долл./барр.¹

Начиная со II квартала 2015 г. отрасли российской промышленности, которые в большей степени затронуло изменение условий торговли, стали замедлять падение разными темпами. Например, объемы производства кожи и транспортных средств практически стабилизировались, в то время как целлюлозно-бумажное производство, производство транспортных средств, электрооборудования и др. продолжили падение, но более низкими темпами. Стабилизация объемов производства в этих отраслях была обусловлена как общими (меньшая зависимость от иностранного сырья и комплектующих), так и некоторыми специфическими факторами.

К сентябрю динамика промышленного производства по отдельным секторам свидетельствовала о том, что промышленное производство прошло точку минимального выпуска. Основной рост индекса промышленного производства в этот период был обеспечен такими секторами, как топливно-энергетический сектор, производство пищевых продуктов (частичное замещение импортной продукции, некоторое увеличение спроса – например, рост спроса на сельхозсырье²), производство кокса и нефтепродуктов, химическое производство (сокращение импорта с одновременным ростом внутреннего производства по целому ряду товаров отрасли: бытовая химия, фармацевтика, средства защиты растений³; наличие достаточных мощностей, прежде всего по производству полимеров, для того чтобы успешно конкурировать с импортной продукцией).

Важной тенденцией, которая, как показано на *рис. 28*, начала проявляться примерно с середины 2015 г., стал заметный рост трендовой составляющей ряда добычи топливо-

¹ Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг. Минэкономразвития России. Май 2015 г.

² МЭР отмечает увеличение темпов роста производства продуктов питания // ИА Regnum. 31 июля 2015 г. [<http://regnum.ru/news/1947866.html>]

³ Химическая промышленность воспользовалась фактором импортозамещения // РИА Рейтинг. 10 июля 2015 г. [<http://riarating.ru/comments/20150710/610662472.html>]

энергетических полезных ископаемых (вклад около 34% в общий индекс промпроизводства). При этом как некоторый спад индекса в начале 2015 г., так и последовавший за этим восстановительный рост были обусловлены изменениями в производстве топливно-энергетических полезных ископаемых. Объемы производства прочих полезных ископаемых (металлические руды, сырье для строительства и химического производства) оставались практически неизменными на протяжении всего рассматриваемого периода. Это, вероятно, связано с тем, что данные виды продукции практически не экспортируются и перерабатываются на территории России, причем теми секторами, ситуация в которых во время кризиса относительно благоприятна (химическое производство, металлургия, строительство), что снижает их зависимость от колебаний обменного курса и изменений внешнеэкономической конъюнктуры.

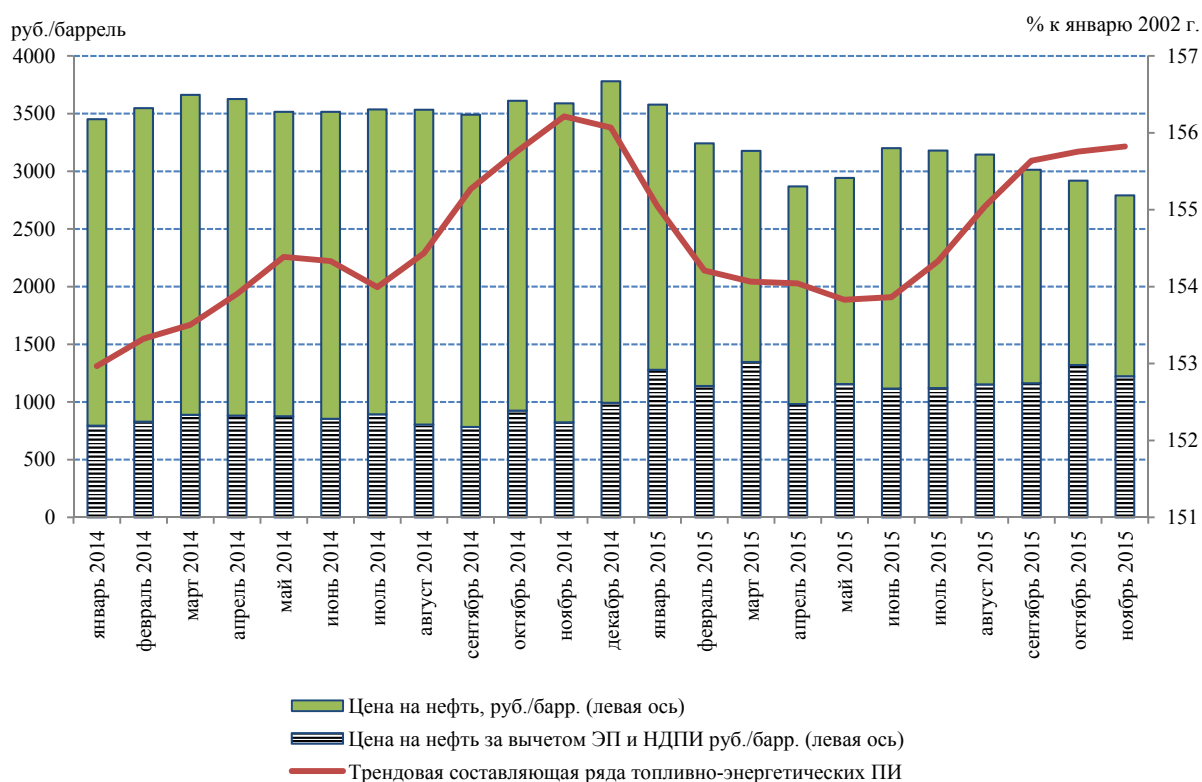


Рис. 28. Динамика цен на российскую экспортную нефть и трендовой составляющей индекса производства полезных ископаемых в 2014–2015 гг.

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Падение добычи топливно-энергетических полезных ископаемых, начавшееся в начале 2015 г., было обусловлено эффектом запаздывающего¹ относительно ослабления рубля (и снижения мировых биржевых долларовых цен на нефть) снижения фактических рублевых цен на российскую экспортную нефть. При этом падения объема поставок не произошло, а рублевые цены начали восстанавливаться уже с середины весны, что в

¹ Фактически запаздывание объясняется изменившейся политикой Банка России, отошедшего от сдерживания колебаний валютного курса.

совокупности привело к росту и постепенной стабилизации трендовой составляющей индекса производства отрасли. Согласно мнению В. Алекперова¹, уровень цен на нефть около 50 долл./барр. являлся приемлемым для наращивания выпуска производителями, что связано с тем, что, во-первых, большая часть издержек отрасли номинирована в рублях, а, во-вторых, падение цен на нефть в большей степени отразилось на доходе государства (экспортная пошлина на нефть), а не на доходе нефтяников.

Описанная динамика индексов промышленного производства позволяла делать осторожные предположения, что к концу 2015 г. возможно возобновление экономического роста – при условии, что не будут возникать новые шоки условий торговли.

4.4.3. Октябрь–декабрь 2015 г.: ухудшение макроэкономических условий и новый виток спада

В IV квартале 2015 г. условия торговли прошли новый этап падения. Макроэкономическая ситуация вновь лишила экономику долгосрочного ориентира по ценам на нефть и обменному курсу. Прогнозы экспертов существенно ухудшились, доходя до 75 руб. за доллар при цене нефти в 40 долл./барр.². Наблюдавшаяся в последние месяцы года динамика цен на нефть и обменного курса подтвердила эти ожидания, при этом в начале 2016 г. падение продолжилось.

Как и в начале 2015 г., обстановка, сложившаяся к концу года, неизбежно отразится на объемах производства топливно-энергетических ископаемых, но с некоторым запаздыванием (при условии, что цены на нефть не будут восстанавливаться, например, в случае достижения каких-либо договоренностей между государствами-производителями).

Новое падение мировых цен на нефть и последовавшее за ним ослабление курса рубля, наблюдавшееся в конце 2015 г., судя по всему, произвели менее масштабный, чем в конце 2014 г., но все же заметный эффект на динамику отраслей обрабатывающего производства (см. *рис. 29*).

Более слабое влияние ухудшения условий торговли на российскую экономику в конце 2015 г. по сравнению с концом 2014 г. может объясняться двумя причинами. Во-первых, в конце 2014 г. на рынок оказывало давление не только падение обменного курса и цен на нефть, но и введенные санкции и контрсанкции, обострившаяся ситуация на Украине и общий рост неопределенности относительно характера наблюдавшегося шока цен на нефть (временный или перманентный). В текущих условиях весь этот набор факторов не оказывает существенного влияния на дальнейшую динамику объемов производства. Во-вторых, за прошедший год бизнес так или иначе успел адаптироваться к новым условиям, точнее, к отсутствию стабильных условий, и это отразилось на движении индексов производства во второй половине 2015 г.

В отличие от того, как развивалась ситуация непосредственно после начала кризиса осенью 2014 г., в конце 2015 г. рост демонстрируют не те отрасли, которые смогли воспользоваться краткосрочными преимуществами, вызванными благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой или снижением уровня конкуренции с иностранной продукцией, частично попавшей под действие санкций, а отрасли, которые, во-первых,

¹ См., например, интервью В. Алекперова: Китайские кредиты – самые дорогие в мире // Ведомости. 6 сентября 2015 г. [<http://www.vedomosti.ru/business/characters/2015/09/07/607751-kitaiskie-krediti-samie-dorogie-v-mire>]

² Экономисты предсказали новое падение рубля после снижения ключевой ставки // РБК. 26 октября 2015 г. [<http://www.rbc.ru/finances/26/10/2015/562e29e19a794753623969a6>]

слабо зависят от поставок иностранного сырья, во-вторых, имеют традиционно широкий внутренний рынок сбыта своей продукции или, в-третьих, успешно конкурируют на внешних рынках, используя преимущество в снизившейся доле рублевых издержек в конечной долларовой цене продукции и некритичное отставание в качестве от конкурентов. К таким отраслям обрабатывающего сектора могут быть отнесены производство кокса и нефтепродуктов (внутренний рынок, снижение издержек), химическое производство и производство резиновых и пластмассовых изделий, деревообработка (внутренний и внешний рынки, снижение издержек).

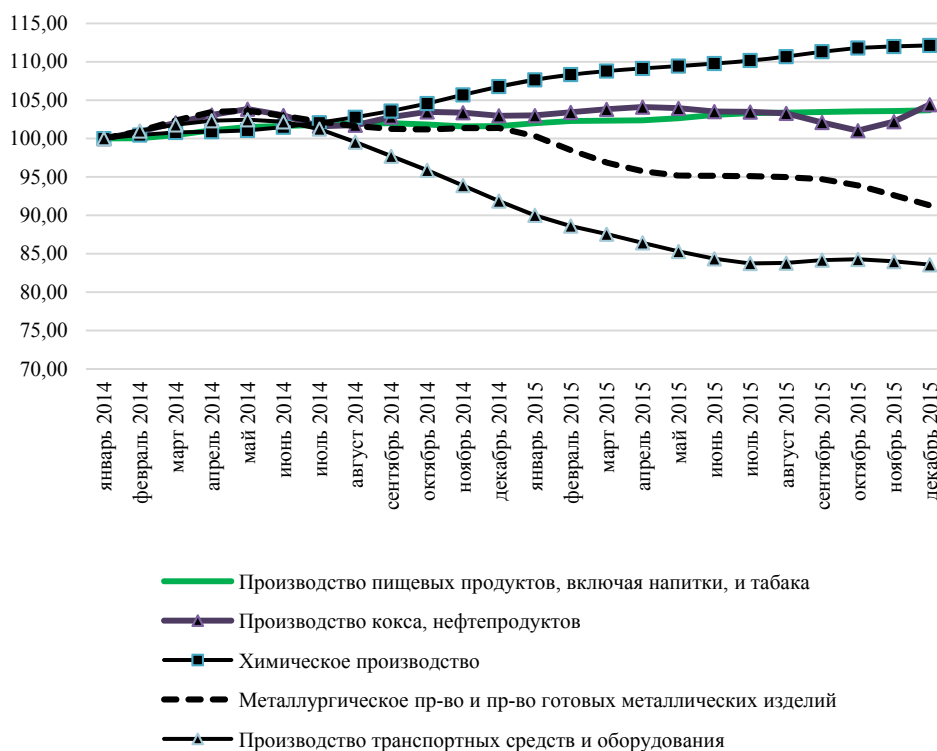


Рис. 29. Динамика трендовых составляющих индексов ключевых отраслей перерабатывающей промышленности в 2014–2015 гг. (январь 2014 г. = 100)

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Для отраслей, объемы производства в которых по итогам 2015 г. продолжают снижаться, характерна прежде всего существенная зависимость от поставок иностранного сырья и комплектующих (текстильное и швейное производство, производство электрического оборудования) либо уязвимость перед снижающимися темпами мирового и внутрироссийского экономического роста (металлургия). Остальные отрасли в целом вышли на некоторый новый равновесный уровень производства, существенных изменений в них в краткосрочной перспективе не ожидается. Детализированные значения трендовых составляющих индексов производства по основным отраслям представлены в табл. 12.

К концу 2015 г. объемы производства и в обрабатывающей, и в добывающей отраслях российской экономики продолжали плавно снижаться, что демонстрирует рис. 30.

В ближайшей перспективе экономика может пройти через второе «дно» падения – с оговоркой, что условия торговли вновь не изменятся.

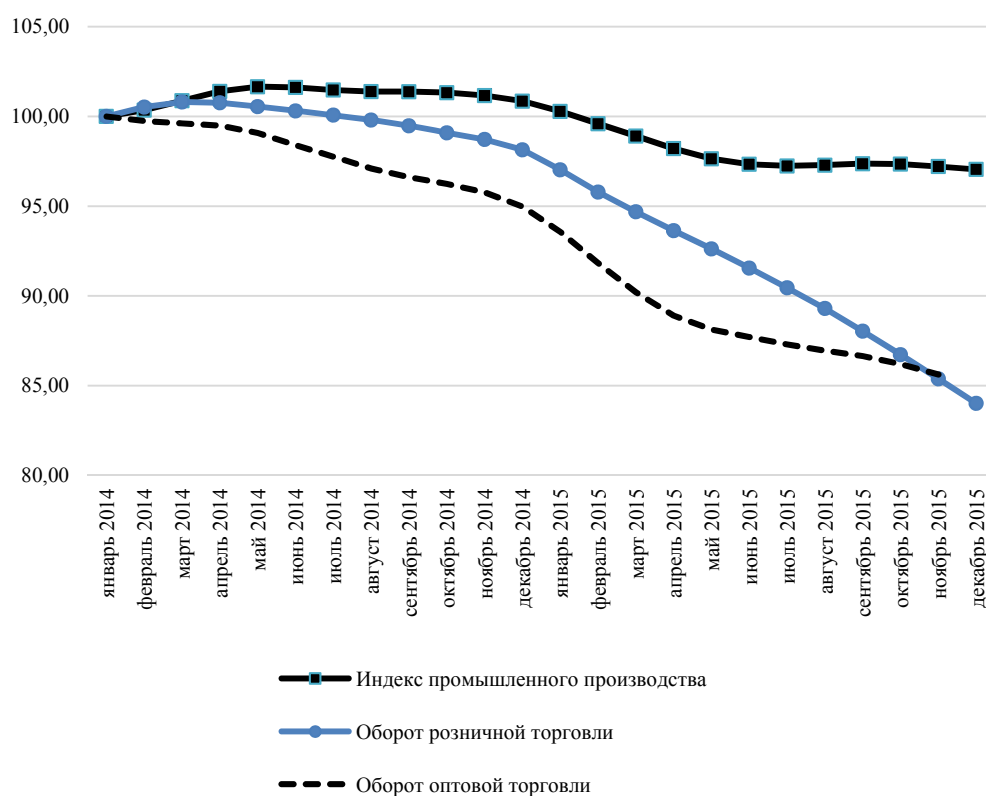


Рис. 30. Динамика трендовых составляющих индексов секторов экономики в 2014–2015 гг. (январь 2014 г. = 100)

Источник: Росстат, расчеты авторов.

4.4.4. Оптовая и розничная торговля: затаившееся падение

Необходимо отметить, что динамика промышленного производства, безусловно, является важным индикатором состояния экономики в целом, однако доля промышленного производства в валовой добавленной стоимости составляет около 26–27%. В связи с этим необходимо принимать во внимание развитие ситуации и в других крупных секторах экономики.

Так, оборот розничной и оптовой торговли, суммарная доля которых в валовой добавленной стоимости традиционно составляет около 20%, продолжает снижаться (рис. 30), как и на протяжении всего рассматриваемого периода. Аналогичный тренд наблюдается в строительстве, в операциях с недвижимым имуществом и предоставлении соответствующих услуг.

Начавшееся в конце 2014 г. быстрое ослабление рубля, которое продолжалось (за исключением отдельных непродолжительных периодов) в течение всего 2015 г., привело к снижению объемов товарооборота как розничной, так и оптовой торговли. В результате

суммарный оборот розничной торговли уже за I квартал 2015 г. снизился на 18% по отношению к IV кварталу 2014 г., а в дальнейшем, несмотря на некоторый рост в номинальном выражении, среднее падение розничного и оптового товарооборота в 2015 г. к соответствующим периодам предшествующего года составило 9 и 10% соответственно. При этом основная часть снижения товарооборота в 2015 г. приходилась на несетевые форматы торговли (около 77% в общем объеме розничной торговли в 2014 г.), поскольку крупнейшие розничные торговые сети как в течение всего периода, так и по итогам года показали положительные финансовые результаты¹.

В качестве основных факторов снижения объемов товарооборота в 2015 г. можно выделить²:

- снижение реальных располагаемых доходов населения на 4% по сравнению с 2014 г.;
- рост потребительских цен – 12,9%. При этом в начале 2015 г. имел место существенный рост розничных цен на отдельные продовольственные и непродовольственные товары в основном за счет эффекта переноса обменного курса в цены³. В отдельных случаях рост цен имел такой характер⁴, который послужил поводом к проведению проверок сферы розничной торговли со стороны надзорных органов. Вместе с тем основные розничные торговые сети в I квартале 2015 г. в целях стабилизации ситуации на продовольственном рынке объявили о заморозке цен на основные социально значимые товары сроком на два месяца⁵;
- снижение потребления товаров длительного пользования из-за переноса основной части покупок на конец 2014 г. – начало 2015 г., когда наблюдался ажиотажный спрос.

* * *

Динамика производства отраслей российской экономики в 2015 г. определялась изменениями условий торговли и геополитической напряженностью (начавшимися годом ранее и обострившими многолетние проблемы российской экономики): продолжающимся падением цен на нефть и обменного курса, действием санкций и контрсанкций, фактическим сворачиванием экономического сотрудничества с Украиной, общим замедлением мировой экономики, ростом неопределенности. По итогам года лишь отдельным секторам перерабатывающего сектора и топливно-энергетическому сегменту добывающего сектора удалось перейти к небольшому росту, в остальных же отраслях отмечается продолжение падения или стагнация.

¹ См. подробнее URL: [<http://www.acort.ru/press-room/news2/1412-x5-ob-yavlyaet-o-roste-vyruchki-na-27-3-v-2015-g.html>], [<http://www.acort.ru/press-room/news2/1419-vyruchka-i-operatsionnye-rezultaty-lenty-za-chetvertyj-kvartal-i-god-zavershivshiesya-31-dekabrya-2015-goda.html>], [<http://www.acort.ru/press-room/news2/1416-okej-ob-yavlyaet-o-roste-trafika-na-13-5-v-iv-kvartale-2015-goda.html>].

² Идрисов Г.И., Пономарев Ю.Ю., Товарооборот: отложенный спад // Экономическое развитие России, № 12, 2015 г.

³ Идрисов Г.И., Каукин А.С., Пономарев Ю.Ю., Эффект переноса: рост цен в промышленности продолжится // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России, №4, 2015 г.

⁴ См. подробнее URL: [<http://top.rbc.ru/business/13/05/2015/555328129a79474d9ed35c7d>], [<http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-741416/>], [<http://www.forbes.ru/news/278807-rost-tsen-v-rozничnykh-setyakh-mozhet-privesti-kugolovnym-delam>].

⁵ См. подробнее URL: [<http://www.acort.ru/press-room/news/778-torgovye-setivvodyat-spetsialnye-mery.html>].

Таблица 12

**Трендовая составляющая индексов производства
в 2014–2015 гг. (январь 2014 г. = 100)**

	2014											
	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
Индекс промышленного производства	100,00	100,35	100,88	101,40	101,65	101,61	101,47	101,38	101,38	101,33	101,17	100,85
Добыча полезных ископаемых	100,00	100,23	100,47	100,78	100,99	100,90	100,71	100,84	101,13	101,32	101,63	101,71
Обрабатывающие производства	100,00	100,37	100,82	101,22	101,37	101,27	101,10	100,92	100,76	100,49	100,08	99,59
Электроэнергия, газ и вода	100,00	99,97	99,95	99,93	99,92	99,89	99,87	99,86	99,84	99,82	99,80	99,78
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	100,00	100,03	100,46	101,08	101,51	101,64	101,76	101,94	101,99	101,82	101,57	101,62
Текстильное и швейное производство	100,00	99,53	98,31	97,71	97,17	95,53	92,65	89,28	87,15	86,28	85,34	83,86
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	100,00	100,86	100,81	99,75	98,09	96,59	95,33	93,94	92,47	91,06	90,01	89,10
Обработка древесины и производство изделий из дерева	100,00	98,52	98,28	98,18	97,40	96,87	97,11	97,33	97,89	98,58	98,70	98,25
Целлюлозно-бумажное производство	100,00	99,85	99,87	99,23	98,07	97,00	95,96	95,02	94,29	93,83	93,61	93,30
Производство кокса, нефтепродуктов	100,00	100,90	102,06	103,08	103,84	103,03	101,59	101,74	102,81	103,48	103,37	102,97
Химическое производство	100,00	100,47	100,80	100,89	101,06	101,48	102,07	102,78	103,59	104,56	105,69	106,76
Производство резиновых и пластмассовых изделий	100,00	103,48	107,68	110,28	111,50	111,94	111,57	111,02	111,96	113,65	114,39	112,84
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	100,00	100,81	101,87	102,80	103,15	102,99	102,77	102,53	102,21	101,69	101,35	101,05
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	100,00	100,99	102,36	103,47	103,64	102,96	102,23	101,63	101,27	101,19	101,37	101,39
Производство машин и оборудования	100,00	98,74	98,19	98,54	99,04	98,77	98,13	97,56	96,81	95,76	94,47	92,71
Производство электрооборудования, электрического и оптического оборудования	100,00	99,83	99,76	99,77	99,86	99,97	100,06	99,95	99,53	98,78	97,87	97,05
Производство транспортных средств и оборудования	100,00	101,01	101,79	102,33	102,45	102,18	101,25	99,54	97,71	95,88	93,88	91,86
Прочие производства	100,00	100,45	100,18	100,21	100,51	100,48	100,33	99,65	98,07	96,05	94,39	93,31
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	100,00	100,23	100,35	100,61	100,93	100,89	100,67	100,96	101,50	101,83	102,12	102,03
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	100,00	100,15	100,42	100,66	100,77	100,76	100,78	100,79	100,78	100,85	101,07	101,34
Оборот розничной торговли	100,00	100,52	100,80	100,76	100,55	100,31	100,08	99,80	99,48	99,09	98,72	98,14
Оборот оптовой торговли	100,00	99,75	99,61	99,49	99,08	98,41	97,76	97,10	96,62	96,25	95,77	94,98

Окончание таблицы 12

	2015											
	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
Индекс промышленного производства	100,28	99,60	98,91	98,21	97,64	97,33	97,24	97,29	97,36	97,34	97,21	97,05
Добыча полезных ископаемых	101,29	100,92	100,79	100,68	100,62	100,75	101,06	101,45	101,79	101,88	101,79	101,82
Обрабатывающие производства	98,86	98,05	97,22	96,34	95,63	95,21	94,94	94,81	94,78	94,68	94,51	94,36
Электроэнергия, газ и вода	99,75	99,72	99,70	99,68	99,66	99,64	99,62	99,60	99,58	99,57	99,56	99,55
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	101,99	102,29	102,33	102,36	102,65	103,07	103,30	103,36	103,45	103,53	103,58	103,67
Текстильное и швейное производство	82,24	81,13	80,58	80,62	81,42	82,72	83,69	83,93	83,25	81,81	80,20	78,93
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	87,98	87,05	86,38	85,44	84,34	83,62	83,67	84,59	85,39	85,14	84,83	85,03
Обработка древесины и производство изделий из дерева	97,97	97,75	96,26	94,19	92,93	92,59	92,79	93,43	93,97	93,89	94,05	94,55
Целлюлозно-бумажное производство	92,69	91,86	91,17	90,93	91,05	91,31	91,60	91,87	92,04	92,01	91,74	91,41
Производство кокса, нефтепродуктов	103,01	103,42	103,82	104,11	103,94	103,52	103,46	103,29	102,10	101,04	102,20	104,43
Химическое производство	107,65	108,34	108,79	109,12	109,44	109,77	110,17	110,68	111,31	111,80	111,99	112,13
Производство резиновых и пластмассовых изделий	109,20	105,87	103,36	101,92	102,58	104,25	105,20	106,53	108,74	109,53	109,42	110,04
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	100,21	99,15	97,86	96,24	95,08	94,25	93,03	91,98	91,30	90,63	90,02	89,47
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	100,34	98,50	96,89	95,75	95,19	95,14	95,10	94,98	94,71	93,90	92,63	91,32
Производство машин и оборудования	90,42	88,33	86,68	85,17	84,11	84,02	84,79	85,86	86,94	87,77	88,10	88,16
Производство электрооборудования, электрического и оптического оборудования	96,24	95,40	94,63	93,85	93,03	92,25	91,47	90,71	90,07	89,56	89,12	88,63
Производство транспортных средств и оборудования	90,00	88,61	87,56	86,42	85,30	84,35	83,73	83,79	84,17	84,26	83,99	83,58
Прочие производства	92,49	92,02	91,42	89,77	87,60	85,82	84,68	85,05	86,91	88,82	89,92	90,10
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	101,36	100,81	100,72	100,70	100,56	100,58	100,89	101,36	101,75	101,82	101,87	102,14
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	101,49	101,54	101,60	101,64	101,73	101,86	101,99	102,15	102,30	102,37	102,32	102,25
Оборот розничной торговли	97,03	95,79	94,69	93,64	92,62	91,55	90,45	89,30	88,03	86,73	85,38	84,02
Оборот оптовой торговли	93,57	91,83	90,21	88,91	88,13	87,71	87,30	86,95	86,65	86,20	85,62	

4.5. Инвестиции в основной капитал¹

4.5.1. Условия и факторы инвестиционной деятельности

Кризис 2008–2009 гг. определил основные структурные сдвиги в формировании инвестиционных ресурсов в послекризисный период вплоть до 2015 г. Замедление темпов экономического роста сопровождалось снижением доли валового сбережения в ВВП с 30,2% в 2008 г. до 22,9% в 2014 г. и 23,1% в 2015 г. (табл. 13). В период 2010–2013 гг. инвестиции в основной капитал составляли примерно 20%. В 2014 г. с уменьшением доходов экономики доля инвестиций в основной капитал снизилась до 17,8%, а в 2015 г. составила 18,1% ВВП.

Таблица 13

Основные характеристики инвестиционных ресурсов в 2008–2015 гг., % к ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Валовое сбережение	30,2	21,1	26,4	29,5	27,2	23,2	22,9	23,1
Валовое накопление основного капитала	22,3	22,0	21,6	21,4	21,9	21,8	20,6	16,2
Инвестиции в основной капитал	21,3	20,6	19,8	19,7	20,2	20,3	17,8	18,1
Валовая прибыль и другие смешанные доходы	32,7	30,7	32,6	31,0	33,9	33,0	32,4	30,8
Доходы консолидированного бюджета	38,8	35,0	34,6	37,3	37,7	36,9	37,5	37,4
Бюджетные средства на инвестиции	3,4	3,4	2,8	2,9	2,8	2,9	2,5	2,1
В том числе за счет средств федерального бюджета	1,3	1,8	1,4	1,5	1,5	1,5	1,3	1,2

Источник: Росстат.

Характерная черта российской инвестиционной модели в 2009–2015 гг. – снижающаяся норма трансформации ресурсов сбережения в инвестиции в основной капитал. Если в 2008 г. на инвестиционные цели использовалось 71% валового сбережения и 95% валового накопления в основной капитал, то в 2015 г. эти показатели составили соответственно 63 и 90%.

При анализе объемов, динамики и структуры источников средств для финансирования инвестиций важно проследить изменения инвестиционного потенциала институциональных секторов. В 2010–2015 гг. в структуре инвестиционных ресурсов повышалась доля нефинансовых корпораций и домашних хозяйств и снижалась доля государственного сектора (табл. 14).

Таблица 14

Структура инвестиционных ресурсов по институциональным секторам, % к итогу

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Инвестиционные ресурсы – всего	100	100	100	100	100	100	100	100
Корпорации	40,7	52,2	51,6	45,7	48,9	54,3	59,5	68,0
В том числе:								
нефинансовые корпорации	33,7	36,8	46,1	41,0	42,7	45,4	54,3	61,2

¹ Автор раздела: О. Изряднова – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Окончание таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7	8	9
финансовые корпорации	7,0	15,4	5,5	4,7	6,2	8,9	5,2	6,8
Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,1	0,1
Домашние хозяйства	28,2	68,3	46,2	30,7	31,5	36,1	32,1	31,7
Государственное управление	30,7	-20,8*	1,7	23,1	19,1	9,0	0,0	0,3

* Отрицательное значение сложилось за счет превышения стоимости капитальных трансфертов, переданных государственным управлением другим секторам экономики, над его сбережением.

Источник: Росстат.

Сектор нефинансовых корпораций формирует доминирующую часть инвестиционных ресурсов экономики. Ослабление динамики экономического роста в 2009–2015 гг. сопровождалось неустойчивостью показателей финансовых результатов деятельности и ограничивало накопление инвестиционных ресурсов. В 2014 г. сальдированный финансовый результат составил 63,4% показателя годом ранее, что стало одним из факторов, ограничивающих масштабы инвестиционных ресурсов будущего года. На снижение темпов экономического развития, на возрастающие риски инвестирования нефинансовый сектор отреагировал наращиванием депозитов, доходность которых устойчиво повышалась с 2009 г., а в конце 2014 г. средневзвешенная ставка по депозитам для организаций достигла 14,83% и превысила уровень годовой инфляции и сводного индекса цен на продукцию инвестиционного назначения. Кроме того, на усиление склонности предприятий и организаций к сбережению существенное влияние оказывал рост стоимости кредитных ресурсов с 5,5% (03.02.2014) до 17,25% (16.12.2015). В 2015 г. влияние этих факторов сохранилось, что усилило падение инвестиций в основной капитал и в строительный комплекс (табл. 3). Ключевая ставка на протяжении 2015 г. снижалась пять раз – до уровня 11,0% (03.08). Однако это не оказало влияния на изменение деловой активности в строительно-инвестиционном комплексе, поскольку по-прежнему возможности пополнения оборотных средств ограничивались высокой стоимостью кредитных ресурсов. Доминирующим источником инвестиционных ресурсов в российской экономике являются собственные средства предприятий и организаций.

Таблица 15

Финансовые условия инвестиционной деятельности в 2010–2015 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ВВП, % к предыдущему году	104,5	104,3	103,4	101,3	100,6	96,3
Инвестиции в основной капитал, % к предыдущему году	106,3	110,8	106,8	100,8	98,5	91,6
Объем работ в строительстве, % к предыдущему году	105,0	105,1	102,5	100,1	97,7	93,0
Ввод в действие основных фондов, % к предыдущему году	93,4	129,0	108,7	101,0	97,3	н/д
Ключевая ставка (на конец года), %	-	-	-	5,50	17,25	11,0
Международные резервы Российской Федерации (на конец года), млрд долл.	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,0
Чистый ввоз (-) / вывоз (+) капитала частным сектором, млрд долл.	30,8	81,4	53,9	61,6	153,0	56,9
Индексы цен, %, декабрь к декабрю:						
потребительские цены на товары и услуги	108,8	106,1	106,6	106,5	111,4	112,9
цены производителей промышленных товаров	116,7	112,0	105,1	103,7	105,9	112,4
цены строительной продукции (сводный индекс)	109,1	108,0	106,9	104,9	107,2	110,3
В том числе:						
на строительно-монтажные работы, %	109,6	109,3	108,3	104,3	104,6	104,1
на машины и оборудование, %	106,1	105,6	103,9	103,1	112,3	120,1
Официальный курс доллара США к российскому рублю (на конец года), руб./ долл. США	30,48	32,20	30,37	32,73	56,26	72,88

Источник: Росстат.

На динамику инвестиционных ресурсов существенное влияние оказало негативное изменение ситуации с привлечением иностранных инвестиций в российскую экономику. После более чем двукратного падения прямых иностранных инвестиций в российскую экономику в 2009 г., несмотря на позитивную динамику в последующие четыре года, восстановление их объема на докризисном уровне не произошло. Снижение суверенных рейтингов России и возрастающие риски отрицательным образом сказались на инвестиционном поведении иностранных инвесторов. С введением санкций и ограничением заимствований на внешнем рынке прямые иностранные инвестиции в российскую экономику в 2014 г. сократились в 3,1 раза, и по итогам 2015 г. составляли менее 20% от показателя годом ранее. Российские прямые инвестиции за рубеж в 2014 г. сократились на 35% относительно 2013 г. при усилении падения в январе–сентябре 2015 г. до 60% относительно соответствующего периода предыдущего года (табл. 16). Таким образом, одновременное сокращение прямых инвестиций в российскую экономику и снижение доходов от инвестиционной деятельности за рубежом не только стали фактором сужения масштабов инвестиционных ресурсов в 2015 г., но и определили стартовые условия 2016 г.

Таблица 16

**Динамика прямых инвестиций, сальдо операций платежного баланса,
млн долл.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Прямые инвестиции	-19120	6697	9448	11767	-1766	17288	35051	16734
За границу	55663	43281	52616	66851	48822	86507	57082	21575
В Россию	74783	36583	43168	55084	50588	69219	22031	4839

Источник: Банк России.

4.5.2. Материально-вещественные ресурсы
инвестиционной деятельности

Одним из факторов, определяющих характер инвестиционной деятельности в 2014–2015 гг., стало устойчивое снижение эффективности использования капитальных средств. Динамика вводов в действие основных фондов существенно отстает от динамики инвестиций, растут объемы незавершенного строительства, снижаются показатели эффективности функционирования строительно-инвестиционного комплекса (табл. 17).

Таблица 17

Ввод в действие основных фондов на 1 руб. инвестиций по основным видам экономической деятельности, в среднегодовых ценах, коп.*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Всего	65,1	80,6	68,6	80,5	80,8	82,4	80,9
Сельское хозяйство	70,0	88,9	101,2	102,0	81,1	81,5	84,5
Рыболовство, рыбоводство	70,8	76,1	142,8	99,2	94,1	82,8	127,8
Добыча полезных ископаемых	74,6	118,1	67,4	77,9	81,6	86,0	70,9
Обрабатывающие производства	63,7	78,4	67,8	77,3	69,7	79,5	79,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	51,9	57,4	60,3	89,5	87,8	89,5	88,0
Строительство	49,8	55,5	41,0	72,2	66,2	51,7	51,6
Оптовая и розничная торговля	81,0	99,0	83,9	101,7	78,4	73,4	114,5
Транспорт и связь	59,9	65,5	44,5	69,7	77,6	67,3	71,5

* Данные за 2015 г. будут доступны в конце 2016 г.

Источник: Росстат.

С изменением конъюнктуры в структуре капитальных затрат стали сокращаться доли расходов на приобретение машин и оборудования при повышении доли затрат на строительство зданий и сооружений (табл. 18).

Таблица 18

**Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов
2013–2015 гг. (без субъектов малого предпринимательства
и параметров неформальной деятельности), % к итогу**

	2013	2014	2015
Инвестиции в основной капитал	100	100	100
В том числе:			
жилища	6,1	6,6	5,9
здания (кроме жилых) и сооружения	50,2	48,9	50,3
машины, оборудование, транспортные средства	35,1	34,6	32,8
прочие	8,6	9,9	11,0

Источник: Росстат.

Высокая степень физического и морального износа основных фондов, неблагоприятная возрастная структура парка машин и оборудования являются жесткими ограничениями экономического роста. При длительно действующей тенденции к снижению доли валового накопления в основных фондах в ВВП произошло нарушение нормального цикла воспроизводства основных фондов. При сложившемся уровне накопления в основном капитале в ВВП инвестиционная деятельность ограничивалась функциями поддержания накопленного потенциала. Позитивным моментом последних 5 лет было изменение пропорций основных фондов по видам при опережающем росте основных фондов обрабатывающих производств относительно добычи полезных ископаемых и производства и распределения электроэнергии, газа и воды. Наибольший удельный вес в составе основных фондов экономики России занимают основные фонды транспорта и связи (27,1%), операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг (24,8%), добычи полезных ископаемых (10,6%). В обрабатывающих производствах на начало 2015 г. было сосредоточено 8,5% основных фондов экономики.

О недостаточности объемов ввода основных фондов для обеспечения их обновления свидетельствует также соотношение показателей ввода и износа основных фондов. С учетом разницы в ценах стоимость годового ввода новых машин, оборудования и транспортных средств лишь более или менее компенсирует их годовой износ. При этом она явно недостаточна для преодоления наблюдающейся длительный период тенденции старения машин, оборудования.

Сопоставление динамики производства и характеристик использования труда и капитала показывает, что при тенденции к снижению технико-экономических показателей производственного аппарата в промышленности произошел своеобразный «размен» факторов производства. Высокий уровень применения ручного труда и труда на устаревшем оборудовании в известной степени позволял компенсировать недостаток инвестиционных ресурсов, но в то же время приводил к технологической стагнации производства. Изменение структурных характеристик использования и воспроизводства основного капитала сопровождалось снижением коэффициента фондоотдачи и приростом фондовооруженности труда. По видам экономической деятельности и по отдельным годам соотношение показателей использования труда и капитала довольно существенно дифференцировалось и определялось как структурными, так и конъюнктурными факторами.

В 2009–2015 гг. основными факторами, сдерживающими инвестиционную активность организаций, явились недостаточный спрос на продукцию, высокие процентные ставки, а также неопределенность экономической ситуации. Доля предприятий, которые указывали на недостаток собственных средств как на ограничитель инвестиционной активности, оставалась высокой, но при этом находилась на уровне средних значений за последние 5–6 лет.

В российской экономике машиностроительный комплекс отстает по темпам развития от динамики инвестиций в основной капитал (рис. 31). Недостаточность отечественного производства капитальных товаров на протяжении длительного периода времени восполнялась импортом машин и оборудования. Покупка зарубежного оборудования была выгодна предприятиям по ряду причин: из-за его сравнительно низкой цены, высокого качества, предлагаемого послепродажного сервиса. В период 2012–2014 г. доля импорта машин и оборудования в общем объеме инвестиций в основной капитал и в инвестициях в машины и оборудование постепенно снижалась. В целом по экономике недостаточное поступление новых видов технических средств сдерживало замену устаревших, изношенных фондов и негативно влияло на темпы экономического роста. С 2013 г. одновременное сокращение импорта и производства товаров инвестиционного назначения усилило тенденцию к сокращению масштабов инвестиций в основной капитал. Ситуация 2015 г. отягощалась сохранением последствий острого кризиса 2009 г. в отечественном производстве машин и оборудования.



Рис. 31. Динамика отечественного производства машиностроительного комплекса, импорта машин и оборудования и инвестиций в основной капитал в 2007–2015 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

4.5.3. Инвестиции в основной капитал по формам собственности

В период 2010–2015 г. предприятия частной формы собственности определили сохранение роста номинальных объемов инвестиций и компенсировали неустойчивость инвестиционной деятельности государственных и муниципальных предприятий. Доля частной собственности в 2015 г. оставила 46,2% общего объема инвестиций в основной капитал и повысилась на 1,8 п.п. по сравнению с 2014 г.

Инвестиционный кризис на предприятиях государственной формы собственности принял затяжной характер и стал отражением низкой эффективности их функционирования. Если на начальной стадии формирования рыночной экономики неразвитость институциональной структуры в краткосрочном периоде частично компенсировалась за счет использования основных факторов производства, то при решении задач поддержания роста в долгосрочной перспективе повышение эффективности деятельности субъектов инвестиционного процесса стало приобретать решающее значение.

Участие предприятий и организаций государственного сектора экономики в финансировании инвестиций в основной капитал сокращалось с 19,1% в 2014 г. до 18,3% в 2015 г. Однако следует учитывать, что в российской экономике остается значительный удельный вес смешанных форм собственности – с участием как государства, так и частного бизнеса. Это усиливает неопределенность механизма инвестиционного процесса и предполагает активизацию усилий по оптимизации институциональной структуры, снижению участия государства в экономике и реализации приватизационных программ.

Негативное влияние на инвестиционные процессы оказало постепенное ослабление деловой активности государственных корпораций в 2012–2014 г., сменившееся сокращением абсолютных масштабов инвестиций в 2015 г. почти на 21,4% от показателя годом ранее.

Кризисы 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. в острой форме повлияли на уровень деловой активности в секторе предприятий иностранной собственности. В 2010 г. финансирование инвестиций предприятиями иностранной собственности составило 63,3% показателя 2008 г. Восстановление позитивной динамики инвестиций предприятий иностранной собственности в 2011–2012 гг. сменилось в следующие три года усилением их спада относительно общей динамики инвестиций в основной капитал в российской экономике.

Инвестиционная стратегия государства в 2009–2015 гг. исходила из признания крупного бизнеса в качестве важнейшего субъекта национальной модернизации и глобальной конкурентоспособности. Государство в последние годы активно участвовало в процессе формирования государственных холдингов в авиакосмической, судостроительной промышленности, на железнодорожном транспорте, в нефтяном секторе. Другим направлением участия государства в инвестиционном процессе – в качестве активного субъекта и источника финансовых средств – стало развитие механизма частно-государственного партнерства.

Кризисы 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. усилили диспропорции в управлении государственными инвестициями, доказав недопустимость проведения политики расширения присутствия государства и наращивания объемов государственных инвестиций в условиях бюджетного дефицита при отсутствии отлаженных механизмов повышения отдачи от них.

Основными факторами, определяющими уровень деловой активности в России, по-прежнему остаются: неравенство прав рыночных агентов; чрезмерное влияние государ-

ства и неэффективное регулирование государственного и монопольных секторов; отсутствие радикальных мер по реструктуризации старых компаний, получающих государственную поддержку; высокие барьеры входа на рынок для новых компаний; слабое развитие инструментов государственно-частного партнерства, направленных на стимулирование инвестиций и создание новых высокопроизводительных рабочих мест

4.5.4. Особенности финансирования инвестиций в основной капитал

Замедление темпов экономического развития обусловили усиление ориентации на использование собственных средств предприятий на финансирование инвестиционных программ. Доля собственных средств предприятий, использованных на инвестиционные цели, повысилась с 41,0% в 2010 г. до 45,7% в 2014 г. и 55,1% в 2015 г. (табл. 19).

Таблица 19

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых статистическими методами), % к итогу

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:							
собственные средства	37,1	41,0	41,9	44,5	45,2	45,7	55,1
привлеченные средства	62,9	59,0	58,1	55,5	54,8	54,3	48,9
из них:							
кредиты банков	10,3	9,0	8,6	8,4	10,0	10,6	7,8
в том числе кредиты иностранных банков	3,2	2,3	1,8	1,2	1,1	2,6	1,9
заемные средства других организаций	7,4	6,1	5,8	6,1	6,2	6,4	5,7
инвестиции из-за рубежа					0,8	0,9	0,9
бюджетные средства	21,9	19,5	19,2	17,9	19,0	17,0	16,5
в том числе:							
средства федерального бюджета	11,5	10,0	10,1	9,7	10,0	9,0	9,7
средства бюджетов субъектов Федерации	9,2	8,2	7,9	7,1	7,5	6,5	5,6
средства внебюджетных фондов	0,3	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3
средства, полученные от долевого участия на строительство (организаций и населения)	2,6	2,2	2,0	2,7	2,9	3,5	3,0
в том числе средства населения	1,3	1,2	1,3	2,1	2,3	2,7	2,4
прочие	20,4	21,9	22,3	20,0	15,6	15,7	14,7
в том числе:							
средства вышестоящих организаций	15,9	17,5	19,0	16,8	13,0	13,2	10,5
средства от выпуска корпоративных облигаций	0,1	0,01	0,00	0,04	0,02	0,1	1,6
средства от эмиссии акций	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,1	0,5

Источник: Росстат.

Сокращение объемов и доли привлеченных средств в источниках финансирования сопровождалось изменением их структуры. Государственный спрос на продукцию и услуги российских предприятий поддерживался через реализацию запланированных инвестиционных проектов в сфере транспорта, телекоммуникаций и т.д., реализуемых в рамках ФЦП и ФАИП. В соответствии с приоритетами государственного инвестирования средства направлялись на модернизацию и развитие стратегически важных для страны объектов производственной инфраструктуры, на реализацию инвестиционных проектов по внедрению современных технологий для производства конкурентоспособной продукции на предприятиях машиностроительного комплекса, а также на проведение работ по обеспечению безопасности функционирования объектов энергетики, транспорта, водного и лесного хозяйств. Доля бюджетных средств в источниках финансирования инвестиций в 2009–2013 гг. составляла примерно 1/5 общего объема инвестиций в

основной капитал, в том числе доля средств федерального бюджета находилась в интервале 97,5–9,2%.

Ситуация изменилась со второй половины 2014 г., когда было зафиксировано снижение объемов бюджетных средств в источниках финансирования инвестиций в основной капитал. В 2014 г. доля бюджетных средств в инвестициях в основной капитал сократилась на 2 п.п. по сравнению с предыдущим годом. В 2015 г. увеличилось сокращение доли и объемов средств бюджетов субъектов Федерации в финансировании инвестиций в основной капитал до 0,7% ВВП (рис. 32).

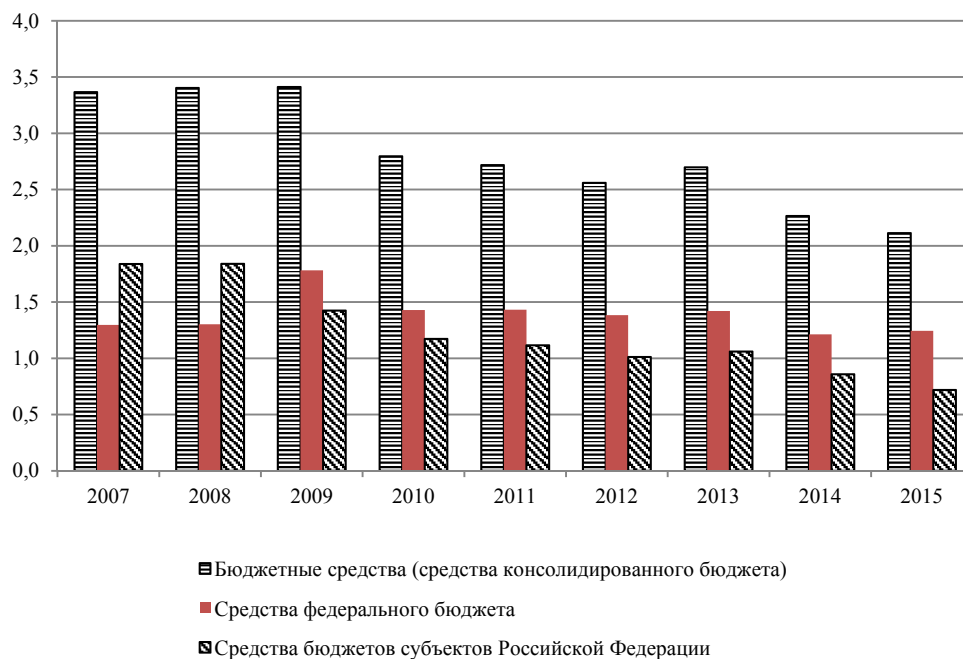


Рис. 32. Удельный вес бюджетных средств на инвестиции в основной капитал в 2007–2015 гг., % ВВП

Источник: Росстат.

Участие банковского сектора в финансировании инвестиционной деятельности заметно ослабло. В 2015 г. доля банковских кредитов в структуре источников финансирования составила 7,8% и была на 2,6 п.п. ниже показателя предыдущего года. Изменение структуры банковского кредитования характеризуется снижением объемов и доли кредитов российских банков. По сравнению с 2014 г. кредиты российских банков уменьшились на 200,7 млрд руб. (рис. 33). Повышение объемов и доли кредитов иностранных банков и инвестиций из-за рубежа объясняется особенностями пересчета иностранной валюты в рублевый эквивалент в текущих ценах.

На уровень участия банков в финансировании инвестиционных программ в 2015 г. негативное влияние оказало сохранение тенденции к оттоку капитала. По предварительной оценке ЦБ, чистый вывоз капитала частным сектором составил 56,9 млрд долл., в том числе банковским сектором – 33,4 млрд долл.

Кризис 2014–2015 гг. характеризовался более глубокими темпами падения иностранных инвестиций в российскую экономику относительно динамики внутренних инвестиций. Сокращение объемов иностранных кредитов при одновременном снижении масштабов прямых иностранных инвестиций обусловило устойчивое падение доли общего объема инвестиций, поступающих из-за рубежа, в структуре инвестиций в основной капитал до минимального уровня за 20-летний период наблюдений уровня – 0,9% в 2015 г.



Рис. 33. Кредиты банков на финансирование инвестиций в основной капитал в 2007–2015 гг., млрд руб.

Источник: Росстат.



Рис. 34. Средства, полученные на долевое участие в строительстве в 2008–2015 гг., млрд руб.

Источник: Росстат.

В 2015 г. произошел перелом тенденции в области жилищного строительства. После увеличения объемов жилищного строительства в 2011–2014 гг. ввод жилой площади в

2015 г. составил 99,5% показателя предыдущего года. Доля индивидуального домостроения в общем вводе жилых домов в 2015 г. составила 40,9% общего объема жилья и на 2,6 п.п. была ниже, чем в 2014 г.

В 2015 г. относительно предшествующего года фиксировалось абсолютное уменьшение объемов инвестиций в жилищное строительство (рис. 4). В структуре инвестиций в основной капитал в целом по экономике доля вложений в жилищное строительство в 2015 г. снизилась до 3,0%.

4.5.5. Динамика инвестиций в основной капитал в 2015 г.

Тенденция к сокращению инвестиций в основной капитал была вполне предсказуема и определялась ослаблением динамики инвестиционной деятельности со второй половины 2012 г. В 2014–2015 гг. ситуация осложнилась под влиянием общего ухудшения макроэкономических условий. На резкое ослабление курса рубля, повышение ключевой ставки и всплеск инфляции строительно-инвестиционный комплекс в 2015 г. отреагировал сокращением деятельности в строительстве на 7,0%, инвестиций в основной капитал – на 8,4% относительно предыдущего года (рис. 35).

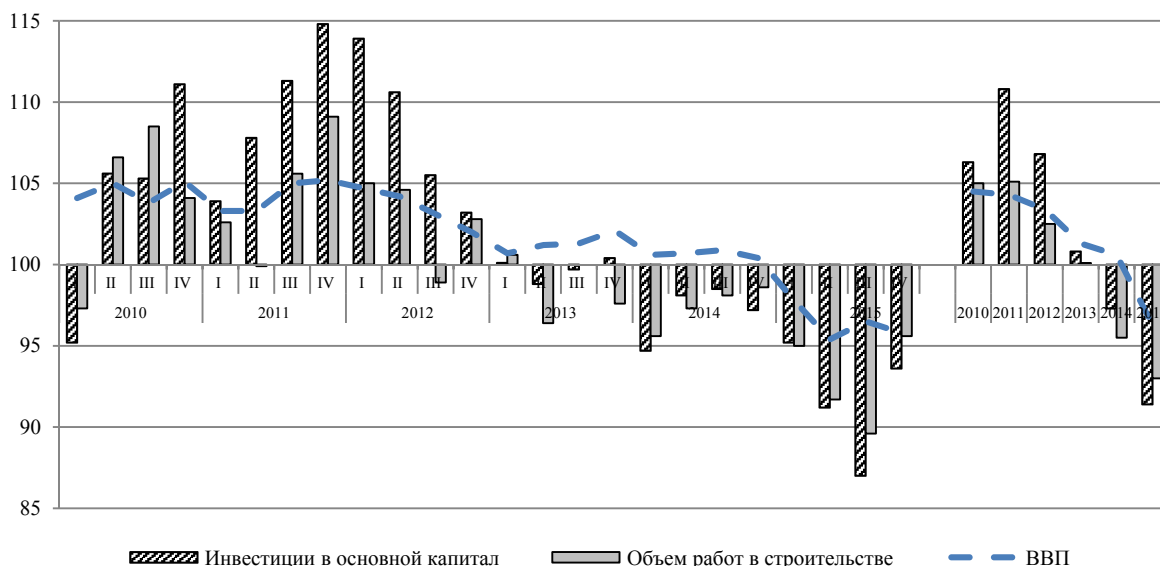


Рис. 35. Динамика инвестиций в основной капитал в 2010–2015 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Динамика инвестиций в основной капитал дифференцирована по крупным и малым предприятиям. При снижении общего объема инвестиций в основной капитал в 2015 г. на 8,4% в сегменте крупных и средних предприятий падение инвестиции в основной капитал составило 10,2% (табл. 20). Снижение инвестиционной деятельности крупных и средних предприятий наблюдается последние четыре квартала, отрицательная динамика темпов инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций – на протяжении восьми кварталов. В условиях нарастающей непредсказуемости развития ситуации на

внутреннем рынке средний и малый бизнес с большой осторожностью относился к принятию инвестиционных решений.

Таблица 20

Динамика физического объема инвестиций в основной капитал, в (2010)–2015 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций, включая досчеты на инвестиции, не наблюдаемые прямыми статистическими методами)	103,7	105,0	109,6	98,6	98,5	91,6
Крупные и средние организации (инвестиции в основной капитал без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами)	96,2	112,1	108,6	93,1	102,3	89,8

Источник: Росстат.

Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 2015 г. претерпела некоторые изменения по сравнению с предыдущим годом. Падение инвестиций в промышленность в 2015 г. составило 6,1% по сравнению с предыдущим годом. При этом ускорение роста инвестиций в добычу полезных ископаемых на 10,7% сопровождалось сокращением капитальных вложений в обрабатывающее производство на 9,5% и в производство и распределение электроэнергии, газа и воды на 29,1%.

При сложившейся в последние три года тенденции к сокращению объемов инвестиций в основной капитал фиксировалось падение инвестиций в развитие сопряженных производств металлургического и строительного комплексов и производств по выпуску конструкционных материалов.

Структурные изменения в обрабатывающем производстве определялись падением инвестиций в основной капитал машиностроительного комплекса на 11,3%, в металлургию – на 6,2% в производство кокса и нефтепродуктов – на 13,2% и в потребительский комплекс – на 13,6% по сравнению с 2014 г. Особенности изменения структуры инвестиций в машиностроительный комплекс в 2015 г. определялись ростом инвестиций в производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования на 12,2% при сокращении капитальных вложений в производство транспортных средств на 21,0% и в производство машин и оборудования – на 4,4% относительно 2014 г.

Другой отличительной чертой 2015 г. являлось повышение объемов инвестиций в основной капитал химического производства в 1,14 раза, что связано как с повышением экспортного потенциала этих производств, так и с процессом импортозамещения.

В краткосрочной и среднесрочной перспективе финансовую поддержку субъектов деятельности в сфере промышленности в соответствии с Федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ может оказать Фонд развития промышленности (ФРП). В 2015 г. он одобрил выдачу займов на 20 млрд руб. для реализации 59 импортозамещающих проектов общей стоимостью более 162,3 млрд руб., из которых объем частных инвестиций составляет почти 142 млрд руб. В контексте проблем стимулирования экономического роста приоритетное внимание должно уделяться развитию инфраструктуры. Однако падение инвестиций в транспорт и связь составило 13,6% по сравнению с 2014 г., при этом инвестиции в трубопроводный транспорт сократились на 11,4%. Сужение внутреннего спроса обусловило сокращение

инвестиций в развитие розничной торговли, гостиничного хозяйства и ресторанного бизнеса. Крайнестораживает длительная тенденция к снижению инвестиций в сектор образования и здравоохранения (табл. 21)

Таблица 21

Инвестиции в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами), % к предыдущему году

	2010	2011	2012	2013	2014	2014
Всего	106,0	108,3	106,6	99,8	95,7	89,8
сельское хозяйство	89,1	114,6	92,8	96,0	93,0	89,1
рыболовство, рыбоводство	108,8	137,4	127,4	77,4	83,3	60,1
промышленность	106,1	110,9	107,4	96,8	99,9	93,9
добыча полезных ископаемых	106,6	113,8	111,8	93,6	105,9	110,7
обрабатывающие производства	101,5	105,3	106,7	101,4	98,6	90,5
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	112,5	114,7	101,7	95,8	92,9	70,1
строительство	110,9	90,6	79,9	84,0	81,2	83,7
оптовая и розничная торговля	120,2	90,0	107,1	103,1	110,7	102,9
транспорт и связь	102,4	118,3	98,4	88,5	92,1	86,4
финансовая деятельность	112,9	136,8	111,4	80,8	74,9	81,5
операции с недвижимым имуществом	125,4	91,9	100,8	104,4	103,1	84,3
государственное управление	115,2	112,4	98,7	93,7	84,4	88,7
образование	84,9	122,0	85,2	77,9	97,4	81,9
здравоохранение и предоставление социальных услуг	109,7	113,0	93,6	98,8	71,9	79,8
предоставление прочих услуг	103,6	103,5	111,8	75,0	72,7	82,7

Источник: Росстат.

Сложившаяся ситуация в инвестиционной сфере не дает достаточных оснований для оптимистичных оценок развития строительно-инвестиционного комплекса в 2016 г.

4.6. Нефтегазовый сектор¹

В 2015 г. в развитии нефтяного сектора сохранялась положительная динамика. Благодаря осуществленным в предыдущие годы инвестициям добыча нефти в России достигла наивысшего уровня за период с 1990 г., а нефтяной экспорт – исторического максимума. Началась реформа системы налогообложения нефтяного сектора, предусматривающая значительное снижение экономической роли экспортных пошлин. Ограничивающее влияние на развитие сектора оказывали низкие мировые цены на нефть и введенные по отношению к России финансовые и технологические санкции.

4.6.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

В последние годы на мировом рынке нефти сформировалось устойчивое превышение ее предложения над спросом, что привело к значительному снижению мировых цен на нефть. Основным фактором роста мирового предложения нефти явилось быстрое увеличение добычи сланцевой нефти в США, произошедшее благодаря применению новых технологий добычи и сложившимся в предыдущие годы высоким ценам на нефть. Несмотря на снижение цен, страны ОПЕК не пошли на сокращение добычи нефти, перейдя к политике сохранения своей доли на мировом нефтяном рынке. В результате в 2015 г. средняя цена на российскую нефть на мировом рынке упала до 51,2 долл./барр., что в 2 раза ниже среднего уровня предыдущих трех лет (табл. 22). При этом в декабре цена

¹ Автор раздела: Ю. Бобылев – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

на российскую нефть опустилась до 36,4 долл./барр. Низкие цены, таким образом, стали новой реальностью рынка нефти.

Под воздействием низких цен на нефть в мировой нефтяной отрасли началось сворачивание добычи нефти на высокочрезвычайно затратных месторождениях, резко снизилась инвестиционная активность. Началось сокращение добычи в США, уменьшается добыча в других высокочрезвычайно затратных регионах – в Норвегии, Великобритании, Мексике. Резко упали инвестиции в разработку нетрадиционных месторождений – сланцевой нефти в США, нефтеносных песков в Канаде, глубоководных месторождений в различных регионах мира.

В то же время сокращение добычи нефти в высокочрезвычайно затратных регионах фактически нейтрализовалось увеличением добычи в странах ОПЕК, стремившихся к расширению своей рыночной доли. Увеличением объемов поставок они стараются хотя бы частично компенсировать сокращение доходов из-за падения цен на нефть. В результате реально стало систематическое превышение установленной суммарной квоты добычи нефти странами ОПЕК (30 млн барр. в сутки). Существенно выросла добыча в Саудовской Аравии и Ираке – в ведущих странах ОПЕК по объемам добычи нефти.

Таблица 22

Мировые цены на нефть в 2000–2015 гг., долл./барр.

	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Цена нефти Brent, Великобритания	28,5	54,4	79,6	111,0	112,0	108,8
Цена нефти Urals, Россия	26,6	50,8	78,3	109,1	110,3	107,7

Окончание таблицы 22

	2014	2015 I кв.	2015 II кв.	2015 III кв.	2015 IV кв.	2015
Цена нефти Brent, Великобритания	98,9	54,0	62,1	50,0	43,4	52,4
Цена нефти Urals, Россия	97,7	52,8	61,4	49,1	41,5	51,2

Источник: IMF, OECD/IEA.

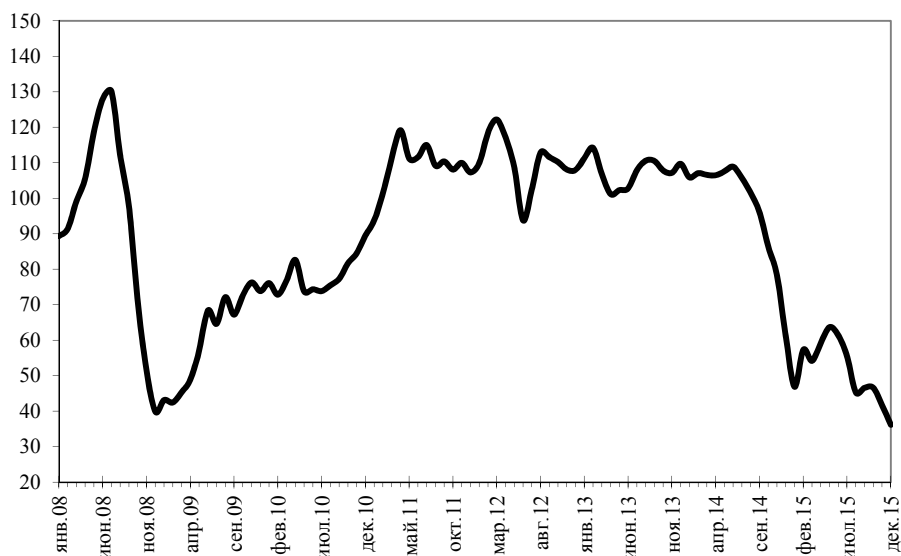


Рис. 36. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2015 гг., долл./барр.

Источник: Минэкономразвития России.

Цены на российский природный газ на внешнем рынке также имели тенденцию к снижению. Цены на газ, поставляемый по долгосрочным контрактам, как правило, привязаны к ценам на нефтепродукты и с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть (табл. 23). В то же время произошедшее в последние годы изменение ситуации на европейском газовом рынке – а именно увеличение предложения газа со стороны других газодобывающих стран и более низкий уровень спотовых цен на газ по сравнению с ценами долгосрочных контрактов «Газпрома» – оказывает понижающее влияние на цены реализации российского газа. В 2015 г. цена на российский газ на европейском рынке по сравнению с предыдущим годом снизилась на 29%.

Таблица 23

Мировые цены на нефть и природный газ в 2010–2015 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Средняя мировая цена на нефть, долл./барр.	79,0	104,0	105,0	104,1	96,2	50,8
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб. м	296,0	381,5	431,3	402,0	376,0	267,9

Источник: IMF, Росстат.

4.6.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе

В 2015 г. добыча нефти в России достигла 534 млн т, что является максимальным уровнем за период с 1990 г. (табл. 24). Позитивное влияние на динамику нефтедобычи оказал осуществленный в последние годы ввод в эксплуатацию нескольких новых крупных месторождений в Восточной Сибири и на севере Европейской части страны, а также осуществленные изменения в налоговой системе, стимулировавшие освоение новых регионов добычи и углубленную разработку эксплуатируемых месторождений. В то же время в последние годы наблюдается заметное снижение темпов роста производства нефти (табл. 25), которое объясняется прежде всего объективным ухудшением условий ее добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. Для компенсации падения добычи нефти на эксплуатируемых месторождениях необходимо освоение как новых месторождений в регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, так и не вовлеченных в разработку запасов худшего качества в освоенных регионах.

Таблица 24

Производство и переработка нефти в Российской Федерации в 2000–2015 гг.

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	323,2	470,0	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0
Первичная переработка нефти, млн т	173,0	208,0	249,3	258,0	270,0	278,0	294,4	287,0
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	44,3	49,4	50,4	52,1	53,1	55,9	53,7
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71,0	71,6	71,1	70,8	71,5	71,7	72,4	74,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Министерство энергетики РФ.

В 2015 г. начата реализация структурной реформы системы налогообложения нефтяного сектора («налоговый маневр»), которая предполагает поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и компенсирующее его повышение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)¹. В соответствии с принятыми на 2015–2017 гг. параметрами «налогового маневра» предельная ставка экспортной пошлины на нефть была снижена с 59% в 2014 г. до 42% в 2015 г., а ставка экспортной пошлины на мазут повышена с 66 до 76% от ставки экспортной пошлины на нефть соответственно. В 2017 г. предельная ставка экспортной пошлины на нефть должна снизиться до 30%, а ставка экспортной пошлины на мазут – повыситься до уровня ставки экспортной пошлины на нефть².

Результаты 2015 г. свидетельствуют о наметившемся под воздействием налогового маневра изменении ряда сложившихся тенденций (табл. 25). Среди них следует выделить, во-первых, произошедшее впервые за последние годы снижение производства мазута, во-вторых, – также впервые за последние годы – увеличение экспорта сырой нефти (для государственного бюджета данный экспорт более эффективен по сравнению с экспортом мазута), в-третьих, сокращение объема переработки нефти, объясняемое первыми двумя тенденциями. При этом глубина переработки нефти повысилась до 74,1%. Данные результаты следует рассматривать как первые положительные эффекты «налогового маневра».

Таблица 25

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2000–2015 гг.,
% к предыдущему году**

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	102,2	102,1	100,8	101,3	100,9	100,7	101,4
Первичная переработка нефти	102,7	106,2	105,5	103,3	104,9	102,7	104,9	97,3
Автомобильный бензин	103,6	104,8	100,5	102,0	104,3	101,3	98,8	102,3
Дизельное топливо	104,9	108,5	104,2	100,3	98,7	103,1	107,4	98,9
Топочный мазут	98,3	105,8	108,5	104,6	101,6	103,3	102,0	91,1
Газ природный	98,5	100,5	111,4	102,9	97,7	102,1	95,7	98,7

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Министерство энергетики РФ.

Структура нефтедобывающего сектора характеризуется преобладанием крупных вертикально-интегрированных компаний и высокой долей государственной собственности. Добычу нефти в России ведут 164 компании, в том числе: 9 крупных нефтегазовых компаний; 3 компании, работающие на условиях соглашений о разделе продукции, и 152 независимые нефтедобывающие компании. На долю 5 крупнейших компаний («Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз», «Газпром» и «Татнефть») приходится 78% общей добычи нефти (табл. 26). При этом доля государственных компаний в общероссийской добыче нефти (с учетом их расчетных долей в добыче других организаций) составляет 59%³.

Сектор малых и средних нефтедобывающих компаний развит относительно слабо. На компании с объемом добычи нефти до 2,5 млн т в год (до 50 тыс. барр. в сутки) в России

¹ См.: Бобылев Ю.Н., Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий. М.: Изд-во Института Гайдара, 2012; Бобылев Ю. Развитие нефтяного сектора в России // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 45–62.

² См.: Бобылев Ю. Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2015. № 8. С. 45–49.

³ Бобылев Ю. Развитие нефтяного сектора в России // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 48.

приходится лишь 3% добычи. В США, где сектор малых и средних нефтедобывающих компаний продемонстрировал свою эффективность, доля компаний с объемом добычи до 50 тыс. барр. в сутки в общей добыче нефти составляет 46%.

Таблица 26

Нефтедобывающие компании в 2010–2015 гг.

	Добыча нефти, в 2010 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2014 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2015 г., млн т	Доля в общей добыче, %
<i>Россия, всего</i>	<i>505,1</i>	<i>100,0</i>	<i>526,7</i>	<i>100,0</i>	<i>534,0</i>	<i>100,0</i>
«Роснефть»	112,4	22,3	190,9	36,2	189,2	35,4
«ЛУКОЙЛ»	90,1	17,8	86,6	16,4	85,7	16,0
ТНК-ВР	71,7	14,2	-	-	-	-
«Сургутнефтегаз»	59,5	11,8	61,4	11,7	61,6	11,5
«Газпром», включая «Газпром нефть»	43,3	8,6	49,8	9,5	51,3	9,6
в том числе:						
«Газпром»	13,5	2,7	16,2	3,1	17,0	3,2
«Газпром нефть»	29,8	5,9	33,6	6,4	34,3	6,4
«Гатнефть»	26,1	5,2	26,5	5,0	27,2	5,1
«Башнефть»	14,1	2,8	17,9	3,4	19,9	3,7
«Славнефть»	18,4	3,6	16,2	3,1	15,5	2,9
«РуссНефть»	13,0	2,6	8,6	1,6	7,4	1,4
«НОВАТЭК»	3,8	0,8	4,3	0,8	4,7	0,9
Операторы СРП	14,4	2,9	14,4	2,7	15,0	2,8
Прочие производители	38,2	7,6	50,1	9,5	56,5	10,6

Источник: Министерство энергетики РФ; расчеты автора.

Помимо низких мировых цен на нефть, фактором, способным негативно повлиять на дальнейшее развитие российского нефтегазового сектора, являются экономические санкции, введенные в 2014 г. США, ЕС и некоторыми другими странами по отношению к России из-за событий на Украине. Кроме финансовых санкций, ограничивающих доступ российских компаний к внешним источникам финансирования, рядом развитых стран установлен запрет на поставку в Россию оборудования и технологий для разработки трех категорий месторождений: месторождений на арктическом шельфе, глубоководных месторождений и месторождений сланцевой нефти. Все три категории проектов критически зависят от зарубежных технологий. В то же время для проектов освоения месторождений на арктическом шельфе и глубоководных месторождений, в которых инвестиционный цикл достаточно длительный, негативный эффект от их блокировки может проявиться лишь в долгосрочной перспективе. К тому же в случае сохранения низких цен на нефть реализация большинства проектов этой категории будет отложена из-за их экономической неэффективности.

Также при низких ценах на нефть неэффективна будет и разработка значительной части месторождений сланцевой нефти. Однако технологии, используемые для разработки сланцевых месторождений (горизонтальное бурение, гидроразрыв пласта), применяются также при разработке месторождений традиционной нефти, прежде всего на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов для более полного извлечения нефти. Поэтому запрет на поставку оборудования для горизонтального бурения и гидроразрыва является реальным ограничением с точки зрения возможностей углубленной разработки действующих месторождений.

В то же время потенциал дополнительной добычи на действующих месторождениях за счет их более углубленной разработки весьма значителен. Коэффициент извлечения нефти в России составляет лишь 28%, что значительно ниже среднего мирового уровня.

В США значение данного коэффициента находится в диапазоне 35–43%, в Норвегии он достигает 46%.

Как показало исследование международной аналитической компании IHS, Россия входит в число стран, которые могут получить наибольший прирост добычи нефти за счет применения технологий горизонтального бурения и гидроразрыва пласта на «старых» низкопродуктивных традиционных месторождениях. Потенциал дополнительной добычи нефти в стране за счет применения этих технологий составляет 12 млрд барр. По этому показателю Россия занимает 2-е место (после Ирана) среди наиболее перспективных в этом отношении стран за пределами Северной Америки.

Положительное влияние на развитие сектора могло бы оказать и введение специального налога на дополнительный доход (НДД) с прогрессивной налоговой ставкой, зависящей от уровня доходности проекта¹. Такой налог учитывает все рентообразующие факторы и автоматически приводит налоговую нагрузку в соответствие с реальной экономической эффективностью разработки конкретных месторождений. В случае высокоэффективных проектов применение НДД обеспечивает прогрессивное изъятие природной ренты в пользу государства; одновременно создаются необходимые условия для реализации низкоэффективных проектов.

4.6.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

Объем российского экспорта нефти и нефтепродуктов в 2015 г. достиг 416 млн т, что является историческим максимумом. При этом доля чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти в 2015 г. составила 77,1% (табл. 27). Рост экспорта был связан как с увеличением добычи нефти, так и со снижением ее внутреннего потребления в результате экономического спада. При этом следует отметить произошедшее под воздействием налогового маневра заметное увеличение экспорта сырой нефти (на 9,4% по сравнению с 2014 г., табл. 28). Доля экспорта нефти в ее производстве повысилась до 45,8%. В то же время доля экспорта в производстве мазута составила более 90%, дизельного топлива – 67,6%, автомобильного бензина – 11,8% (для сравнения: в 2005 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла 18,5%, в 2010 г. – 8,2%, в 2014 г. – 10,9%).

Таблица 27

Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и природного газа в 2000–2015 гг.

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нефть, млн т								
Производство	323,2	470,0	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0
Экспорт, всего	144,5	252,5	250,4	244,6	239,9	236,6	223,4	244,5
Экспорт в страны – нечлены СНГ	127,6	214,4	223,9	214,4	211,6	208,0	199,3	221,6
Экспорт в страны СНГ	16,9	38,0	26,5	30,2	28,4	28,7	24,1	22,9
Чистый экспорт	138,7	250,1	249,3	243,5	239,1	235,8	222,6	241,6
Внутреннее потребление	123,0	123,1	125,9	140,7	142,1	137,5	141,3	122,2
Чистый экспорт, % к производству	42,9	53,2	49,4	47,6	46,2	45,1	42,3	45,2

¹ См.: Бобылев Ю., Турунцева М. Налогообложение минерально-сырьевого сектора экономики. М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2010.

Окончание таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нефтепродукты, млн т								
Экспорт, всего	61,9	97,0	132,2	130,6	138,1	151,4	164,8	171,5
Экспорт в страны – нечлены СНГ	58,4	93,1	126,6	120,0	121,2	141,1	155,2	163,3
Экспорт в страны СНГ	3,5	3,9	5,6	10,6	16,9	10,3	9,6	8,3
Чистый экспорт	61,5	96,8	129,9	127,2	136,8	150,0	162,8	170,2
Нефть и нефтепродукты, млн т								
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	346,9	379,2	370,7	375,9	385,8	385,4	411,8
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	61,9	73,8	75,1	72,5	72,6	73,7	73,2	77,1
Природный газ, млрд куб. м								
Производство	584,2	636,0	665,5	687,5	671,5	684,0	654,2	645,9
Экспорт, всего	193,8	207,3	177,8	184,9	178,7	196,4	172,6	185,5
Экспорт в страны – нечлены СНГ	133,8	159,8	107,4	117,0	112,6	138,0	124,6	144,7
Экспорт в страны СНГ	60,0	47,5	70,4	67,9	66,0	58,4	48,0	40,7
Чистый экспорт	189,7	199,6	173,5	179,2	171,6	189,3	165,5	178,4
Внутреннее потребление	394,5	436,4	492,0	508,3	499,9	494,7	488,7	467,5
Чистый экспорт, % к производству	32,5	31,4	26,1	26,1	25,6	27,7	25,3	27,6

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Министерство энергетики РФ; Федеральная таможенная служба; расчеты автора.

Увеличился и объем экспорта природного газа (на 7,5% по сравнению с предыдущим годом), однако пока он остается ниже уровня середины 2000-х годов. Основным фактором сокращения экспорта газа в последние годы было снижение его поставок в Европу, на рынке которой заметно возросла доля поставок из других газодобывающих стран. В результате в 2015 г. по сравнению с 2006 г., когда был достигнут максимальный объем поставок российского газа в Европу, экспорт российского газа в страны дальнего зарубежья сократился на 11%. При этом удельный вес чистого экспорта в производстве газа снизился с 31,4% в 2005 г. до 27,6% в 2015 г.

Таблица 28

**Динамика экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа
из России в 2010–2015 гг., % к предыдущему году**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Нефть	101,2	97,6	98,2	98,6	94,4	109,4
Нефтепродукты	106,2	98,5	104,4	109,6	108,7	104,1
Природный газ	105,6	104,0	96,6	109,9	87,9	107,5

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба.

Анализ динамики российского экспорта нефти за длительный период времени свидетельствует о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом. Удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился с 47,7% в 1990 г. до 77,1% в 2015 г. Однако это связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики, повышения эффективности использования нефти и замещения топочного мазута природным газом. При этом можно отметить увеличение в экспорте доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до

41,3% в 2015 г. В то же время следует учитывать, что из-за низкой глубины нефтепереработки основная часть в российском экспорте нефтепродуктов приходится на мазут, который используется в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов.

В результате снижения мировых цен на нефть и газ доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2015 г. понизилась до 62,5%. При этом доля нефти и нефтепродуктов в российском экспорте составила 45,4% (в 2014 г. – 54,2%), а природного газа – 12,1% (табл. 29).

Таблица 29

Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров в 2010–2015 гг.

	2010		2014		2015	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливо-энергетические товары, всего	267,7	67,5	345,4	69,5	216,1	62,5
В том числе:						
нефть	134,6	34,0	153,9	31,0	89,6	25,9
газ природный	47,6	12,0	54,7	11,0	41,8	12,1

* В % к общему объему российского экспорта.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

4.6.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

Цены на нефть и нефтепродукты на российском внутреннем рынке в своей основе формируются исходя из мировых цен на них как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынки, т.е. как цены net-back, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. В предыдущие годы под влиянием повышения мировых цен цены на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке также возросли, однако во второй половине 2014 г. – 2015 г. в результате снижения мировых цен и валютного курса рубля внутренние цены в долларовом выражении значительно снизились (табл. 30, рис. 37). При этом из-за высоких экспортных пошлин между мировыми и внутренними ценами по-прежнему сохраняется значительный разрыв. Вместе с тем в результате произведенного в рамках «налогового маневра» снижения ставки экспортной пошлины наблюдается сближение внутренней и мировой цен на нефть. Если в 2014 г. внутренняя цена на нефть (цена производителей) составила 42% от мировой (цены нефти сорта Urals на европейском рынке), то в 2015 г. – 55% от мировой.

Таблица 30

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 2005–2015 гг. (средние цены производителей на конец года, долл./т)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Нефть	167,2	248,2	303,3	341,1	346,1	178,9	156,7
Автомобильный бензин	318,2	547,9	576,9	628,7	614,4	372,3	301,8
Дизельное топливо	417,0	536,1	644,9	774,2	698,0	419,3	349,4
Топочный мазут	142,7	246,3	274,6	275,3	235,8	128,7	49,5
Газ, долл./тыс. куб. м	11,5	20,5	21,3	40,3	39,8	29,1	24,5

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Внутренние цены на газ остаются в сфере государственного регулирования. С целью обеспечения конкурентоспособности национальной экономики правительство поддерживает существенно более низкий уровень внутренних цен на газ по отношению к мировым. В 2015 г. внутренняя цена на газ (цена приобретения газа промышленными потребителями без косвенных налогов) составила в среднем лишь 26% от цены российского газа на европейском рынке.

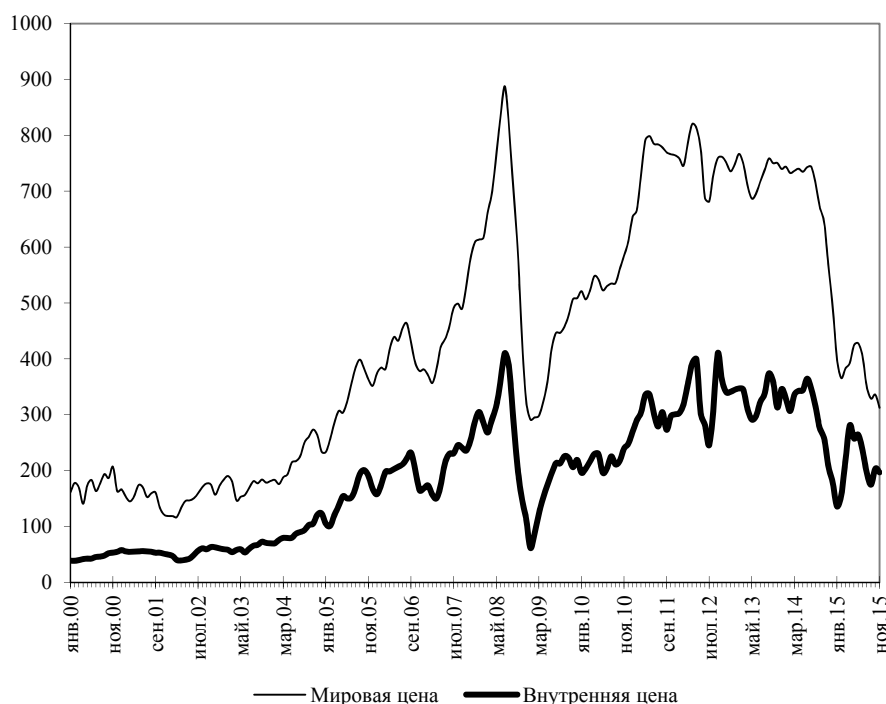


Рис. 37. Мировая и внутренняя цены на нефть в 2000–2015 гг., долл./т

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

4.6.5. Перспективы российского нефтяного сектора

Россия располагает весьма значительными запасами нефти, которые позволяют поддерживать высокие уровни ее добычи и экспорта в течение многих лет. Существует значительный потенциал добычи нефти за счет вовлечения как неразрабатываемых запасов в освоенных регионах, так и месторождений в новых регионах добычи. В то же время весьма значителен потенциал дополнительной добычи на действующих месторождениях за счет их более углубленной разработки. Кроме того, чрезвычайно велик потенциал неразрабатываемых в настоящее время нетрадиционных запасов. По данным Администрации энергетической информации США, по технически извлекаемым запасам сланцевой нефти Россия занимает 1-е место в мире (США – 2-е). Высок и потенциал нефтепереработки, которая по своему технологическому уровню значительно отстает от уровня развитых стран. Глубина переработки нефти в России составляет лишь 74%, тогда как в

ведущих промышленно развитых странах она достигает 90–95%. Повышение глубины переработки позволяет удовлетворять внутренние потребности в моторном топливе при меньших объемах потребления нефти.

В перспективе мировой спрос на нефть будет расти, что позволяет России сохранить и даже увеличить текущие объемы нефтяного экспорта. При этом в силу демографических тенденций и повышения энергоэффективности следует ожидать снижения спроса на нефть в Европе – на основном экспортном рынке России. В то же время можно прогнозировать значительный рост спроса на нефть в Азии, прежде всего в Китае. В связи с этим необходимо изменение географической структуры российского экспорта нефти, расширение инфраструктурных возможностей увеличения ее поставок в восточном направлении.

В то же время возможности развития российского нефтяного сектора будут в значительной степени зависеть от уровня мировых цен на нефть. Положение на рынке нефти характеризуется преобладанием факторов, которые будут способствовать сохранению относительно низких цен на нефть. К наиболее существенным факторам можно отнести наличие значительных запасов сланцевой нефти в США, которые будут быстро вовлекаться в разработку и увеличивать предложение при повышении мировых цен на нефть выше 60 долл./барр., замедление экономического роста в Китае, падение дисциплины в ОПЕК, а также увеличение поставок нефти Ираном.

В России в условиях низких цен на нефть возможности вовлечения в разработку новых месторождений и нетрадиционных запасов будут существенно ограничены, так как инвестиции в наиболее высокочрезвычайные проекты будут экономически неэффективны. В первую очередь за рамками экономической эффективности окажутся проекты на арктическом шельфе.

Возможности развития нефтяного сектора ограничивают и введенные в отношении России финансовые и технологические санкции. Финансовые санкции будут препятствовать доступу российских компаний к внешним источникам финансирования, а технологические санкции фактически блокируют разработку глубоководных месторождений, месторождений на арктическом шельфе и месторождений сланцевой нефти. Запрет на поставку оборудования для горизонтального бурения и гидроразрыва также существенно ограничивает возможности углубленной разработки действующих месторождений.

В условиях низких мировых цен на нефть и действия секторальных технологических санкций основой дальнейшего развития российского нефтяного сектора должны стать традиционные запасы нефти на суше. Особое значение при этом приобретают углубленная разработка действующих месторождений, повышение коэффициента извлечения нефти. Необходимы как активизация использования не подпадавших под санкции зарубежных технологий, применяемых в данной области, так и ускоренное развитие импортозамещающих технологий повышения уровня нефтеизвлечения. Возможности поддержания добычи нефти будут в значительной степени зависеть от технологического прогресса в отрасли.

Дальнейшее развитие нефтяного сектора требует создания и необходимых налоговых условий. Прежде всего, следует провести структурную реформу системы налогообложения нефтяного сектора, включающую поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты (вплоть до их полной отмены) и повышение роли НДС. Снижение

экспортных пошлин сократит субсидирование нефтеперерабатывающего сектора и создаст реальные стимулы к его модернизации и повышению глубины переработки нефти. Вместе с тем сократится субсидирование Россией других стран ЕАЭС, в которые осуществляются беспошлинные поставки российской нефти и нефтепродуктов. Одновременно рост внутренних цен на нефть и нефтепродукты (в условиях низких мировых цен на нефть он будет относительно меньше) усилит стимулы к повышению энергоэффективности.

Следующим шагом, на наш взгляд, должно стать введение на новых месторождениях специального налога на дополнительный доход. Этот налог обеспечит более широкую дифференциацию налоговой нагрузки и создаст необходимые условия для инвестиций в освоение новых месторождений. В дальнейшем он может быть распространен также на действующие месторождения, в частности на проекты с использованием методов увеличения нефтеотдачи.

Важное значение для дальнейшего развития нефтяного сектора имеет создание условий для расширения деятельности малых и средних компаний. Деятельность крупных нефтяных компаний, как правило, сосредоточивается на реализации масштабных высокодоходных проектов, небольшие же и менее доходные проекты оказываются за рамками их деятельности. Это создает возможности для расширения работы в нефтедобывающем секторе малых и средних предприятий. Они могут быть весьма эффективны в таких областях, как углубленная разработка действующих месторождений, разработка мелких месторождений и трудноизвлекаемых запасов, геолого-разведочные работы, сервисные услуги.

Развитие сектора малых и средних нефтедобывающих компаний требует формирования соответствующего организационно-правового режима, включая существенное снижение административных барьеров при предоставлении в пользование участков недр.

Реализация перечисленных мер будет способствовать поддержанию добычи и экспорта нефти и более рациональному использованию нефтяных запасов.

4.7. Сельское хозяйство в условиях продовольственного эмбарго¹

4.7.1. Производство сельскохозяйственной и пищевой продукции

Война санкций и закрытие рынков для реализации продовольствия из стран, попавших в санкционный список², создавали в 2015 г. благоприятные условия для российских сельхозпроизводителей. Ограничивающим фактом было падение курса рубля, что резко подняло цены на многие сельскохозяйственные ресурсы, как завозимые из-за рубежа (семена гибридов, пестициды, племенное яйцо и т.д.), так и вывозимые за рубеж (удобрения, топливо). В связи с этим существовали опасения, что сельхозпроизводители не смогут воспользоваться преимуществами закрытия рынков для расширения производства сельхозпродуктов. Однако сельхозпроизводители не сократили посевы относительно прошлого года по всем основным культурам (*рис. 38*).

¹ Авторы раздела: Е. Гатаулина – РАНХиГС при Президенте РФ, Н. Шагайда – РАНХиГС при Президенте РФ, В. Узун – РАНХиГС при Президенте РФ, Р. Янбых – РАНХиГС при Президенте РФ.

² Постановление Правительства РФ «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

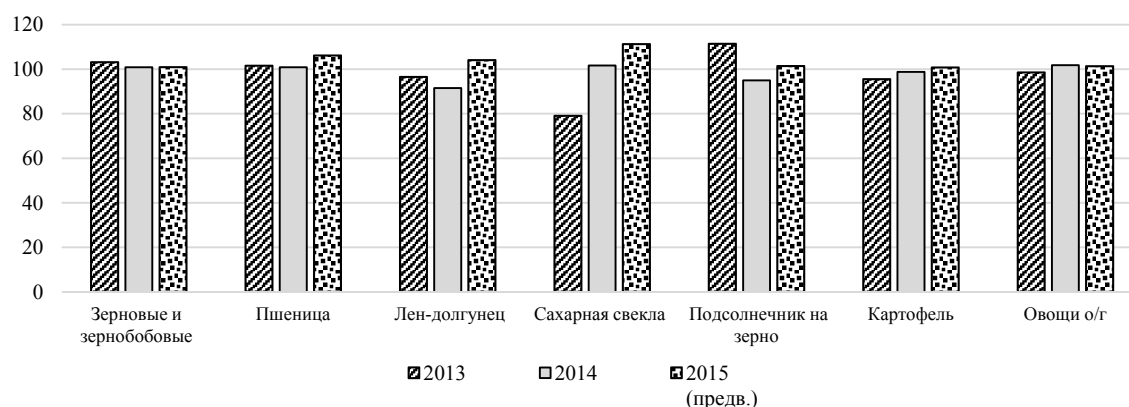


Рис. 38. Индекс изменения посевных площадей во всех категориях хозяйств относительно предыдущего года, %

Источник: Росстат.

Рост цен на ресурсы, в первую очередь на импортные, мог повлиять на сокращение объемов их применения, однако пока по результатам года этого не видно. Так, в 2015 г. валовые сборы зерна были незначительно меньше показателей 2014 г. По другим основным культурам урожай 2014 г. был превышен. Как свидетельствуют среднегодовые данные по пятилеткам, сельское хозяйство находится на подъеме (табл. 31).

Таблица 31

Среднегодовой валовой сбор основных сельскохозяйственных культур,
млн т

	1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005–2009	2010–2014	2014	2015*
Зерновые и зернобобовые культуры	99	65	76	89	85	105	104
Сахарная свекла	24	15	17	27	38	34	38
Подсолнечник на зерно	3	3	4	7	9	9	10
Картофель	35	34	29	29	29	32	34
Овощи открытого грунта	9	10	11	12	13	14	16

*Предварительные данные на 1 февраля 2016 г.

Источник: Росстат.

В 2015 г. в животноводстве также происходили положительные сдвиги, исключая молочное животноводство, где падение поголовья коров превысило темпы прошлого года, а ежемесячное производство молока колебалось в интервале от 98 до 101% от надоев прошлого года. В птицеводстве приросты по месяцам составили от 1 до 3% относительно прошлого года, а производство мяса – от 3 до 6% в месяц.

Вместе с тем динамика производства продукции сельского хозяйства в 2015 г. была нестабильна. Так, в I и II кварталах приросты производства были примерно на уровне 2014 г., а в III квартале – существенно ниже 2014 г. Отличные показатели IV квартала отчасти выправили ситуацию – за год наблюдается прирост производства в отрасли. Однако его темпы незначительно, но ниже темпов роста 2014 г. (рис. 39).

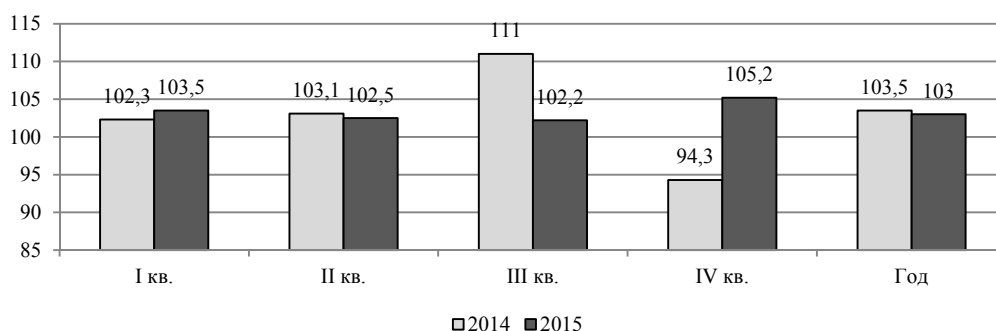


Рис. 39. Динамика производства сельскохозяйственной продукции, % к аналогичному периоду предыдущего года

Источник: Росстат, по данным на 1 февраля 2016 г.

Производство продукции пищевой промышленности по итогам 2015 г. также сохранило положительную динамику. Здесь аналогичная ситуация: во II и III кварталах темпы роста были существенно ниже соответствующих показателей прошлого года, однако в целом по году наблюдается прирост производства, но темпы роста также незначительно ниже прошлого года (*рис. 40*).

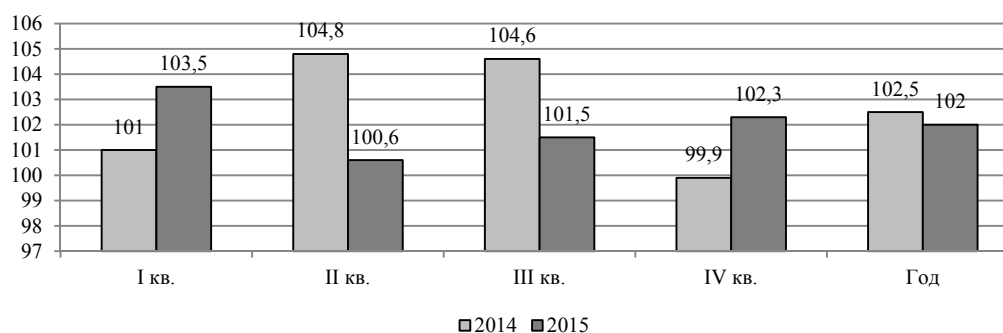


Рис. 40. Индексы производства пищевых продуктов, % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

4.7.2. Доступ населения к продовольствию

Несмотря на прирост производства в сельском хозяйстве и пищевой промышленности, с августа 2014 г. наблюдался рост цен на основные продукты питания. Этот процесс имел разные причины и динамику по продуктам, периоды роста чередовались периодами снижения цены. Например, такую динамику демонстрировали цены на свинину, мясо кур, прирост которых доходил до 1% в неделю в первые месяцы после введения эмбарго, в течение года эти продукты дешевели. Лидером роста цены с августа 2014 г. стало растительное масло (*рис. 41*), что в немалой степени объясняется тем, что это экспортный продукт, и девальвация рубля должна была привести к росту внутренней цены.

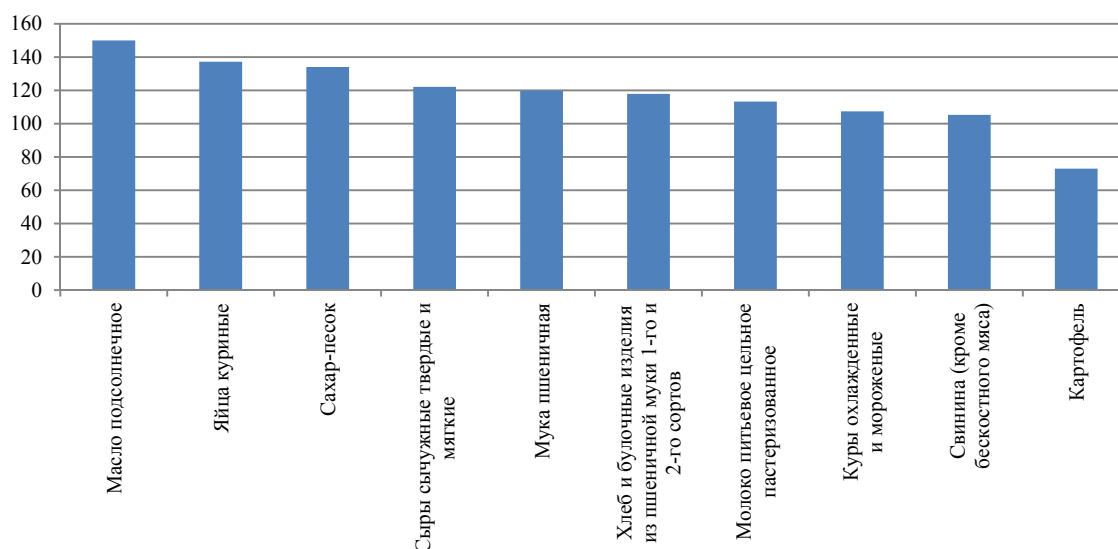


Рис. 41. Понедельный цепной индекс цен на основные продукты питания (4 августа 2014 г. – 28 декабря 2015 г.), %

Источник: Росстат.

Рост цен на основные продукты питания происходил в условиях снижения реальных располагаемых денежных доходов. Темпы их снижения, заявленные Росстатом, отстают от роста цен на основные продукты питания. Так, за 2015 г. снижение реальных доходов относительно 2014 г. составило всего 4%. При этом население резко сократило покупки продовольственных товаров. За год оборот розничной торговли продовольственными товарами в целом по России в сопоставимых ценах сократился относительно прошлого года на 9,2%, причем к декабрю сокращение достигло 11% (табл. 32).

Таблица 32

Оборот розничной торговли продовольственными товарами в целом по России (сопоставимые цены), % к предыдущему году

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Январь	103,6	103,3	100,1	105,6	101,6	101,8	95,3
Февраль	99,1	103,7	102,7	105,6	100,6	103,1	92,7
Март	98,8	104,1	101,4	105,7	102,8	101,6	92,9
Апрель	101,6	104,8	101,1	104,6	102,0	101,9	91,3
Май	98,1	105,7	100,6	105,7	102,5	100,5	91,3
Июнь	97,8	106,6	101,0	105,3	102,7	98,9	90,9
Июль	96,5	108,5	101,1	102,8	103,6	99,5	91,0
Август	94,5	108,0	103,4	102,1	103,9	99,8	89,9
Сентябрь	94,3	105,6	105,8	101,6	102,8	99,5	90,2
Октябрь	96,2	104,4	106,3	101,6	102,7	99,4	89,3
Ноябрь	97,8	104,2	106,8	102,2	103,2	98,3	88,5
Декабрь	100,4	102,4	107,6	102,2	101,8	99,5	88,6
Год	98,1	105,1	103,4	103,6	102,6	100,0	90,8

Источник: Росстат.

По регионам России ситуация различается. Наибольшие потери продаж в 2015 г. зафиксированы в Омской области и Республике Марий Эл (за январь–ноябрь), где розничный товарооборот в сопоставимых ценах сократился на 22–25%. Этот показатель косвенно свидетельствует о снижении экономического доступа к продовольствию и об ухудшении состояния продовольственной безопасности.

4.7.3. Тенденции в импорте и экспорте продовольствия и сельскохозяйственного сырья

Падение импорта продовольствия (группы 1–24 по коду ОКВЭД), при исключении сезонного тренда, наблюдается с августа 2014 г. – с момента введения Россией запрета на поставку продовольствия из ряда стран. К декабрю 2014 г. разрыв в поставках – если сравнивать с 2013 г. – составил уже 24% (рис. 42). В январе 2015 г. было завезено продовольствия на 42% меньше, чем в январе 2014 г. С марта 2015 г. падение импорта остановлено – его объем колеблется в интервале от 2,1 до 2,3 млрд долл.

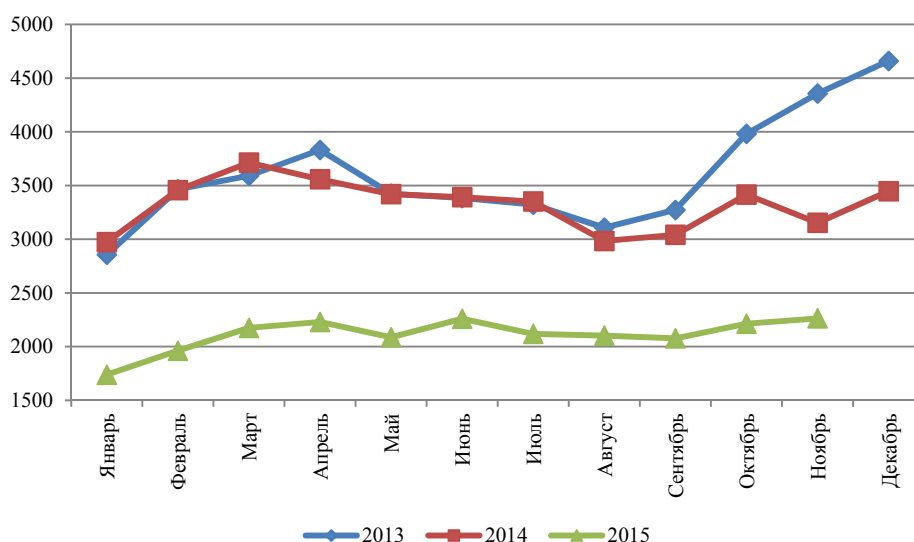


Рис. 42. Импорт продовольственных товаров, млн долл.

Источник: Росстат.

В последние годы Россия быстро увеличивала экспорт агропродовольственной продукции. В 2014 г. валютная выручка от продажи продукции агропромышленного комплекса (АПК) была на четверть больше, чем от продажи продукции военно-промышленного комплекса (ВПК). В условиях падения цен на энергоносители АПК может в определенной мере компенсировать потери от экспорта газа, тем более что, если цена на газ будет снижена для сельхозпроизводителей, они смогут с меньшими издержками производить продукцию, становясь все более конкурентоспособными. В 2013 г. валютная выручка от экспорта продовольствия составляла 22% выручки от экспорта газа, а за январь–ноябрь 2015 г. – 33%. В январе–ноябре 2015 г. валютные поступления от экспорта газа сократились на 9,7 млрд долл. Часть этих потерь (2,7 млрд долл.) была компенсирована за счет прироста поступлений от экспорта сельхозпродукции и продовольствия.

В связи с резкой девальвацией рубля ожидалось, что при достаточно стабильных ценах на мировом рынке продовольствия существенно увеличится экспорт продукции АПК. Однако этого не произошло. С февраля 2015 г. объемы экспорта по месяцам ни разу не превысили показателей 2014 г. Лишь в очень незначительной степени это можно объяснить ростом внутреннего потребления отечественного продовольствия, связанного с сокращением импортных поставок. Экспорт сократился в немалой степени из-за внутренней политики противодействия экспорту (введение экспортных пошлин на зерно, нетарифных ограничений экспорта и т.д.) (рис. 43).

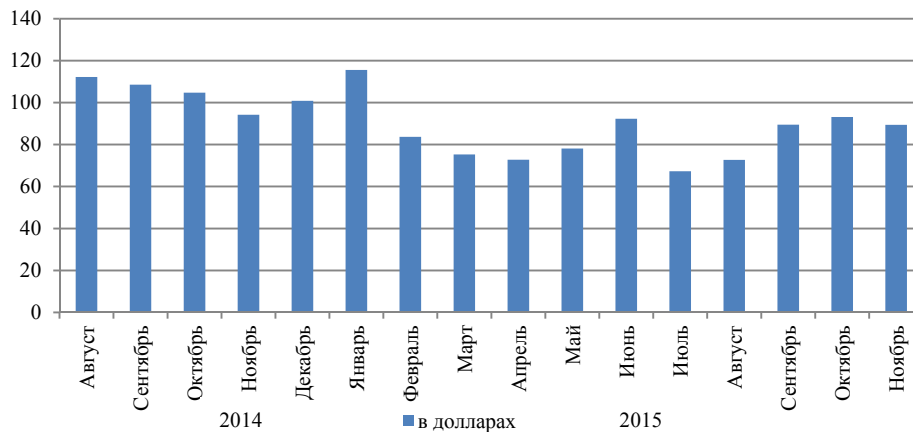


Рис. 43. Экспорт сельхозпродуктов и продовольствия по месяцам 2014–2015 гг. относительно 2013–2014 гг. (1–24 ТН ВЭД), %

Источник: ФТС.

Благодаря девальвации рубля экспортные операции сохранили свою привлекательность. Рублевая выручка от экспорта за все анализируемые месяцы существенно превышала выручку, полученную в предыдущем году (рис. 44). Объем выручки за 11 месяцев 2015 г. превысил ее объем за аналогичный период 2014 г. более чем на 36%.

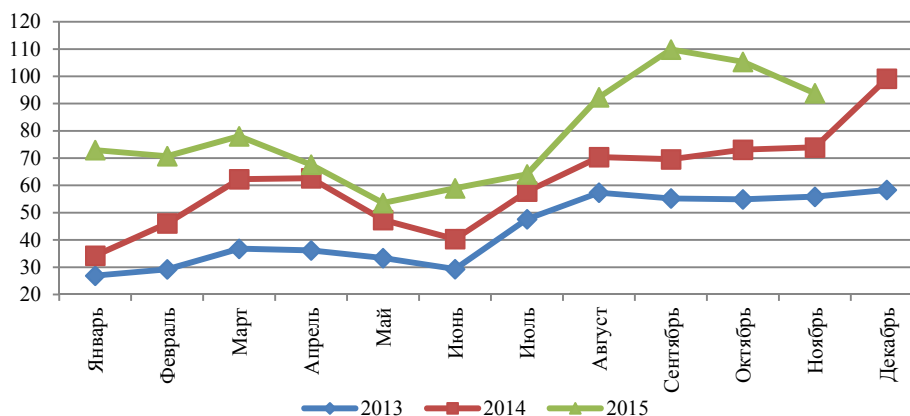


Рис. 44. Выручка от экспорта продовольствия и сельхозпродуктов из России по месяцам (1–24 ТН ВЭД), млрд руб.

Источник: ФТС.

4.7.4. Импортозамещение

Под импортозамещением обычно понимается замена импортного товара на такой же или аналогичный по качеству отечественный¹. Данное определение вполне приемлемо для характеристики импортозамещения по конкретному товару. Так как товаров (с учетом их марок, сортов и т.д.) очень много, то и показателей импортозамещения в натуре чрезвычайно велико. Их изменения могут быть разнонаправленными, поэтому сделать обобщенные выводы на их основе затруднительно. Для характеристики импортозамещения по группе товаров необходим переход от натуральных показателей к стоимостным.

Стоимостное импортозамещение – это замена выплат иностранным поставщикам выплатами отечественным производителям. Показатели стоимостного импортозамещения зависят не только от объемов импортной и отечественной продукции, но и от цен на них, от курса рубля. Стоимостное импортозамещение происходит в том случае, если отечественные производители увеличивают свою долю в кошельке потребителя продовольствия, т.е. при снижении доли стоимости импортного продовольствия в общих расходах населения на покупку продовольственных товаров².

В российской статистике есть два показателя, характеризующих стоимость импортного продовольствия. Таможенная статистика показывает стоимость импортного продовольствия по ценам на границе. Указанная в этой статистике сумма выплат за продовольственные товары уходит иностранным поставщикам. Основная часть этой продукции (примерно 70%) идет в розничную торговлю. Другая часть – импортное сырье (семена, корма, живые животные, мясо для выработки колбас и т.д.) – не продается в розничной торговле, а используется для производства продукции, которая в дальнейшем поступает в розничную торговлю как отечественная.

Росстат ведет статистику стоимости импортного продовольствия в розничной торговле. Здесь импортные товары учитываются по их розничной цене. Вполне очевидно, что эта статистика не учитывает часть импортной продукции, направленной на производственные нужды. Несмотря на это, стоимость импортных товаров в розничной торговле примерно в 3 раза больше, чем стоимость всего импортного продовольствия по ценам на границе (*табл. 33*). Импортными пошлинами (примерно 15% к цене на границе) эти различия объяснить сложно. Основные наценки на импортное продовольствие получают отечественные компании – импортеры и сетевые магазины. Они пользуются своим монопольным положением и несовершенством законодательства по регулированию указанных наценок.

Как видно из приведенных в *табл. 33* данных, импортозамещение в кошельке потребителя в последние годы имело место. Один из рассмотренных выше показателей постепенно снижался – доля проданной потребителям импортной продукции в розничном товарообороте: в III квартале 2015 г. она составила лишь 27%, в том же квартале 2014 г. – 32%, а в 2013 г. – 35%. Снижение доли импорта в розничном товарообороте происходило несмотря на то, что общая стоимость импортной продукции по ценам на границе в рублевом исчислении за первые три квартала 2015 г. была примерно такой же, как и в преды-

¹ Анимица Е.Г., Анимица П.Е., Глумов А.А. Импортозамещение в промышленном производстве региона: концептуально-теоретические и прикладные аспекты // Экономика региона. 2015. № 3. С. 160–172.

² Узун В. Приоритеты агропродовольственной политики: импортозамещение или экспорт? // Экономист. 2015. № 7. С. 17–29.

дущие годы. Исходя из этого, можно сделать вывод, что доля импорта в розничном товарообороте снижалась прежде всего благодаря уменьшению наценок при движении импортной продукции от границы до прилавка.

Таблица 33

Доля импортных продовольственных товаров в обороте розничной торговли, 2013–2015 гг.

Год и квартал	Оборот розничной торговли пищевыми продуктами (включая напитки) и табаком			Импорт продовольствия, напитков и табака (ТН ВЭД 1–24) (по ценам на границе)	
	млрд руб.	в том числе импортными		млрд руб. (по текущему курсу доллара)	доля в обороте розничной торговли, %
		млрд руб.	%		
2013	11143	3956	35,5	1379	12,4
I	2482	894	36	301	12,1
II	2691	942	35	336	12,5
III	2818	986	35	318	11,3
IV	3152	1135	36	423	13,4
2014	12381	4243	34,3	1527	12,3
I	2730	983	36	355	13,0
II	2966	979	33	363	12,2
III	3140	1005	32	339	10,8
IV	3545	1276	36	470	13,3
2015*	9721	2877	29,6	1122	11,5
I	3098	991	32	372	12,0
II	3252	976	30	352	10,8
III	3371	910	27	397	11,8

* 2015 г. – итог за 3 квартала.

Источники: Росстат, Таможенная статистика.

В предыдущих разделах уже было показано, что импорт продовольствия после введения эмбарго в августе 2014 г. сократился как в натуральном, так и в стоимостном выражении. Это утверждение верно, если стоимость импорта оценивать в долларах США (в ценах на границе). Однако за указанный период резко возрос курс доллара. Население покупает импортную продукцию за рубли, поэтому целесообразно оценить стоимость импорта в рублевом эквиваленте. Как видно из рис. 45, за анализируемый период было только три месяца (март, апрель и май 2015 г.), когда рублевая стоимость импортируемой продукции была ниже, чем за те же месяцы докризисного периода. Все остальные месяцы номинальная рублевая стоимость импортной продукции была существенно выше, чем до введения эмбарго. Это косвенно свидетельствует о том, что население, несмотря на снижение доходов, продолжает тратить за импортные продукты столько же или больше, чем прежде. Таким образом, импортозамещения в кошельке потребителя не произошло, наоборот, доля выплат иностранным поставщикам выросла.

Причины роста расходов населения на импортное продовольствие требуют специального исследования. Потребители с высоким уровнем доходов готовы увеличить расходы и покупать даже подорожавшие импортные продукты в прежних или близких к ним объемах. Дополнительные расходы этой группы населения перекрывают сокращение расходов на эту продукцию бедных семей.

Такова картина в целом по агропродовольственной продукции. По отдельным группам товаров импортозамещение имело место. Например, по мясу и мясопродуктам номинальные рублевые затраты на импортную продукцию за 9 месяцев 2015 г. были несколько ниже, чем за аналогичный период 2014 г. (рис. 46).

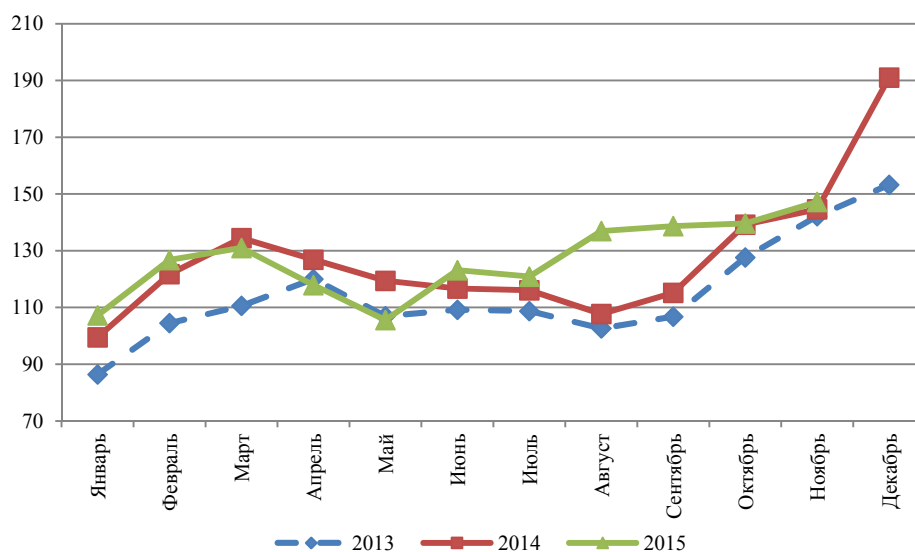


Рис. 45. Динамика импорта продовольствия (ТН ВЭД 1–24), млрд руб.

Источник: ФТС.

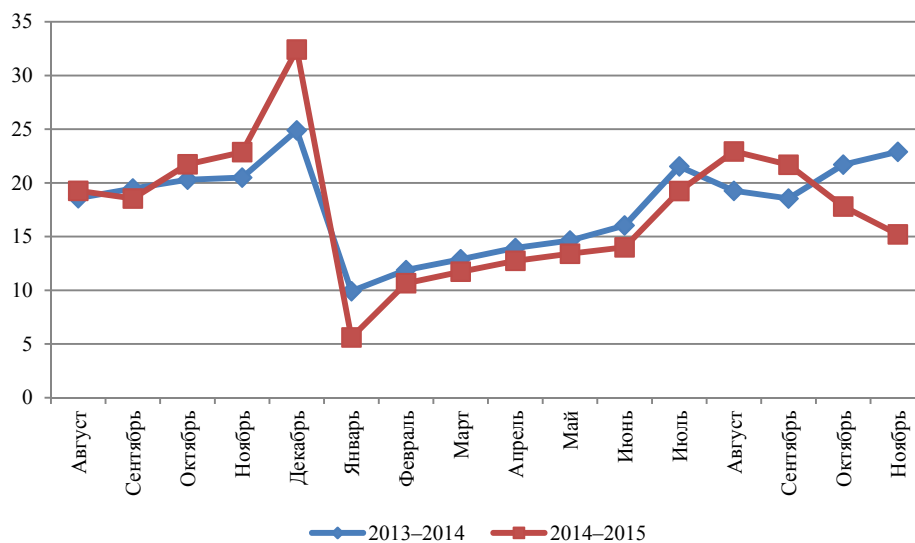


Рис. 46. Динамика импорта мяса и мясных продуктов, млрд руб.

Источник: ФТС.

Наряду с сокращением физического объема импортируемых молокопродуктов и со снижением их стоимости в долларовом исчислении в течение почти всех месяцев анализируемого периода стоимость импорта в рублевом исчислении была ниже, чем годом раньше (рис. 47).

За 11 месяцев 2015 г. было импортировано молокопродуктов на 88,6 млрд руб., в то время как в 2014 г. за тот же период рублевая стоимость импорта составляла 129,7 млрд руб. Следовательно, можно говорить о том, что потребитель стал тратить на импортные молочные продукты меньшую часть своего бюджета, чем в предыдущем году.

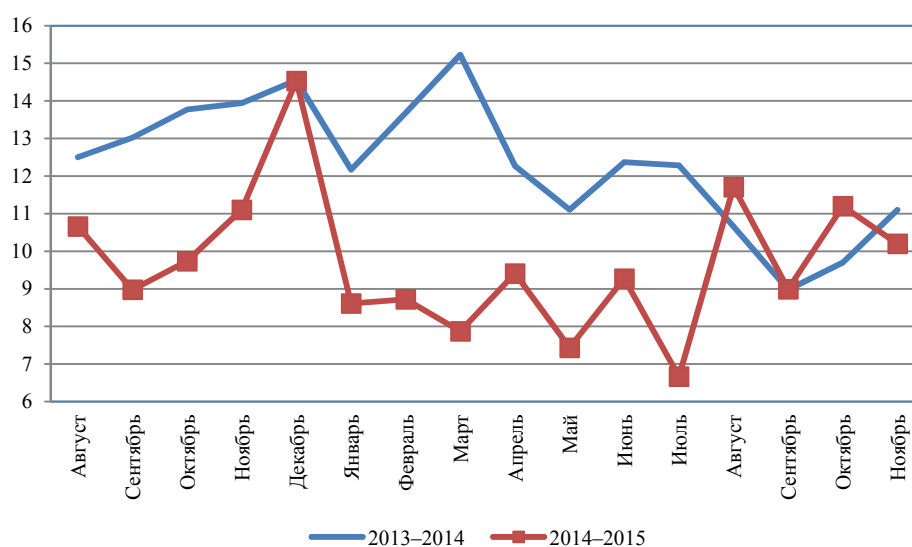


Рис. 47. Динамика импорта молока и молочных продуктов, млрд руб.

Источник: ФТС.

Доля отечественной продукции в товарных ресурсах в 2014–2015 гг. по сравнению с 2013 г. достаточно быстро росла (табл. 34). Для этого было три причины: увеличение отечественного производства, сокращение импорта и снижение по ряду продуктов потребления.

Таблица 34

**Динамика продовольственной независимости,
2013–2015 гг.**

Вид продукции	Год	Отечественное производство, тыс. т	Импорт, тыс. т	Товарные ресурсы – всего, тыс. т	Продовольственная независимость, %
Свинина	2013	2816	980	3796	74
	2014	2974	426	3400	88
	2015	3115	250	3365	93
Мясо птицы	2013	3831	527	4358	88
	2014	4164	453	4617	90
	2015	4492	250	4742	95
Сыры и творог	2013	1167	466	1633	71
	2014	1257	349	1606	78
	2015	1378	210	1588	87
Сливочное масло	2013	225	165	390	58
	2014	251	158	409	61
	2015	265	110	375	71
Овощи и бахчевые	2013	16109	2817	18926	85
	2014	16885	2929	19815	85
	2015	17474	2500	19974	88
Фрукты	2013	3380	7201	10581	32
	2014	3525	6680	10204	35
	2015	3585	5560	9145	39

Источник: Минсельхоз РФ.

Только по двум из рассматриваемых продуктов рост отечественного производства обеспечил замещение импорта и увеличение потребления. Производство мяса птицы

увеличилось на 661 тыс. т, импорт сократился на 277 тыс. т, потребление возросло на 384 тыс. т. Аналогичной была картина по овощам и бахчевым (табл. 35).

Таблица 35

**Изменение производства, импорта и потребления в 2015 г.
по сравнению с 2013 г., тыс. т**

Вид продукции	Рост производства	Сокращение импорта	Изменение потребления
Свинина	299	-730	-431
Мясо птицы	661	-277	384
Сыры и творог	211	-256	-45
Сливочное масло	40	-55	-15
Овощи и бахчевые	1365	-317	1048
Фрукты	205	-1641	-1436

Источник: Минсельхоз РФ, расчеты авторов.

По остальным продуктам импорт сокращался быстрее, чем росло отечественное производство, импортозамещение происходило лишь частично, и, в конечном счете, уменьшилось потребление этих продуктов населением. Оно при падающих доходах не могло купить прежнее количество подорожавших импортных продуктов, а отечественные производители не смогли предложить достаточное количество более дешевых продуктов.

4.7.5. Изменения в бюджетной поддержке АПК

Главный аграрный документ – «Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.» – в связи с взятым на импортозамещение курсом претерпел ряд изменений. В частности, появилось *пять новых подпрограмм*, нацеленных на развитие наиболее уязвимых в отечественном АПК сфер:

- 1) племенное дело, селекция и семеноводство;
- 2) молочное скотоводство;
- 3) овощеводство открытого и защищенного грунта и семенное картофелеводство;
- 4) оптово-распределительные центры и инфраструктура системы социального питания;
- 5) финансово-кредитная система АПК.

Работа над совершенствованием механизмов аграрной политики продолжается, ряд нормативных актов находятся на стадии рассмотрения. В феврале 2016 г. планируется внесение новых изменений в «Госпрограмму» (ранее срок, установленный «Дорожной картой по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 гг.», был 15 сентября 2015 г.).

Финансирование новых подпрограмм составит в 2015 г. 23% общего, причем наибольшая доля среди них – у поддержки молочного скотоводства (рис. 48). Сокращаются ассигнования на модернизацию отрасли, зато администрирование программы растет год от года (26,7 млрд руб.), оно вместе с развитием молочного скотоводства занимает 3–4-е места по объемам финансирования после развития растениеводства (54,1 млрд руб.) и животноводства (39,9 млрд руб.).

По данным Минсельхоза России, согласно утвержденной бюджетной росписи по состоянию на 1 октября 2015 г. было выделено дополнительно из федерального бюджета 34,3 млрд руб. по сравнению с первоначальным паспортом «Госпрограммы» (в редакции постановления Правительства РФ от 1 декабря 2014 г. № 1421). Соответственно общее

финансирование составило не 187,8 млрд руб., а 222,15 млрд руб. Эта цифра не окончательная. Само увеличение финансирования является положительным моментом, однако распределение средств по статьям не так однозначно.

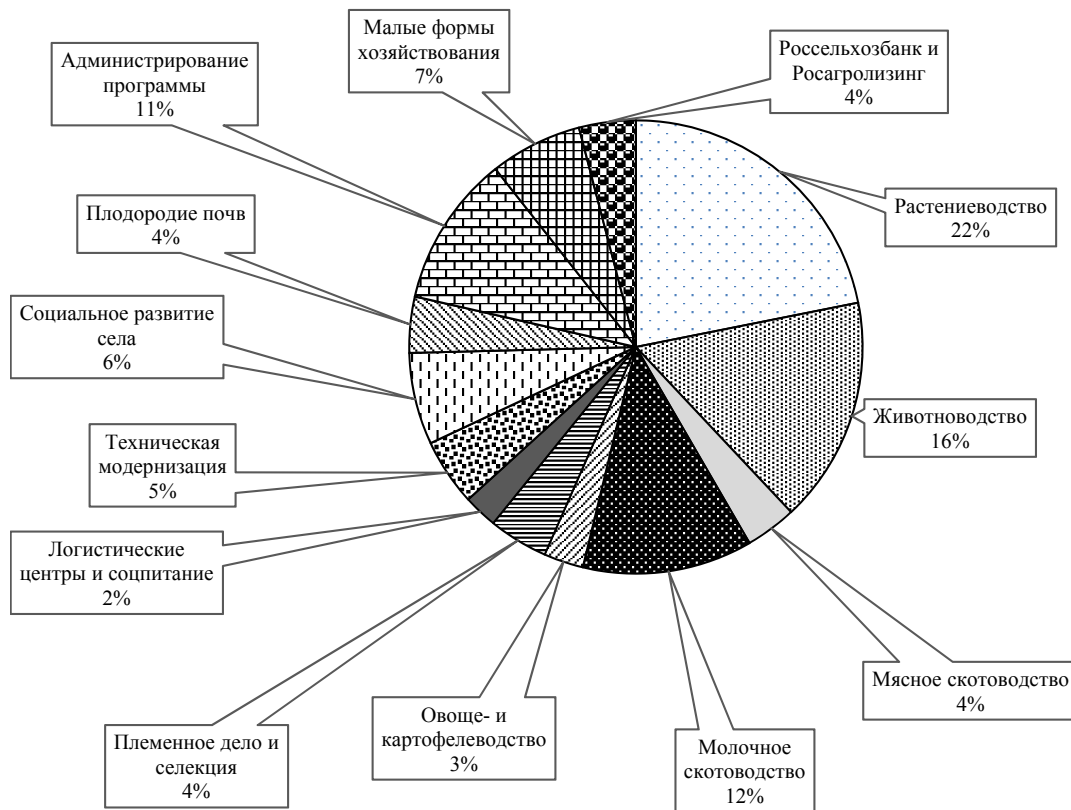


Рис. 48. Финансирование «Госпрограммы» в 2015 г., млрд руб.

Источник: Минсельхоз РФ.

В связи с появлением новых подпрограмм в правила предоставления и распределения субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам и займам были внесены соответствующие изменения (постановление Правительства РФ от 28 июля 2015 г. № 766, новая редакция основополагающего постановления по сельскохозяйственным субсидиям от 28 декабря 2012 г. № 1460). Постановлением в список возможных получателей субсидии были добавлены сельхозпроизводители и переработчики, деятельность которых направлена на цели развития подотрасли молочного скотоводства, селекционно-семеноводческих центров в растениеводстве и селекционно-генетических центров в животноводстве, на закупку у сельскохозяйственных товаропроизводителей сельскохозяйственного сырья – продукции животноводства, продукции растениеводства (овощеводства, садоводства, виноградарства, картофелеводства, бахчеводства и продукции закрытого грунта) для первичной и/или последующей переработки. Полный перечень всех субсидируемых видов деятельности утверждается, как обычно, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

Если по всем инвестиционным кредитам предусмотрено возмещение из федерального бюджета в размере 2/3 ставки рефинансирования (учетной ставки) Центрального банка Российской Федерации, то по кредитам (займам), полученным на развитие мясного и молочного скотоводства, а также на развитие селекционно-семеноводческих центров в растениеводстве и селекционно-генетических центров в животноводстве, – в размере 100% ставки рефинансирования (учетной ставки) ЦБ РФ.

Кроме того, заемщики, осуществляющие инвестиционный проект по мясному или молочному животноводству, имеют возможность продлить срок по кредитным договорам, заключенным с 1 января 2008 г. по 31 декабря 2012 г. включительно, с 10 до 15 лет. Этим же постановлением минимальное значение уровня субсидирования части затрат на уплату процентов по кредитам за счет средств регионов увеличено до 5%. Все изменения вступили в силу 1 августа 2015 г.

Более трети (35%) дополнительного финансирования – 12 млрд руб. – пошло не сельхозпроизводителям импортозамещающих отраслей, а на докапитализацию Россельхозбанка (10 млрд руб.) и взнос в УК ОАО «Росагролизинг» (2 млрд руб.). Паспортом «Госпрограммы» финансирование этих мер на 2015 г. не планировалось. Выделение этих средств вызывает вопросы, так как сельхозпроизводители могут обращаться за кредитами с субсидированными процентными ставками в любую российскую кредитную организацию, а не только в Россельхозбанк, получивший данные вливания для своей обычной деятельности без обязательств введения каких-либо дополнительных льгот для сельхозпроизводителей по сравнению с другими банками, кредитующими АПК. Так, Сбербанк, второй крупнейший кредитор АПК, таких вливаний по линии «Госпрограммы» не получил, хотя динамика выдачи кредитов, например, на сезонно-полевые работы в 2015 г. у него была выше, чем у Россельхозбанка: по данным Минсельхоза России, по состоянию на 3 декабря 2015 г. Россельхозбанк выдал таких кредитов на 19% больше по сравнению с аналогичной датой прошлого года, а Сбербанк – на 85%¹.

«Росагролизинг» предлагает льготный федеральный лизинг сельхозпроизводителям, и взнос в УК компании делает такую деятельность возможной. В то же время это снижает конкуренцию, так как есть и другие лизинговые компании, которые также могли бы предлагать этот продукт на аналогичных условиях господдержки. Однако сейчас у них нет таких возможностей.

Это направление вовсе не ново. Докапитализация Россельхозбанка и «Росагролизинга» периодически проводилась и в рамках первой «Госпрограммы», а теперь повторяется снова, но уже как отдельное направление.

Правительство озаботилось также критериями отбора инвестиционных проектов, реализация которых способствует импортозамещению. Правила предоставления грантов на реализацию перспективных инновационных проектов в АПК были утверждены постановлением Правительства РФ от 7 июля 2015 г. № 678. Мероприятия финансируются в рамках подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие».

Новый механизм поддержки – компенсация прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов АПК – был впервые озвучен в 2014 г. Правила предоставления

¹ <http://www.mcx.ru/news/news/show/46040.355.htm>

и распределения субсидий на эти цели были утверждены правительством России в постановлении № 624 от 24 июня 2015 г. Механизм возмещения прямых понесенных затрат предполагает, что:

- 1) отбор инвестиционных проектов происходит на федеральном уровне;
- 2) компенсация из федерального бюджета предоставляется: в размере до 20% – на создание и модернизацию объектов АПК, 30% – на создание и модернизацию объектов селекционно-генетических центров по разведению и трансплантации эмбрионов крупного рогатого скота (КРС) молочного направления; для регионов Дальнего Востока ставка выше – соответственно 25 и 35%, но не более размера нормативных затрат.

Прямое финансирование в размере 11,4 млрд руб. запланировано на создание и модернизацию:

- плодохранилищ (1,2 млрд руб.);
- картофелехранилищ и овощехранилищ (1,5 млрд руб.);
- тепличных комплексов (3 млрд руб.);
- молочных ферм (4 млрд руб.);
- селекционно-генетических и селекционно-семеноводческих центров (700 млн руб.);
- создание оптово-распределительных центров (ОРЦ) (1 млрд руб.).

В 2015 г. было отобрано 400 проектов на сумму 150 млрд руб. Кроме того, было выделено 2 млрд руб. субсидий производителям сельскохозяйственной техники для продажи техники со скидкой.

Недостаточность логистической инфраструктуры значительно сдерживает сбыт, развитие отечественного рынка сельхозпродукции. В связи с этим и была принята новая подпрограмма «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания». Как следует из названия, основная ее цель – создание ОРЦ; основной механизм поддержки – возмещение части прямых понесенных затрат из федерального и регионального бюджетов (20% сметной стоимости из федерального бюджета (для субъектов Дальневосточного ФО – 25%) при условии софинансирования из региональных бюджетов)¹ по отобранным инвестиционным проектам. В «Госпрограмме» запланировано, что в ОРЦ будет формироваться до 20% поставок продукции для госзаказа, включая систему социального питания. В 2015 г. предполагалось построить около 15 пилотных ОРЦ с объемом финансирования из федерального бюджета 1,5 млрд руб.² В целом финансирование всей подпрограммы из федерального бюджета на 2015 г. увеличилось с 2,4 млрд руб. по паспорту «Госпрограммы» до 7,4 млрд руб. по бюджетной росписи на 1 октября 2015 г. Однако собственно на создание ОРЦ из этой суммы по бюджетной росписи выделялось только 4% – 0,3 млрд руб. Ясно, что планы на строительство 15 ОРЦ в этом случае не реализуются. Более того, по данным Минсельхоза России, на 1 октября 2015 г. эти суммы остались неизрасходованными. Остальные 96% средств подпрограммы (7,1 млрд руб.) были направлены на субсидирование процентной ставки по краткосрочным кредитам переработчикам для закупки сельхозсырья для первичной и промышленной переработки по перечню Минсельхоза России (распоряжение Правительства РФ от 18 августа 2015 г. № 1586-р), в том числе не только отечественного происхождения. По правилам ВТО и ЕАЭС Россия не может предоставлять преференции

¹ Постановление Правительства РФ от 24 июня 2015 г. № 624.

² http://www.mcx.ru/news/news/v7_show_print/37729.285.htm

при субсидировании закупок у отечественных производителей, поэтому эта субсидия не способствует импортозамещению.

Поддержка молочного скотоводства снизилась по сравнению с прошлым годом. Финансирование остро востребованной субсидии на 1 литр реализованного молока составило 6,2 млрд руб. из федерального бюджета (-26% по сравнению с 2014 г.). Субсидирование процентных ставок по инвестиционным проектам на строительство и реконструкцию молочных ферм было одной из основных мер поддержки молочного скотоводства. Однако финансирование по этой статье в 2015 г. (по бюджетной росписи по состоянию на 1 октября 2015 г.) сократилось более чем в 2 раза по сравнению с паспортом «Госпрограммы»: с 11,8 млрд до 5,15 млрд руб. Высокие ставки банков даже с учетом субсидирования делают условия кредитования инвестпроектов отрасли хуже, чем в прошлые годы. Так, в 2012 г. средневзвешенная ставка коммерческих банков была 11,1%. При возмещении из федерального бюджета 100% ставки ЦБ РФ в размере 8,1% заемщик должен был платить 3% (без учета региональной части субсидии). По данным ЦБ РФ, в 2015 г. средневзвешенные ставки коммерческих банков нефинансовым организациям по кредитам свыше одного года в среднем за январь–сентябрь составили 15,4%¹. По условиям субсидирования при возмещении из федерального бюджета 100% ставки рефинансирования ЦБ РФ (8,25%) заемщик должен был платить 7,15%. То есть условия кредитования ухудшились более чем в 2 раза. Это относится и к мясному скотоводству, имеющему аналогичные условия субсидирования. Кроме того, без субсидий ставки 2015 г. запретиительно высоки, в то время как в 2012 г. кредиты были намного доступнее и без субсидий.

Таким образом, поддержка «приоритетного» молочного скотоводства в 2015 г. была фактически снижена. Даже условия ограничения импорта по санкциям, которые увеличили нишу для отечественных сельхозпроизводителей, не смогли компенсировать снижение бюджетной поддержки. Неудивительно, что рост производства молока практически не наблюдается.

Поддержка овощеводства открытого и защищенного грунта, а также семенного картофеляводства, заявленных как приоритетные отрасли, составила 14% (!) от изначально предусмотренного в паспорте «Госпрограммы» на 2015 г.: 0,7 млрд руб. вместо 5 млрд руб. Основная поддержка (4,5 млрд руб.) планировалась через возмещение части затрат на создание и модернизацию картофелехранилищ, овощехранилищ и теплиц. Однако в результате изменений в бюджете на эти цели осталось всего 0,2 млрд руб.

Серьезно увеличена субсидия на приобретение элитных семян – она составляет 2,8 млрд руб. Однако если раньше она предоставлялась на закупку российских семян, то теперь – на закупку семян, включенных в Госреестр селекционных достижений, т.е. и иностранных производителей тоже. С учетом того что у нас основная часть гибридных семян сахарной свеклы и кукурузы поступает по импорту, данная субсидия поддерживает производство не столько российских, сколько зарубежных производителей. Такое положение обусловлено членством России в ВТО. Согласно ст. 3 части II «Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам» ВТО, «субсидии, увязанные по закону или фактически в качестве единственного или одного из нескольких условий с использованием отечественных товаров вместо импортных» запрещены. Это положение надо учитывать в будущем при выборе форм господдержки.

¹ Взята средняя арифметическая из месячных средневзвешенных ставок ЦБ РФ.

Поддержка производства тонкорунной и полутонкорунной шерсти – новая субсидия, нацеленная на импортозамещение сырья для предприятий текстильной и легкой промышленности. Финансирование и этой импортозамещающей отрасли урезали почти в 3 раза: со 153,5 млн руб. по паспорту «Госпрограммы» до 53,5 млн руб. по бюджетной росписи. В выделенных объемах и при большом круге претендентов эта субсидия решить проблему не может. В то же время средства могут остаться неиспользованными из-за требования подтверждения качества шерсти аккредитованной лабораторией. Информации о том, сколько таких лабораторий и достаточно ли их, нет. В настоящее время есть только планы построить две такие лаборатории с государственным участием – в Чите и Элисте. Правила распределения этой субсидии были утверждены только 2 июля 2015 г., а Распоряжение о распределении этой субсидии по субъектам РФ – 25 августа 2015 г. Такие поздние сроки не способствуют эффективному освоению субсидии.

Хотелось бы отметить, что на протяжении всего периода существования программ большая часть средств поддержки осуществляется в виде субсидирования процентной ставки по кредитам и займам, особенно быстро накапливается задолженность государства по инвестиционным кредитам. Только за 2014 г. объем субсидий по возмещению ставки процента возрос на 14% (с 93 млрд до 102,5 млрд руб.). Ни по одному другому мероприятию «Госпрограммы» у государства не возникает переходящих обязательств. Таким образом, программа субсидирования процентных ставок, несмотря на ее важность, приобрела гипертрофированное значение в структуре государственной поддержки. В настоящее время она составляет более 50% всего финансирования «Госпрограммы». Проблемой является и множественность субсидий (всего их существует более 40). Счетная палата неоднократно заявляла, что такое большое количество субсидий тяжело поддается администрированию.

В 2015 г. субсидии на возмещение кредитной ставки сократились до 84 млрд руб., включая 38 млрд руб. – по краткосрочным и 46 млрд руб. – по инвестиционным кредитам. Так, на развитие животноводства, включая производство и переработку животноводческой продукции, развитие инфраструктуры и логистического обеспечения рынков, было выделено 29,3 млрд руб., на развитие растениеводства – 15,4 млрд руб. Отдельной строкой было профинансировано молочное скотоводство: субсидии по краткосрочным кредитам – 0,3 млрд руб., по инвестиционным – 5,2 млрд руб. В мясном скотоводстве инвестиционные субсидии составили 5,1 млрд руб. Субсидии по краткосрочным кредитам на переработку продукции растениеводства и животноводства – 7,6 млрд руб.

Кроме того, новыми распоряжениями дополнительно выделено 150 млн руб. на строительство систем капельного орошения для многолетних насаждений, включая виноградники Республики Крым.

Несмотря на неоднократные декларации о значимости мелкотоварного сектора в производстве сельскохозяйственной продукции и жизни села, поддержка хозяйств населения и их кооперативов не увеличилась. Общий объем субсидий на поддержку начинающих фермеров и семейных животноводческих ферм из федерального бюджета составил 6,3 млрд руб. В 2015 г. в качестве пилота 20 снабженческо-сбытовых и перерабатывающих сельскохозяйственных кооперативов из 14 регионов получили гранты на развитие материально-технической базы до 40 млн руб. каждый, однако для России в целом это очень мало.

На реализацию федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» запланировано 8 млрд руб. из

федерального бюджета. В 2015 г. впервые были выделены средства (152 млн руб.) на комплексное обустройство социальной и инженерной инфраструктуры сельских населенных пунктов.

Таким образом, практически ни по одной из существующих подпрограмм, в том числе новых, нельзя сказать, что она действительно способствует прорыву в импортозамещении. Финансирование сокращено настолько, что действительное импортозамещение в отраслях, объявленных приоритетными, проблематично. Субсидирование приобретения элитных семян, а также процентных ставок по кредитам на закупку сырья переработчиками поддерживает не только отечественных производителей. Это свидетельствует о необходимости серьезных изменений в аграрной политике России.

Основными являются следующие *направления совершенствования политики* с целью повышения продовольственной безопасности:

1. Внесение уточнений в идеологию «Доктрины продовольственной безопасности»: вместо акцентов на продовольственную независимость, импортозамещение, самообеспечение сделать основной акцент на экономической доступности качественного продовольствия для всех семей, включая самые бедные, в том числе за счет импортной продукции.
2. Включение в «Доктрину» в качестве целевых следующих показателей: обобщенного уровня продовольственной независимости страны (по всем продуктам); уровня соответствия фактического рациона питания рекомендуемому; порогового уровня удовлетворения потребностей для самых бедных семей, дающего право на продовольственную помощь; уровня технологической независимости агропродовольственного сектора.
3. Изменения в импортно-экспортной политике: отмена мер регулирования, ограничивающих экспорт, и разработка мер по его поддержке; переход от приоритетной поддержки импортозамещения всех видов продовольствия к приоритетной поддержке экспорта, т.е. производства продукции, цена которой является конкурентной на мировом рынке.
4. Разработка программы адресной продовольственной помощи беднейшим семьям, имеющим доходы в расчете на члена семьи ниже порогового уровня. Предварительно необходимо наладить учет таких семей, определить размер помощи в расчете на человека в месяц, перечень групп продуктов, категории производителей и продавцов, допускаемых к участию в программе. Если на первом этапе реализации программы продовольственной помощи в качестве порогового уровня доходов выбрать средний уровень, сложившийся в первой децильной группе, то на помощь будут претендовать примерно половина попавших в эту группу семей, т.е. около 7 млн человек. При размере помощи 1 тыс. руб. в месяц на человека общая сумма средств на продовольственную помощь по стране составит 84 млрд руб. в год.
5. Отказ от продовольственного эмбарго. Целесообразность отмены диктуется следующими причинами: эмбарго стимулирует рост цен на продовольствие и доли расходов на питание в бюджетах семей, особенно беднейших; нарушаются права граждан на потребление определенных видов продукции; контроль соблюдения эмбарго затруднителен, особенно внутри ЕАЭС (ни одна из стран ЕАЭС не поддержала российское эмбарго); ускоренное импортозамещение неэффективно; имеются более эффективные альтернативы (например, эмбарго на ввоз автомобилей бизнес- и премиум-класса).

6. Отмена требования обязательного регионального софинансирования мер «Госпрограммы» для получения федеральной части финансирования. При серьезном бюджетном дефиците в субъектах РФ и невыполнении этого требования сельхозпроизводители остаются вообще без поддержки.
7. Развитие молочного скотоводства в крестьянско-фермерских хозяйствах (КФХ) через увеличение размера грантов и числа поддерживаемых хозяйств. По данным Минсельхоза России, в 2015 г. гранты получили 4,5 тыс. фермерских хозяйств. Однако реальных претендентов намного больше. Планируется увеличить размер гранта начинающим фермерам на создание молочных ферм с 1,5 млн до 3 млн руб. и направить в 2016 г. на поддержку фермеров совокупно 14 млрд руб., из которых 8 млрд руб. – гранты.
8. Изменение системы субсидирования: переход от перечисления средств на компенсацию процентной ставки при кредитовании сельхозпроизводителям к перечислению сразу в банки-агенты. Это позволит сельхозпроизводителям (1) не отвлекать свои средства для оплаты процентов в полном объеме, а только затем получать компенсацию; (2) сокращать транзакционные издержки сельхозпроизводителей на оформление бумаг для получения компенсации процентной ставки.
9. Для оценки состояния и тенденций изменения продовольственной безопасности целесообразно (1) дополнить систему статистического наблюдения системой изучения общественного мнения как граждан РФ, так и предпринимателей, задействованных в производстве, импорте и дальнейшем движении продукции к потребителю; (2) ввести систему подготовки ежегодных национальных докладов «О состоянии и угрозах продовольственной безопасности России». Это позволит оперативно реагировать на новые вызовы в области продовольственной безопасности и корректировать аграрную политику государства.

4.8. Внешняя торговля¹

4.8.1. Состояние мировой экономики

В 2015 г. темпы экономического роста в странах, являющихся основными торговыми партнерами Российской Федерации, оказались ниже, чем прогнозировалось годом ранее.

По данным Национального бюро статистики *КНР*², в 2015 г. ВВП Китая вырос на 6,9% в годовом выражении, что является минимальным уровнем за последние 25 лет. Рост производства в 2015 г. замедлился до 6%, а рост сектора услуг ускорился до 8,3%. В 2014 г. темпы роста составляли соответственно 7,3 и 7,8%.

В соответствии с данными Макромонитора *СНГ*³, выпускаемого Евразийским банком развития, в I квартале 2015 г. ВВП стран СНГ сократился по сравнению с тем же периодом прошлого года на 2,6%, во II квартале снижение ВВП стран СНГ ускорилось, достигнув 4,4%. В III квартале совокупный ВВП стран Содружества уменьшился по сравнению с тем же периодом 2014 г. на 3,9%.

В то же время экономическая ситуация в *развитых странах* в 2015 г. постепенно улучшается, чему способствуют мягкие финансовые условия, низкие мировые цены на энергоносители и металлы, а также нейтральная бюджетно-налоговая политика.

¹ Автор раздела: Н. Воловик – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

² http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201601/t20160119_1306072.html

³ http://www.eabr.org/r/research/publication/makromonitor_cis/

По данным Eurostat¹, экономика еврозоны (EU-18)² во II квартале 2015 г. выросла на 0,4% по сравнению с предыдущим кварталом и на 1,5% в годовом выражении. В III квартале 2015 г. по сравнению со II кварталом того же года экономический рост стран еврозоны замедлился до 0,3%, а ВВП всего Евросоюза (EU-28) вырос на 0,4%. По сравнению с III кварталом 2014 г. рост ВВП еврозоны составил 1,6%, Евросоюза – 1,9%. Экономике Евросоюза поддерживал рост частного потребления и государственных расходов, что помогло компенсировать низкие темпы роста экспорта.

Во II квартале 2015 г. ВВП США вырос по сравнению с I кварталом на 3,9%, что является максимальным значением с июля–сентября 2014 г. По данным Бюро экономического анализа США³, оценка роста ВВП США в III квартале 2015 г. пересмотрена в сторону повышения – с 1,5 до 2,1% в годовом выражении. В IV квартале 2015 г. экономика США выросла на 0,7% в годовом выражении. В целом по итогам 2015 г. экономика США увеличилась на 2,4%, как и в 2014 г. Экономика страны поддерживается растущим потребительским спросом, позитивное влияние оказывает и улучшающаяся ситуация на рынке труда.

В соответствии с оценкой Международного валютного фонда (МВФ)⁴, в 2015 г. рост мировой экономики оказался самым низким с момента окончания финансового кризиса (-3,1%). При этом особенно сильное замедление темпов роста наблюдается в Китае и других развивающихся странах, что ведет к снижению темпов роста мировой экономики, несмотря на то что развитые страны демонстрируют лучшие показатели экономического роста с 2010 г. (табл. 36).

Таблица 36

**Динамика мирового ВВП и мировой торговли
(темпы прироста в % к предыдущему году)**

	2010	2011	2012	2013	2014	Оценка 2015	Прогноз		Разница между прогнозами, данными в октябре 2015 г. и январе 2016 г.	
							2016	2017	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Объем мирового ВВП	5,1	3,9	3,4	3,3	3,4	3,1	3,4	3,6	-0,2	-0,2
Страны с развитой экономикой	3,0	1,7	1,2	1,4	1,8	1,9	2,1	2,1	-0,1	-0,1
Соединенные Штаты	2,4	1,8	2,3	2,2	2,4	2,5	2,6	2,6	-0,2	-0,2
Зона евро	2,0	1,5	-0,7	-0,4	0,9	1,5	1,7	1,7	0,1	0,0
Германия	4,0	3,4	0,9	0,5	1,6	1,5	1,7	1,7	0,1	0,2
Франция	1,7	2,0	0,3	0,3	0,2	1,1	1,3	1,5	-0,2	-0,1
Италия	1,8	0,4	-2,4	-1,9	-0,4	0,8	1,3	1,2	0,0	0,0
Испания	-0,3	0,1	-1,6	-1,2	1,4	3,2	2,7	2,3	0,2	0,1
Япония	4,5	-0,6	1,5	1,5	-0,1	0,6	1,0	0,3	0,0	-0,1
Великобритания	1,8	1,1	0,3	1,7	2,9	2,2	2,2	2,2	0,0	0,0
Канада	3,2	2,5	1,7	2,0	2,5	1,2	1,7	2,1	0,0	-0,3
Другие страны с развитой экономикой	5,9	3,2	2,0	2,3	2,8	2,1	2,4	2,8	-0,3	-0,1

¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-press-releases/-/2-08122015-AP>

² Еврозона (EU-18) включает Бельгию, Германию, Эстонию, Ирландию, Грецию, Испанию, Францию, Италию, Кипр, Люксембург, Латвию, Мальту, Нидерланды, Австрию, Португалию, Словению, Словакию и Финляндию.

³ <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>

⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/01/>

Окончание таблицы 36

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	7,4	6,2	5,1	4,7	4,6	4,0	4,3	4,7	-0,2	-0,2
Содружество Независимых Государств	4,8	4,8	3,4	2,2	1,0	-2,8	0,0	1,7	-0,5	-0,3
Россия	4,3	4,3	3,4	1,3	0,6	-3,7	-1,0	1,0	-0,4	0,0
Исключая Россию	6,0	6,1	3,6	4,2	1,9	-0,7	2,3	3,2	-0,5	-0,8
Развивающиеся страны Азии	9,5	7,8	6,7	6,6	6,8	6,6	6,3	6,2	-0,1	-0,1
Китай	10,4	9,3	7,7	7,7	7,3	6,9	6,3	6,0	0,0	0,0
Индия	10,1	6,3	4,7	5,0	7,3	7,3	7,5	7,5	0,0	0,0
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	6,2	4,6	2,9	2,7	1,3	-0,3	-0,3	1,6	-1,1	-0,7
Бразилия	7,5	2,7	1,0	2,5	0,1	-3,8	-3,5	0,0	-2,5	-2,3
Мексика	5,6	4,0	4,0	1,1	2,3	2,5	2,6	2,9	-0,2	-0,2
Объем мировой торговли товарами и услугами	12,6	6,1	2,9	3,0	3,4	2,6	3,4	4,1	-0,7	-0,5
Импорт										
Страны с развитой экономикой	11,4	4,7	1,2	1,4	3,4	4,0	3,7	4,1	-0,5	-0,4
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	14,9	8,8	6,0	5,3	3,7	0,4	3,4	4,3	-1,0	-1,1

Источник: МВФ, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/01/>

В прогнозе, опубликованном в январе 2016 г., МВФ ухудшил оценку роста глобального ВВП в 2016 г. по сравнению с октябрьским (2015 г.) докладом с 3,6 до 3,4%. Менее динамичным ожидается развитие экономики США (+2,6% против +2,8% в октябрьском прогнозе), при этом еврозона в целом ускорит темп роста до 1,7% против ожидавшихся ранее 1,6%. Прогноз МВФ по экономике Китая не изменился: ожидается рост на 6,3%, что ниже прогноза китайских властей (+6,8%, по прогнозу Центробанка КНР).

В октябре 2015 г. Всемирная торговая организация (ВТО) опубликовала «World Trade Report 2015»¹, в котором приводятся основные показатели, характеризующие текущие тенденции развития международной торговли товарами и услугами. При этом рост мировой торговли сравнялся с ростом мирового ВВП и составил всего 2,5%, что было обусловлено сочетанием многих факторов, главными из которых являются замедление роста ВВП в странах с развивающейся экономикой, неравномерное экономическое восстановление в развитых странах и рост геополитической напряженности.

Сильные колебания обменного курса, в том числе укрепление американского доллара по отношению к валютной корзине МВФ и валютам развивающихся стран с начала 2014 г., осложняют текущую ситуацию и перспективы мировой торговли. Обрушение мировых цен на нефть в 2014–2015 гг. и на другие сырьевые товары ударило по экспортной выручке и привело к снижению спроса на импорт в странах-экспортерах, но значительного роста спроса на импорт в странах-импортерах не произошло.

В 2014 г. внешнеторговый оборот *Китая* составил 4301 млрд долл. (41,5% ВВП), что превысило показатель 2013 г. на 3,4%. Сальдо торгового баланса КНР с 1994 г. складывается положительным, в 2014 г. оно достигло 383 млрд долл. (3,7% ВВП).

¹ https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr15_e.htm

Соединенные Штаты Америки, внешнеторговый оборот которых в 2014 г. составил 4034 млрд долл. (23,2% ВВП), оказались на 2-м месте. При этом в США сохраняется весьма значительный дефицит торгового баланса: в 2014 г. он составил 792 млрд долл. (4,5% ВВП).

Германия сохранила за собой 3-е место, ее внешнеторговый оборот в 2014 г. составил 2724 млрд долл. (71,3% ВВП). Положительное сальдо торгового баланса сложилось в размере 292 млрд долл. (7,6% ВВП).

Российская Федерация с объемом экспорта 498 млрд долл. опустилась на 11-е место (в 2013 г. – 10-е место, в 2012 г. – 8-е). Доля российского экспорта в общем объеме мирового товарного экспорта составила 2,6%. По объему импорта Россия заняла 17-е место, закупив за рубежом товары на сумму 308 млрд долл. (в 2013 г. – 16-е место). Доля российского импорта в общем объеме мирового импорта снизилась до 1,6% против 1,8% в 2013 г.

В сентябре 2015 г. Всемирная торговая организация понизила прогноз роста объема мировой торговли на 2015 г. до 2,8 с 3,3%¹, ожидавшихся в апреле. Пересмотр прогноза отражает ряд факторов, оказавших давление на мировую экономику в 1-м полугодии 2015 г., в том числе падение спроса на импорт в Китае, Бразилии и других развивающихся странах, снижение цен на нефть и другие сырьевые товары, а также значительные колебания валютных курсов.

Прогноз увеличения объема мировой торговли на 2016 г. ухудшен с 4,0 до 3,9%. Таким образом, темпы роста остаются существенно ниже среднего уровня последних 20 лет (5%). Наиболее серьезными рисками являются как дальнейшее ослабление экономической активности в развивающихся странах, так и финансовая нестабильность, которая может проявиться в результате продолжения ужесточения денежно-кредитной политики в США.

4.8.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта

В 2015 г. продолжилось падение мировых цен на сырьевые товары. Так, сводный индекс сырьевых активов Bloomberg Commodity Index (BCOM), в который входят 22 вида сырьевых товаров, за год опустился на 25% до самого низкого с 2009 г. уровня. В начале декабря 2015 г. впервые с 1999 г. BCOM упал ниже 80 пунктов.

В III квартале 2015 г. индекс цен Всемирного банка на энергоносители сократился по сравнению с предыдущим кварталом на 17%, что вызвано в первую очередь замедлением роста мировой экономики, особенно Китая и других развивающихся стран. Это привело к сокращению спроса при высоком уровне предложения этих товаров на мировом рынке. В IV квартале снижение этого индекса продолжилось, по сравнению с предыдущим кварталом он стал меньше на 13,6%. В целом за год энергоносители подешевели на 45,1%.

На другие сырьевые товары цены в III квартале понизились в среднем на 5%, в IV квартале – на 3,7%. В 2015 г. неэнергетические сырьевые товары по сравнению с 2014 г. подешевели на 15,1%.

¹ https://www.wto.org/english/news_e/pres15_e/pr752_e.htm

Цены на металлы упали в III квартале по сравнению со II кварталом на 12%, в IV квартале по сравнению с III кварталом – на 8%, при этом наблюдался пятый подряд квартальный спад, отражающий замедление спроса, особенно из Китая. В 2015 г. цены на металлы упали на 21,1%.

Драгоценные металлы подешевели в III квартале 2015 г. по сравнению со II кварталом на 7%, в IV квартале по сравнению с III кварталом – на 1,7%. В 2015 г. по сравнению с 2014 г. наблюдался спад продаж драгоценных металлов на 10,4% в связи с низким инвестиционным спросом.

Цены на сельскохозяйственные сырьевые товары упали на 2,5% в III квартале по сравнению с предыдущим кварталом и на 2,3% в IV квартале по сравнению с III кварталом. В 2015 г. по сравнению с 2014 г. они сократились на 13,1%, отражая высокий уровень поставок и существующих запасов зерна.

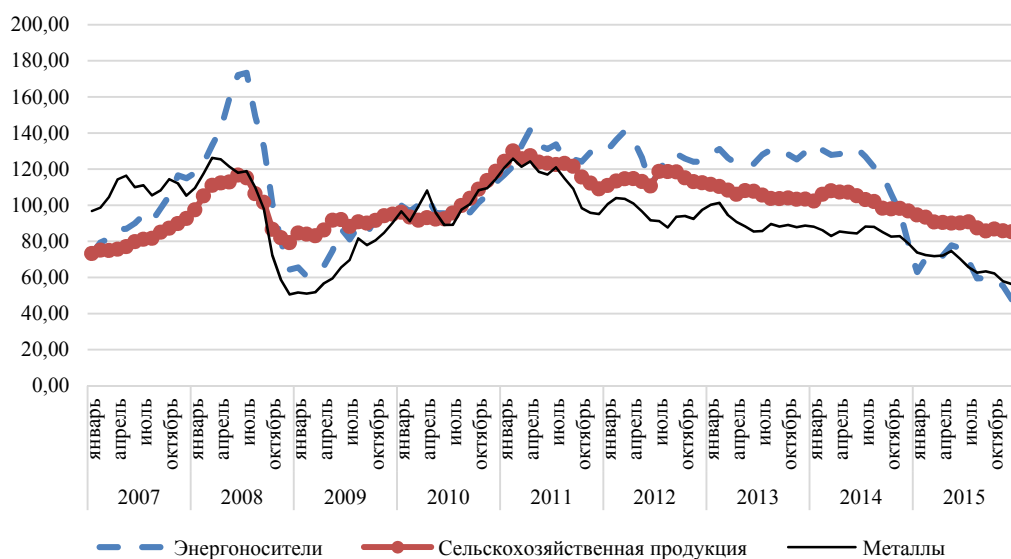


Рис. 49. Индекс цен на сырьевые товары Всемирного банка (2010 г. = 100)

Источник: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#1>

Одним из основных факторов снижения мировых цен на сырье стало замедление роста мировой экономики, особенно экономического роста Китая. Китайские лидеры обещают сохранить в 2016 г. экономический рост в «разумных пределах», увеличив внутренний спрос и повысив эффективность системы поставок.

Еще одним фактором снижения цен на сырье в 2015 г. было ожидание повышения процентной ставки в США. На заседании Федерального комитета по открытым рынкам (FOMC), проходившем 15–16 декабря 2015 г., принято решение об увеличении процентной ставки по федеральным кредитным средствам на 25 базисных пунктов – до целевого диапазона 0,25–0,50% годовых¹. Это решение совпало с ожиданиями экономистов и участников рынка. В среднесрочной перспективе Федеральная резервная система (ФРС) США собирается поднять учетную ставку до 1,5% в 2016 г. и 2,5% в 2017 г.

¹ <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20151216a.htm>

Последний раз ставка повышалась в июне 2006 г. В течение 2008 г. она снижалась 7 раз и в декабре 2008 г. была установлена на беспрецедентно низком уровне – 0–0,25%, на котором оставалась в течение 7 лет.

Повышение учетной ставки в США означает последующее повышение курса доллара по отношению к другим валютам, а также продолжение падения цен на сырьевые товары.

Падение мировых цен на нефть является наиболее болезненным для российской экономики. Факторы, обусловившие снижение цен на нефть в 2015 г., сформировались в 2014 г.: значительный избыток предложения на мировом рынке нефти, укрепление доллара США на фоне сравнительно быстрого восстановления американской экономики, ожидание ужесточения денежно-кредитной политики ФРС США.

Замедление роста мировой экономики привело к сокращению роста спроса на энергоресурсы. При этом решение Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК) не снижать уровень добычи в ответ на уже произошедшее в 2014 г. падение цен способствовало сохранению высокого объема предложения на рынке нефти. В то же время объемы добычи сланцевой нефти в США сократились меньше, чем ожидали участники рынка. Дополнительное давление на цены на нефть оказывали ожидания дальнейшего увеличения предложения нефти со стороны Ирана в связи со снятием с него санкций. Одновременное воздействие всех факторов привело к значительному снижению цен на нефть.

В начале 2015 г. цены на нефть восстанавливались после падения более чем в 2 раза, произошедшего в 2014 г. Пик роста пришелся на май (котировки приближались к 70 долл./барр.), однако затем цены опять начали снижаться, обновляя многолетние минимумы. В результате в декабре 2015 г. котировки опустились до уровней середины 2004 г.

Цена на нефть марки Brent в 2015 г. сложилась в размере 52,37 долл./барр., что на 47,1% дешевле, чем в 2014 г. (98,94 долл./барр.).

В декабре 2015 г. цены на нефть марки Brent опустились ниже 38 долл./барр. Основной причиной этого стало отсутствие желания ОПЕК сократить избыточный объем сырья на рынке. По итогам саммита, который состоялся 4 декабря 2015 г., картель принял решение сохранить существующую квоту на добычу нефти. При этом с начала года к ноябрю добыча стран – членов ОПЕК выросла на 1,7 млн баррелей в сутки. Кроме этого, давление на котировки оказали заявления Ирана о готовности продавать нефть по ценам ниже 30 долл./барр., ожидания рынка по отмене запрета на экспорт сырой нефти в США и решение ФРС США по повышению базовой процентной ставки.

Цена на нефть марки Urals снизилась в 2015 г. по сравнению с 2014 г. на 47,5% – до 51,23 долл./барр. В ноябре цена на нефть марки Urals упала ниже критической отметки в 40 долл./барр., за которой, согласно «Основным направлениям денежно-кредитной политики» Банка России, для России начинается «рисковый» сценарий развития экономики, предполагающий ускорение спада ВВП, снижение курса рубля и увеличение дефицита федерального бюджета.

На европейском рынке цена на газ в 2015 г. снизилась по сравнению с 2014 г. на 27,8% в условиях высокого уровня запасов и корректировки контрактных цен, привязанных к ценам на нефть.

Мировая конъюнктура рынка цветных металлов в 2015 г. продолжала ухудшаться на фоне замедления роста спроса со стороны Китая. В ноябре цены на цветные металлы достигли минимальных уровней с кризисного 2009 г.

Алюминий за год подешевел на 10,9%: с 1867,42 долл./т в 2014 г. до 1664,68 долл./т в 2015 г., т.е. до уровня 2009 г.

Цены на никель за год снизились на 29,8%: с 16893,37 долл./т в 2014 г. до 11862,63 долл./т в 2015 г. Это минимальная цена с октября 2003 г., когда никель стоил 11047,17 долл./т, но тогда к концу года он подорожал до 14000 долл./т. В кризисном 2009 г. никель подешевел в марте до 9696,4 долл./т, но ниже не опускался, и в апреле цены начали расти. Сейчас на складах Лондонской биржи металлов (LME) сохраняются значительные запасы этого металла, что сильно давит на цены.

Медь за год подешевела на 19,7%: если в 2014 г. она стоила 6863,39 долл./т, то в 2015 г. – всего 5510,45 долл./т.

Таблица 37

**Среднегодовые мировые цены,
2005–2015 гг.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Нефть (Brent), долл./барр.	54,38	65,15	72,32	97,64	61,86	79,64	110,9	111,97	108,86	98,94	52,37
Натуральный газ (США), долл./ 1 млн БТЕ	8,92	6,72	6,98	8,86	3,95	4,39	4,00	2,75	3,73	4,37	2,61
Натуральный газ, рынок Европы, долл./1 млн БТЕ	6,33	8,47	8,56	13,41	8,71	8,29	10,52	11,47	11,79	10,05	7,26
Натуральный газ (Япония), долл./ 1 млн БТЕ	5,99	7,08	7,68	12,55	8,94	10,85	14,66	16,55	15,96	16,04	10,42
Медь, долл./т	3679	6722	7118	6956	5149	7534	8828	7962	7332,1	6863,4	5510,4
Алюминий, долл./т	1898	2570	2638	2573	1665	2173	2401	2023,3	1846,7	1867,4	1664,7
Никель, долл./т	14744	24254	37230	21111	14655	21809	22910	17557	15032	16893	11862

Источник: рассчитано по данным Всемирного банка.

В 2015 г. условия торговли Российской Федерации со странами дальнего зарубежья значительно ухудшились. В январе–сентябре 2015 г. индекс условий торговли составил 73,6 пункта, притом что в январе–сентябре 2014 г. он был на уровне 97,3 пункта. Это обусловлено тем, что товары, поставляемые в страны дальнего зарубежья, подешевели гораздо сильнее, чем товары, ввозимые из этих стран. Индекс средних экспортных цен за 9 месяцев 2015 г. составил 65,2%, индекс средних импортных цен – 88,6%.

Условия торговли России со странами Содружества Независимых Государств, напротив, улучшились. В январе–сентябре 2015 г. индекс условий торговли составил 118,8 пункта, притом что в январе–сентябре 2014 г. – 100,5 пункта. В торговле со странами СНГ импортируемые в Россию товары потеряли в цене больше, чем экспортируемые из России. Индекс средних экспортных цен за 9 месяцев 2015 г. составил 78,9%, индекс средних импортных цен – 66,4%.

Аналогичная картина наблюдалась и в кризисном 2009 г. (рис. 50).

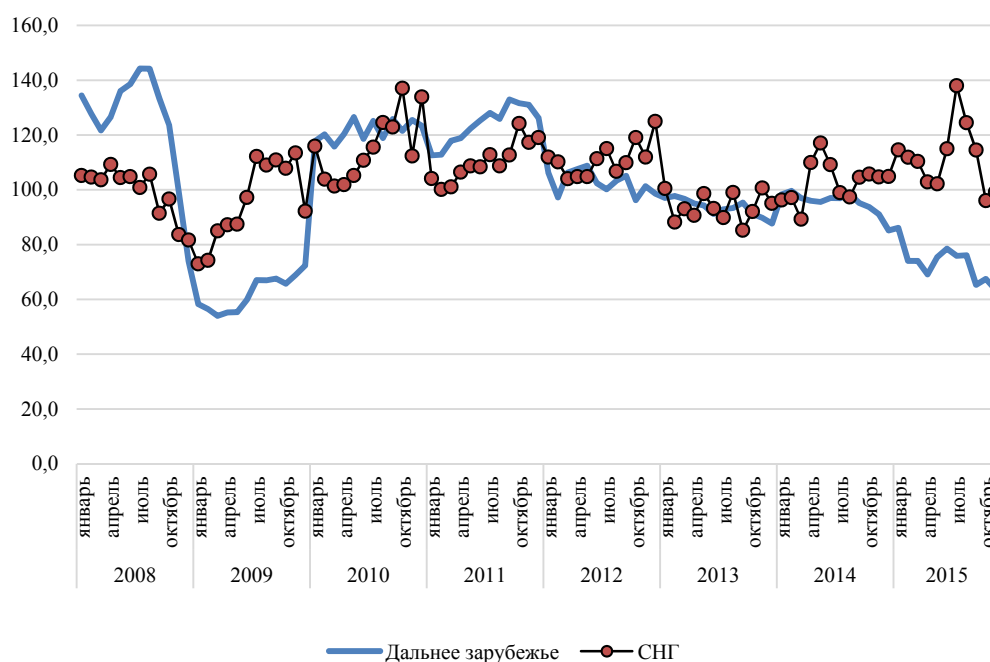


Рис. 50. Индекс условий внешней торговли Российской Федерации, 2008–2015 гг.

Источник: Минэкономразвития России.

4.8.3. Основные показатели российской внешней торговли

В 2015 г. наблюдалось падение внешнеторговых показателей, аналогичное кризисному 2009 г. По данным Банка России, внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, составил 534,4 млрд долл., что на 33,7% ниже аналогичного показателя прошлого года. Внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья сократился на 33,9% – до 463,2 млрд долл., со странами СНГ – на 32,1% – до 71,2 млрд долл.

В 2015 г. российский экспорт сократился по сравнению с 2014 г. на 31,8% – до 340,3 млрд долл., а российский импорт – на 37% – до 194,1 млрд долл. Таким образом, стоимостный объем импорта сокращался более высокими по сравнению с объемами экспорта темпами под влиянием замедления экономического роста и произошедшего ослабления рубля, а также в условиях действия международных торговых санкций. В результате сальдо торгового баланса в 2015 г. осталось положительным – 146,2 млрд долл., но сократилось по сравнению с уровнем 2014 г. на 22,9% (*рис. 51*).

Как и в 2014 г., отрицательная динамика российского экспорта в 2015 г. была обусловлена в основном ценовым фактором при незначительном росте физических объемов вывозимых за рубеж товаров. Снижение стоимостного объема импорта определялось как падением средних импортных цен, так и сокращением физических объемов поставляемых в Россию товаров.

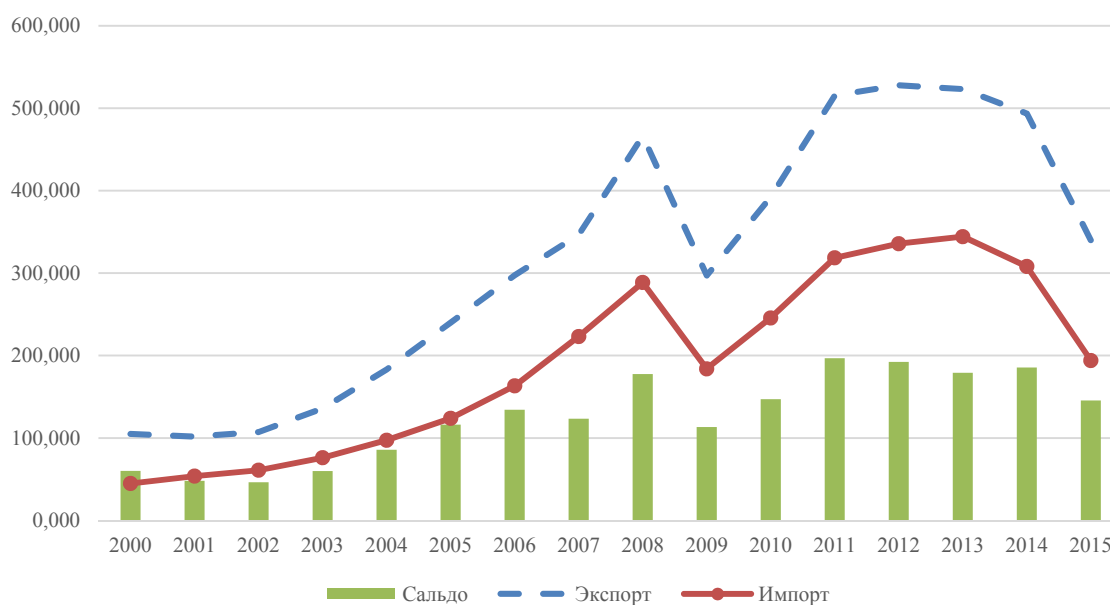


Рис. 51. Основные показатели российской внешней торговли в 2000–2015 гг., млрд долл.

Источник: ЦБ РФ.

Таблица 38

Индексы внешней торговли России, 2011–2015 гг. (в % к прошлому году)

	2011		2012		2013		2014		2015	
	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен
Экспорт	97,8	132,9	99,9	101,6	104,9	95,7	100,0	94,3	105,4	64,8
Импорт	122,2	109,1	105,1	97,3	97,8	102,5	92,5	98,2	77,7	81,1

Источник: ФТС России.

Несмотря на сократившийся внешний спрос, физический объем экспорта увеличился на 5,4%, что обусловлено значительным ослаблением рубля в реальном выражении в конце 2014 г. – начале 2015 г., оказавшим поддержку экспортоориентированным секторам российской экономики, что частично компенсировало предприятиям потери, связанные со снижением цен на сырьевых рынках. Цены на товары российского экспорта упали на 35,2%, при этом опережающими темпами – на энергоносители, в том числе на сырую нефть – на 46,8%, на нефтепродукты – на 44,0%.

Сокращение импорта товаров стало результатом уменьшения физических объемов поставок на 22,3% при падении цен на 18,9%. Основными факторами здесь были: спад в российской экономике, ограничительные меры Российской Федерации в отношении ввоза отдельных категорий товаров, снижение доходов населения. Ослабление рубля оказало понижающее давление на импорт.

Коэффициент покрытия импорта экспортом повысился со 160,3% в 2014 г. до 175,1% в 2015 г.

Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) вырос с 23,15% в 2014 г. до 27,29% в 2015 г.

Структура и динамика экспорта

В 2015 г. российский экспорт сократился по сравнению с 2014 г. на 31,6% – до 340,3 млрд долл. При этом значительно снизилась выручка от поставок и в страны дальнего зарубежья (на 31,8%), и в страны СНГ (на 30,3%). В общем объеме экспорта удельный вес стран дальнего зарубежья уменьшился до 85,9% по сравнению с 86,2% в 2014 г. (табл. 39).

Таблица 39

Динамика российского экспорта, 2004–2015 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Экспорт, млрд долл.	183,2	243,8	303,6	354,4	471,6	303,4	400,6	515,4	529,1	523,3	493,6	340,3
В том числе далее зарубежье	153,0	210,2	260,2	300,6	400,5	255,3	338,0	436,7	443,8	445,2	428,6	292,4
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	110,7	104,7	105,8	105,0	96,8	97,0	110,0	97,8	99,9	104,9	100,0	105,4
Индекс цен	122,7	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9	101,6	95,7	94,3	64,8

Источник: Банк России, Минэкономразвития России.

Повышение эффективности экспорта вследствие девальвации рубля способствовало росту физических объемов вывоза товаров за рубеж. Так, в 2015 г. по сравнению с 2014 г. вырос физический объем экспорта нефти на 9,4%, нефтепродуктов – на 4,1, газа природного – на 7,5, удобрений минеральных калийных – на 6,9, удобрений минеральных смешанных – на 7,1, лесоматериалов обработанных – на 10,7, фанеры клееной – на 12,2, целлюлозы древесной – на 10,1, тканей хлопчатобумажных – на 6,6, черных металлов – на 7,5, меди рафинированной – на 94,1, алюминия необработанного – на 18,9%. Рост физических объемов российского экспорта не смог компенсировать потери от падения средних экспортных цен практически на все товары, вывозимые за рубеж. Значительное сокращение стоимостных объемов экспорта наблюдалось по всем товарным группам расширенной номенклатуры. Больше всех пострадала основная группа товаров российского экспорта «Минеральные продукты», сократившаяся по сравнению с 2014 г. на 37,4%. При этом доля данной товарной группы в общей структуре российского экспорта снизилась на 6,7 п.п. – до 63,8%. Экспорт металлов и изделий из них сократился на 18,6%, древесины и целлюлозно-бумажных изделий – на 15,5%, продукции химической промышленности – на 13%.

В структуре российского экспорта по итогам 2015 г. по сравнению с 2014 г. произошли следующие изменения: при снижении доли минеральных продуктов вырос удельный вес металлов и изделий из них, машин, оборудования и транспортных средств, продукции химической промышленности и каучука, продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, древесины и целлюлозно-бумажных изделий (рис. 52). До 10,1% от общего объема экспорта увеличилась доля высокотехнологичной продукции (в 2014 г. она составляла 8,5%).

Основной покупатель российских товаров – *Нидерланды*, которые являются крупнейшим перевалочным пунктом российских энергоресурсов. На долю этой страны в 2015 г. приходилось 11,9% всего российского экспорта (в 2014 г. – 13,7%). На 2-м месте находится *Китай*, закупающий в России 8,3% всего объема вывозимых за рубеж товаров (в 2014 г. – 7,5%). 3-е место занимает *Германия*, доля которой в 2015 г. составила 7,4% (в 2014 г. – 7,5%) объема экспорта России.

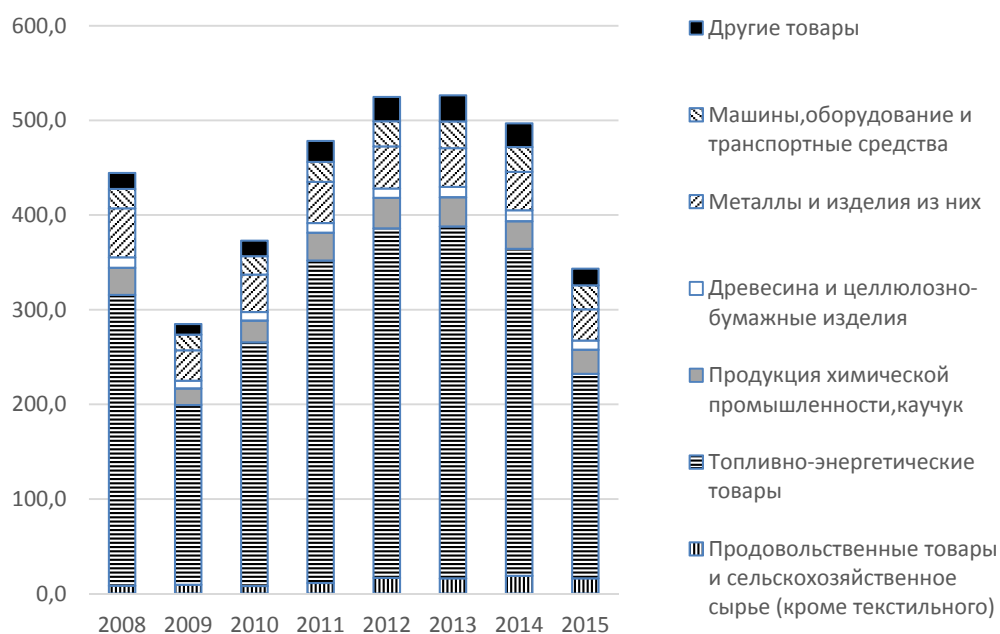


Рис. 52. Товарная динамика российского экспорта, 2008–2015 гг., млрд долл.

Источник: ФТС России.

Структура и динамика импорта

Российский импорт в 2015 г. сократился по сравнению с 2014 г. на 37% – до 194,1 млрд долл. Снижение объема импорта произошло за счет уменьшения поставок как из стран дальнего зарубежья, откуда было ввезено товаров на сумму 170,9 млрд долл. (на 37,2% ниже аналогичного показателя 2014 г.), так и из стран СНГ, откуда в Россию поступило товаров на сумму 23,2 млрд долл. (что на 35,6% меньше, чем в 2014 г.). В общем объеме импорта удельный вес стран дальнего зарубежья остался на уровне 2014 г. – 88%.

Таблица 40

Динамика импорта России, 2004–2015 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Импорт, млрд долл.	97,4	125,4	164,3	223,5	291,9	191,8	248,6	318,6	335,8	341,3	308,0	194,1
В что числе страны дальнего зарубежья	76,4	103,5	138,6	191,2	253,1	167,7	213,3	275,5	288,5	295,0	271,7	170,9
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	124,2	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4	122,2	105,1	97,8	92,6	77,7
Индекс цен	106,1	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1	97,3	102,5	99,8	81,1

Источник: Банк России, Минэкономразвития России.

Сокращение импорта наблюдалось по всем основным укрупненным позициям товарной номенклатуры. Наиболее сильное снижение наблюдалось в отношении импорта легковых (на 50,5%) и грузовых (на 57%) автомобилей, летательных аппаратов (на 56,2%), частей моторных транспортных средств (на 45,1%).

В начале августа 2014 г. Россия запретила импорт продовольственных товаров из стран, которые ввели в отношении нее санкции: из США, из стран – членов ЕС, из Канады, Австралии и Норвегии. Под запрет попали говядина, свинина, птица, колбасы, рыба, овощи, фрукты, молочная продукция и ряд других продуктов. В 2015 г. по сравнению с 2014 г. импорт санкционных товаров в стоимостном выражении снизился на 46% – до 7,6 млрд долл. Наибольший спад наблюдался в отношении мяса (КРС и свинины), молочной продукции (в первую очередь сыров и сливочного масла), яблок, груш, рыбы свежей и мороженой.

Ввоз многих потребительских товаров сократился в связи с падением реальных доходов населения. В товарной структуре российского импорта (рис. 53):

- увеличился удельный вес химической продукции и каучука, топливно-энергетических товаров, продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, текстиля, изделий из него и обуви;
- уменьшилась доля машин, оборудования и транспортных средств, металлов и изделий из них;
- удельный вес древесины и целлюлозно-бумажной продукции остался неизменным.

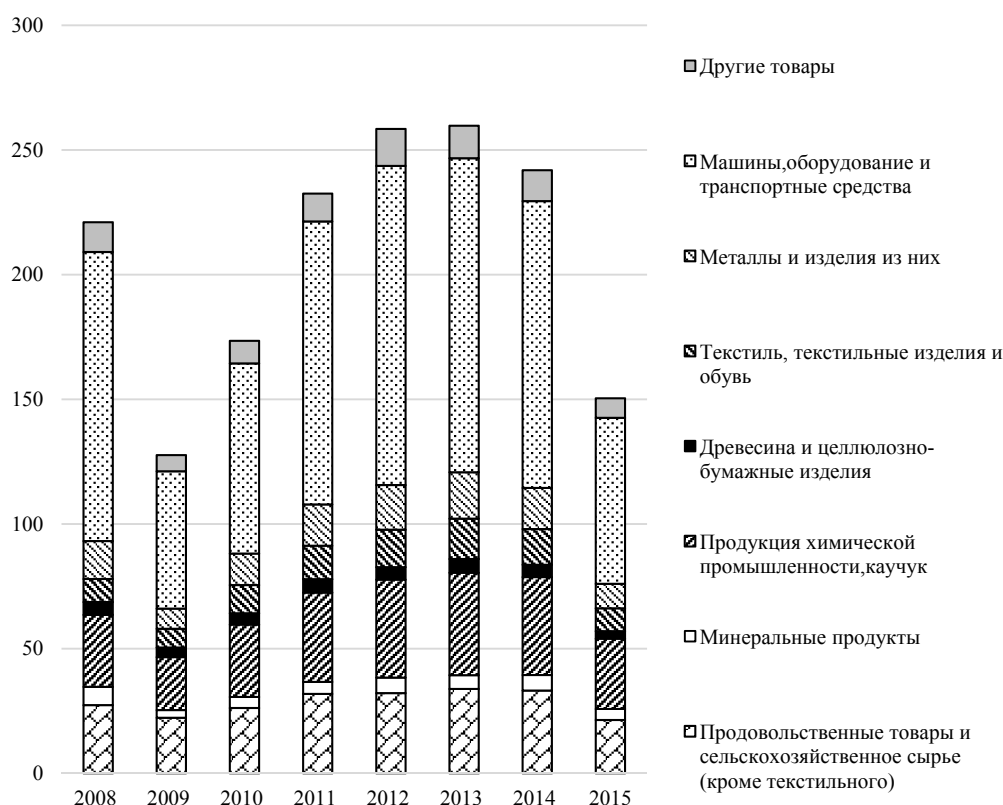


Рис. 53. Товарная динамика российского импорта, млрд долл.

Источник: ФТС России.

С 2008 г. основным поставщиком товаров на российский рынок является *Китай*. В 2015 г. доля КНР в российском импорте товаров выросла до 19,2% (в 2014 г. – 17,9%).

Вторым по значимости экспортером для Российской Федерации является *Германия*, которая до 2008 г. занимала 1-е место. В 2015 г. на долю этой страны приходилось 11,2% общего объема российского импорта (в 2014 г. – 11,5%). На 3-м месте с долей 6,3% находятся *Соединенные Штаты Америки* (в 2014 г. – 6,5%).

4.8.4. Географическая структура российской внешней торговли

В географической структуре российской внешней торговли в 2015 г. по сравнению с 2014 г. произошло сокращение доли стран ЕС (с 48,1 до 44,8%). Доля стран СНГ осталась на уровне 2014 г. – 12,5%. При этом доля стран АТЭС выросла с 26,9 до 28,1% (рис. 54).

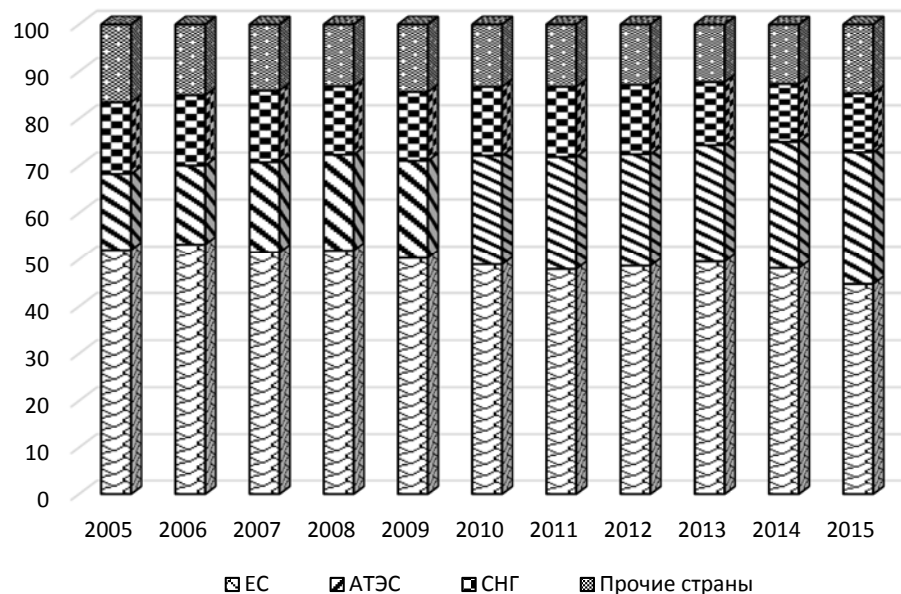


Рис. 54. Географическая структура российской внешней торговли, 2005–2015 гг., %

Источник: ФТС России.

Доля стран Европейского союза во внешнеторговом обороте РФ в 2015 г. продолжала снижаться. Больше всего сократился товарооборот со следующими странами: с Эстонией – на 49,6%, со Швецией – 46,7, со Словенией – 42,4, с Латвией – на 44,9, с Великобританией – на 41,9%. Несмотря на уменьшение товарооборота России и ЕС, Евросоюз остается крупнейшим партнером Российской Федерации. Однако отношения между ними осложнены многими факторами: как внутренними проблемами экономического развития России, так и внешними – разногласиями по ситуации на Украине и в Сирии, санкциями и контрсанкциями.

Отрицательное сальдо российского торгового баланса сложилось с 20 странами, доля которых в общем товарообороте РФ составила 24,2%. Самое большое отрицательное сальдо России сформировалось с Китаем (-6,3 млрд долл.), с США (-1,9 млрд долл.), с Индонезией (-1,1 млрд долл.), с Таиландом (-0,9 млрд долл.), с Бразилией (-1,0 млрд долл.), с Аргентиной (-0,7 млрд долл.).

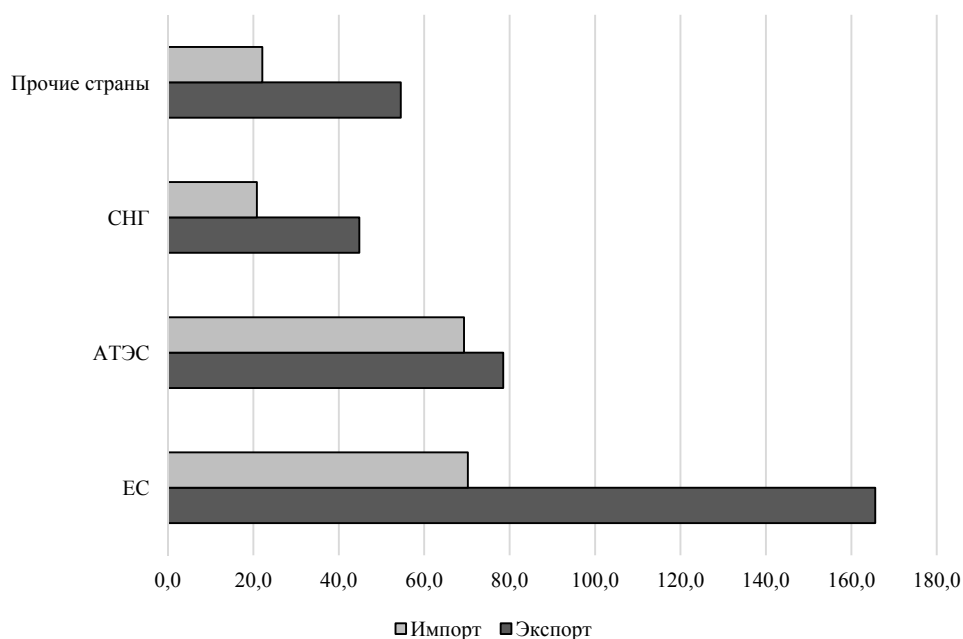


Рис. 55. Основные показатели российской внешней торговли по регионам в 2015 г., млрд долл.

Источник: ФТС России.

4.8.5. Регулирование российской внешней торговли¹

Тарифное регулирование

Экспортные пошлины

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 276² Минэкономразвития России в 2014 г. осуществляло на ежемесячной основе корректировку ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и на отдельные категории товаров, выработанных из нефти.

25 ноября 2014 г. Президент РФ В. Путин подписал Закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым с 1 января 2015 г. Россия начала «налоговый маневр» в нефтегазовой отрасли. Цель маневра – уменьшить зависимость российского бюджета от экспортных пошлин, которые снижаются вместе с ценой на нефть. Предусматривается поэтапное (за три года) сокращение в 1,7 раза вывозных таможенных пошлин на нефть, на нефтепродукты – в 1,7–5 раз в зависимости от вида. Ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на нефть за этот период вырастут в 1,7 раза, а на газовый конденсат – в 6,5 раза. В результате увеличится стоимость нефти на внутреннем рынке, соответственно подорожает бензин. Чтобы не допустить

¹ При подготовке данной главы использовались материалы информационно-правового портала ГАРАНТ.РУ.

² Постановление Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 276 «О расчете ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти, и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации».

резкого роста цен на нефтепродукты в стране, маневр предусматривает снижение акцизов на бензин и дизельное топливо.

Изменение схемы налогообложения на фоне падения мировых нефтяных котировок привело к значительному сокращению экспортной пошлины на нефть в начале 2015 г. (табл. 41).

Таблица 41

**Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты
в 2014–2015 гг., долл./т**

	Нефть	Нефтепродукты	
2014			
1 января	401,0	264,6	
		дизельное топливо	другие виды нефтепродуктов, кроме бензинов и дизтоплива
1 февраля	386,3	251	254,9
1 марта	384,4	249,8	253,7
1 апреля	387,0	251,5	255,4
1 мая	376,1	244,4	248,2
1 июня	385,0	250,2	254,1
1 июля	385,2	250,3	254,2
1 августа	388,4	252,4	256,3
1 сентября	367,6	238,9	242,6
1 октября	344,7	224,0	227,5
1 ноября	316,7	205,8	209,0
1 декабря	277,5	180,3	183,1
2015			
1 января	170,2	81,6	129,3
1 февраля	112,9	54,1	85,8
1 марта	105,8	50,7	80,4
1 апреля	130,8	62,7	99,4
1 мая	116,5	55,9	88,5
1 июня	144,4	69,3	109,7
1 июля	143,1	68,6	108,7
1 августа	133,1	63,8	101,1
1 сентября	109,2	52,4	82,9
1 октября	91,5	43,9	69,5
1 ноября	97,1	46,6	73,7
1 декабря	88,4	42,4	67,1

Источник: постановления Правительства РФ; информация Министерства экономического развития РФ.

В течение 2015 г. принято 4 постановления Правительства РФ, касающихся ставок вывозных таможенных пошлин:

- от 28 мая 2015 г. № 513 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» (предусматривает введение ставок вывозных таможенных пошлин в размере 50–5,5 тыс. руб. за 1 т, но не менее 50 руб. за 1 т в отношении пшеницы и меслина);
- от 29 мая 2015 г. № 514 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» (предусматривает введение ставки вывозной таможенной пошлины в размере 6,5% в отношении отдельных видов металлов платиновой группы, коды 2843 90 900 0 и 7115 90 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС);
- от 4 августа 2015 г. № 786 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств –

участников соглашений о Таможенном союзе» (предусматривает внесение изменений в ТН ВЭД ЕАЭС и ЕТТ ЕАЭС в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами России в ВТО);

- от 29 сентября 2015 г. № 1032 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» (предусматривает внесение изменений в ТН ВЭД ЕАЭС и ЕТТ ЕАЭС в отношении отдельных видов пшеницы и меслина).

Импортные пошлины

В течение 2015 г. проводилась корректировка ставок ввозных пошлин: по итогам 9 месяцев 2015 г. было принято Советом Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) 11 решений, Коллегией ЕЭК – 27 решений.

В рамках выполнения обязательств России перед ВТО ЕЭК приняла Решение № 44 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО», в соответствии с которым с 1 сентября 2015 г. снижены импортные пошлины по 4061 позиции товаров. Средневзвешенная ставка таможенного тарифа составила 5–5,3%. По продовольственным товарам среднеарифметическая ставка пошлин снизилась с 13,88 до 13,28%, по текстильным изделиям – с 9,31 до 8,66%. Уменьшение пошлин распространилось на такие товарные позиции, как рыба, молоко, сливочное масло, сыры, живые растения, картофель, лук, капуста, свекла, огурцы, яблоки, клубника, рис, крахмал, рапсовое масло, маргарин, колбасы, сахар, кондитерские изделия, горох, орехи, фруктово-ягодные консервы, кукуруза, соки. Также сюда входят авиационные бензины, различные химикаты, лекарства, медицинские изделия и материалы, моющие и чистящие средства, взрывчатые вещества, изделия из полимеров, стройматериалы, ткани, одежда, обувь, станки, мебель и др. Самое значительное сокращение ставок пошлин коснулось группы электромашин и электроники. Снижены с 6,7 до 0% пошлины на терминалы по оплате банковскими картами.

Нетарифное регулирование

Запреты и ограничения

После инцидента с российским военным самолетом Президентом Российской Федерации издан Указ № 583 от 28.11.2015 г. «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики». Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1296 утвержден перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является Турецкая Республика и которые запрещены с 1 января 2016 г. к ввозу в Россию.

Защитные меры

С 23 сентября 2015 г. вступило в силу решение Коллегии ЕЭК от 18 августа 2015 г. № 101 «О применении антидемпинговой меры в отношении стальных бесшовных труб, применяемых для бурения и эксплуатации нефтяных и газовых скважин, происходящих

из Китайской Народной Республики и ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза», в соответствии с которым в отношении китайских стальных бесшовных труб, применяемых для бурения и эксплуатации нефтяных и газовых скважин, вводится антидемпинговая пошлина сроком на 5 лет. Размер ставки антидемпинговой пошлины составит от 12,2 до 31% таможенной стоимости товара.

В настоящее время в Таможенном союзе действуют 13 мер по защите внутреннего рынка (табл. 42)

Таблица 42

Меры защиты внутреннего рынка в Таможенном союзе

№	Товар	Тип меры	Страна-экспортер	Дата окончания меры
AD-1	Некоторые виды стальных труб	Антидемпинговая	Украина	05.07.2016
SG-7	Зерноуборочные комбайны и модули	Специальная защитная	Все страны	21.08.2016
SG-8	Посуда столовая и кухонная из фарфора	Специальная защитная	Все страны	28.09.2016
AD-8	Металлопрокат с полимерным покрытием	Антидемпинговая	КНР	30.06.2017
AD-3	Подшипники качения	Антидемпинговая	КНР	20.01.2018
AD-12	Ванны чугунные эмалированные	Антидемпинговая	КНР	25.01.2018
AD-9	Графитированные электроды	Антидемпинговая	Индия	25.01.2018
AD-11	Холоднодеформированные бесшовные трубы из нержавеющей стали	Антидемпинговая	КНР	14.05.2018
AD-10	Легкие коммерческие автомобили	Антидемпинговая	Германия, Италия, Турция	14.06.2018
AD-7	Стальные ковальные валки для прокатных станов	Антидемпинговая	Украина	25.06.2019
AD-15	Лимонная кислота	Антидемпинговая	КНР	09.04.2020
AD-14	Кухонные и столовые приборы из коррозионно-стойкой стали	Антидемпинговая	КНР	18.06.2020
AD-16	Стальные бесшовные трубы, применяемые для бурения и эксплуатации нефтяных и газовых скважин	Антидемпинговая	КНР	22.09.2020

Источник: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/mery/Pages/measures_list_applied.aspx

Ограничительные меры, применяемые к товарам из государств – членов ЕАЭС

В декабре 2015 г. был опубликован доклад Евразийской экономической комиссии об ограничительных мерах, применяемых к товарам из государств – членов ЕАЭС¹. По результатам проводимого ЕЭК мониторинга внешней торговли во 2-м полугодии 2015 г. было выявлено 138 мер, ограничивающих доступ на рынки в отношении товаров, происходящих из государств – членов ЕАЭС. 58 мер (42%) представляют собой антидемпинговые меры и расследования, 22 меры (15,9%) – специальные защитные меры, также в настоящее время ведется 3 компенсационных расследования (табл. 43).

В 2015 г. наблюдался рост протекционизма со стороны третьих стран в отношении ключевых экспортных товаров из государств – членов ЕАЭС, таких как продукция металлургической промышленности, удобрения, а также сельскохозяйственные товары. Наиболее проблемными с точки зрения доступа являются рынки металлопродукции. Так, в 2015 г. рядом американских компаний (Nucor, US Steel Corp, ArcelorMittal USA и др.) был инициирован выход США из Соглашения о приостановлении антидемпингового

¹ <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/Pages/dostup.aspx>

расследования в отношении горячекатаного проката из Российской Федерации, подписанного в июле 1999 г., а Минторг США начал антидемпинговое и компенсационное расследование в отношении российского холоднокатаного плоского проката.

Таблица 43

Виды ограничительных мер, применяемых третьими странами

Ограничительная мера	2014	2015
Антидемпинговые меры (включая соглашения о приостановлении антидемпинговых расследований)	46	48
Антидемпинговые расследования	6	10
Специальные защитные меры	10	22
Специальные защитные расследования	15	6
Компенсационные расследования	1	3
ТБТ-меры (включая угрозы введения ТБТ-мер)	13	14
СФС-меры	6	6
Квоты (включая тарифные квоты)	7	6
Акцизы и сборы	6	5
Запреты на импорт (включая угрозы введения запретов)	4	3
Прочие нетарифные меры	14	15
Всего	128	138

Источник: Доклад ЕЭК об ограничительных мерах, применяемых к товарам из государств – членов ЕАЭС.

Евросоюз в 2015 г. продлил до 2020 г. антидемпинговые пошлины на сварные трубы из Российской Федерации и Республики Беларусь, по итогам расследования принял решение о применении антидемпинговой меры в отношении российской трансформаторной стали, начал антидемпинговое расследование в отношении холоднокатаного плоского проката и ввел предварительную пошлину в рамках ведущегося антидемпингового расследования в отношении алюминиевой фольги из Российской Федерации.

Антидемпинговые и специальные защитные меры в отношении продукции металлургических отраслей промышленности Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации действуют и на рынках ключевых азиатских партнеров (Турции, Индии, Таиланда и Индонезии).

В числе технических барьеров можно отметить действующие в ЕС и Иране запреты на осуществление торговли и использование асбестосодержащих материалов, политику европейской системы REACH в отношении химических веществ, принятую в ЕС классификацию никелевых соединений в качестве потенциально опасных и соответствующее ужесточение правил торговли такими веществами.

Санитарные и фитосанитарные меры (СФС-меры), представляющие собой торговые барьеры, выявлены на рынках ЕС, Китая и Украины. Указанные меры действуют в отношении мяса, животноводческой продукции, а также зерна и кормов, происходящих из Российской Федерации.

Ограничительные меры в отношении товаров ЕАЭС применяются 26 странами. Наибольшее число мер приходится на долю Украины (24 меры), ЕС (23), Индии (13), США (11), Индонезии (10), Турции (9), Узбекистана (7 мер).

В отношении российских товаров действуют 109 мер, в том числе: антидемпинговая пошлина – 39, специальная защитная пошлина – 15, компенсационная пошлина – 1 и прочие нетарифные меры – 54 (административные меры, включая дополнительные сборы и ограничение по номенклатуре, – 21, технические барьеры – 9, тарифные квоты – 3, квотные ограничения – 1, акцизы на дискриминационной основе – 4, запреты на импорт – 3, санитарные и фитосанитарные меры – 7, угрозы введения меры – 6).

4.9. Участие России в торговых спорах ВТО¹

Российская Федерация присоединилась к Всемирной торговой организации (ВТО), в том числе к механизму разрешения торговых споров ВТО, 22 августа 2012 г. Такой механизм действует в этой организации в соответствии с Договоренностью о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (ДПРС)². Таким образом, с августа 2012 г. Россия также имеет право защищать свои торговые интересы посредством данного инструмента.

Процедура разрешения торговых споров ВТО состоит из пяти основных последовательных стадий:

1) *проведение двусторонних консультаций* (в течение 60 дней с момента запроса на проведение консультаций);

2) *создание третейской группы* по требованию любой спорящей стороны и выбор ее участников для рассмотрения сути спора (45 дней со дня подачи запроса на создание третейской группы);

3) *работа третейской группы* (6–9 месяцев с момента начала работы третейской группы) и принятие отчета третейской группы органом по разрешению споров (ОРС) и рекомендаций ОРС (примерно 60 дней с момента предоставления отчета третейской группы);

4) *рассмотрение дела апелляционным органом*, при подаче одной из сторон апелляции (60–90 дней с момента подачи апелляции), принятие отчета апелляционного органа ОРС и оглашение рекомендаций ОРС сторонам (30 дней с момента предоставления отчета апелляционного органа);

5) *контроль ОРС* за выполнением рекомендаций (не более 15–18 месяцев со дня принятия ОРС доклада ТГ или АО).

По данным на конец 2015 г., Россия участвует в 38 спорах ВТО: в 4 спорах ВТО в роли истца, в 6 – в роли ответчика и в 28 – в роли третьей стороны.

4.9.1. Торговые споры ВТО, в которых Россия участвует в роли истца

С момента присоединения к ВТО Россия 4 раза подавала жалобы в ОРС: 3 раза против ЕС и 1 раз против Украины.

DS474: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (Россия)

23 декабря 2013 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС относительно методологии корректировки стоимости, используемой ЕС для расчета демпинговой маржи в антидемпинговых расследованиях³.

В 2002 г. ЕС предоставил России статус страны с рыночной экономикой, но, несмотря на это, при определении демпинга в отношении российских экспортеров он продолжал использовать так называемые энергетические корректировки. При этом подходе факт демпинга определяется на основе сравнения российских экспортных цен с ценами на

¹ Авторы раздела: М. Баева – РАНХиГС при Президенте РФ, А. Кнобель – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds474_e.htm.

внутреннем рынке в третьих странах. Таким образом, при расчете нормальной стоимости товара ЕС не принимал во внимание цены, по которым российские экспортеры закупали газ или электроэнергию, а использовал более высокие цены на энергию в других странах, которые не обладают такими энергоресурсами, как Россия. Тем самым европейские антидемпинговые меры значительно ограничивали российский экспорт спорных товаров в ЕС.

При этом ЕС заменяет надлежащим образом представленную информацию об издержках от российских производителей и экспортеров информацией из альтернативных источников, включая заявления европейских производителей на введение антидемпинговых мер. Кроме того, ЕС не прекращает расследование или действие антидемпинговых мер, когда они уже не являются необходимыми, взыскивая антидемпинговые пошлины в большем, чем уместно, размере сверх демпинговой маржи. Более того, по мнению российской стороны, ЕС использует антидемпинговые пошлины в качестве специфических действий против предполагаемых государственных субсидий.

Поскольку данный спор между Россией и ЕС не удалось разрешить на стадии консультаций, 4 июня 2014 г. Россия обратилась с запросом к ОРС о создании третейской группы, и на встрече ОРС 22 июля 2014 г. она была создана. В настоящий момент данный спор находится на стадии выбора участников третейской группы.

DS476: ЕС – Определенные меры, влияющие на энергетический сектор (Россия)

30 апреля 2014 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по поводу применения мер так называемого «Третьего энергетического пакета»¹.

ЕС принял «Третий энергетический пакет» в июле 2009 г. Основным документом, относящимся к рынку газа (Директива 2009/73/ЕС), устанавливает общие требования по транспортировке, распределению, предложению и хранению природного газа (в том числе СПГ) на территории ЕС.

Согласно «Третьему энергетическому пакету», собственниками расположенных на территории ЕС магистральных трубопроводов не могут быть компании, которые занимаются добычей газа. Они должны либо продавать свои активы в ЕС, либо передать право на управление трубопроводами независимым компаниям из ЕС. Более того, если компании-операторы контролируются иностранными лицами, они должны пройти особую процедуру сертификации, в рамках которой к таким операторам предъявляются дополнительные требования. К примеру, они должны доказать отсутствие угрозы энергетической безопасности ЕС, чего не требуется в случае, если трубопровод находится под контролем европейской компании. По мнению России, эти и другие положения «Третьего энергетического пакета» противоречат обязательствам ЕС в ВТО в части базовых принципов недискриминации и доступа на рынок.

Поскольку данный спор также не удалось разрешить на стадии консультаций, 11 мая 2015 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, и 20 июля 2015 г. на встрече ОРС она была создана. В настоящий момент спор между Россией и ЕС по поводу «Третьего энергетического пакета» находится на стадии выбора участников третейской группы.

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds476_e.htm.

DS493: Украина – Антидемпинговые меры в отношении нитрата аммония (Россия)

7 мая 2015 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Украиной по поводу украинских антидемпинговых мер, введенных в отношении импорта нитрата аммония из России¹.

В соответствии с Решением Межведомственной комиссии по международной торговле Украины № АД-315/2014/4421-06 от 1 июля 2014 г. пошлины на импорт нитрата аммония из России были повышены втрое – с 11,91 до 36,03% (для ОАО «Дорогобуж» – до 20,51%) – с продлением срока их действия еще на 5 лет. В 2014 г. доля экспорта нитрата аммония (код ТН ВЭД – 310230) на Украину в общем объеме экспорта России данного товара составляет 6,5%, а доля в общем импорте Украины – почти 89%².

Суть претензии России заключается в корректировке стоимости при проведении антидемпинговых расследований, как и в споре против ЕС (DS474). Украина при проведении антидемпинговых расследований в отношении нитрата аммония при расчете себестоимости продукции не учитывала цены на электроэнергию, которые предоставлялись российскими производителями, а использовала цены из третьих стран, т.е. применяла так называемые энергетические корректировки. По мнению России, Украина совершила ряд нарушений при установлении факта демпинга, в частности, не было проведено сравнение экспортных цен на нитрат аммония, ввозимый из России на Украину, с нормальной стоимостью аналогичного товара, предназначенного для потребления в России.

Таким образом, Украина применяет антидемпинговые пошлины, превышающие демпинговую маржу, которая была определена с помощью сравнения сконструированной нормальной стоимости нитрата аммония, рассчитанной Украиной на основе информации об издержках и ценах, которые не связаны с издержками или ценами аналогичных товаров в России. Кроме того, при проведении антидемпинговых расследований Украина не дала полноценной возможности всем заинтересованным сторонам отстаивать свои интересы, поскольку своевременно не предоставила ни неконфиденциальную информацию, ни краткое резюме, по сути, конфиденциальной информации. Также Украина проводила пересмотры антидемпинговых мер без достаточных доказательств необходимости таких пересмотров.

Несмотря на то что рекомендованные сроки проведения консультаций уже истекли, данный спор все еще находится на стадии консультаций.

DS494: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (Россия) (второй иск)

7 мая 2015 г. Россия подала еще одну жалобу на ЕС по поводу методологии энергетических корректировок, используемой ЕС согласно ст. 2.3 и 2.5 Регламента Совета (ЕС) № 1225/2009 от 30 ноября 2009 г. по защите от демпингового импорта из стран, не являющихся членами ЕС, для расчета демпинговой маржи при проведении антидемпинговых расследований и при пересмотре действий антидемпинговых мер³.

Данная жалоба России против ЕС, в частности, связана с антидемпинговыми мерами ЕС в отношении российского нитрата аммония, в том числе применяемыми в течение

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds493_e.htm.

² База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds494_e.htm.

пятилетнего периода в результате пересмотра антидемпинговых мер. Поскольку, по сути, претензии являются одинаковыми, в данную жалобу были добавлены антидемпинговые меры, введенные в отношении импорта определенных российских сварных труб и труб из железа или из нелегированной стали, в том числе применяемые в течение пятилетнего периода в результате пересмотра антидемпинговых мер.

Россия считает, что при проведении антидемпинговых расследований со стороны ЕС в отношении нитрата аммония, а также сварных труб были нарушены обязательства ЕС в ВТО, потому что при расчете себестоимости продукции не учитывались цены на электроэнергию внутри России, а брались цены из третьих стран, т.е. применялись энергетические корректировки, что нанесло значительный ущерб поставщикам из России. По оценкам российских экспертов, данные меры ЕС против России привели к тому, что экспорт российских сварных труб в ЕС практически прекратился (меры действуют с 2008 г.), а экспорт нитрата аммония из России в ЕС в 2014 г. сократился примерно в 1,5 раза по сравнению с 2012 г. (в 2012 г. он составлял около 220 млн долл.)¹. По данным 2014 г., около 30% экспорта России спорных товаров идет в ЕС, что покрывает почти 11% европейского импорта нитрата аммония (код ТН ВЭД – 310230) и сварных труб (код ТН ВЭД – 7305)².

Россия в ходе консультаций с ЕС поднимает ряд спорных вопросов, отраженных среди прочего и в первом иске против ЕС по данной теме (DS474). Кроме того, по мнению российской стороны, ЕС проводил пересмотры антидемпинговых мер в связи с окончанием срока действия без существенных доказательств вероятности возвращения или продолжения демпинга. В настоящий момент данный спор находится на стадии консультаций, хотя рекомендованные сроки их проведения уже окончились.

4.9.2. Торговые споры ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика

В рамках ВТО Россия выступает в роли ответчика в шести спорах. В большинстве случаев на Россию жалобы подает ЕС, а также по одному разу – Япония и Украина.

DS462, DS463: Россия – Утилизационный сбор на транспортные средства (DS462 (ЕС), DS463 (Япония))

9 июля 2013 г. ЕС³, а 24 июля 2013 г. Япония⁴ обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу так называемого утилизационного сбора, налагаемого на транспортные средства. Такой сбор в России был введен с 1 сентября 2012 г. в соответствии с принятием ст. 24 «Утилизационный сбор» в главе V Федерального закона от 24 июня 1988 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и изменений к ст. 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁵.

Основная претензия ЕС заключалась в следующем: несмотря на то что формально отечественные транспортные средства в России могут попадать под утилизационный

¹ Россия подала иски в ВТО к Украине и Евросоюзу // <http://www.wto.ru/2015/05/07/>

² База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds462_e.htm.

⁴ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds463_e.htm.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2012 г. № 870 «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств».

сбор, на практике при определенных условиях они были освобождены от него. Утилизационный сбор не взимается с транспортных средств, произведенных организациями, которые взяли на себя обязательство по обеспечению последующего безопасного обращения с отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами своих потребительских свойств. При этом организация-изготовитель должна являться юридическим лицом, зарегистрированным на территории Российской Федерации. Освобождение от уплаты утилизационного сбора при определенных условиях доступно также для транспортных средств, импортируемых из Белоруссии и Казахстана.

Более того, структура утилизационного сбора, по мнению ЕС, предоставляет защиту отечественному производству. Такой сбор является прогрессивным в отношении различных категорий транспортных средств. Помимо этого, делается различие между «новыми» и «произведенными более чем три года назад» транспортными средствами, уровни сборов для которых существенно различаются.

Проведенные консультации не привели к разрешению данного спора, в силу чего 11 октября 2013 г. ЕС обратился с запросом в ОРС о создании третейской группы, и 25 ноября 2013 г. она была создана. С 1 января 2014 г. российское правительство обязало отечественных производителей уплачивать утилизационный сбор на общих основаниях¹. Несмотря на это, ЕС не отозвал запрос в ВТО о создании третейской группы, поскольку считает, что размер сбора не должен зависеть от объема двигателя автомобиля и в методике расчета присутствует слишком большая разница в размере сбора для новых и поддержанных автомобилей. В настоящий момент данный спор находится на стадии выбора участников третейской группы.

Япония, которая также подала запрос на консультации с Россией по поводу утилизационного сбора, имеет схожие с ЕС претензии и аргументы. Кроме вышеперечисленного, она считает, что Россия нарушает также Соглашение по техническим барьерам в торговле.

DS475: Россия – Меры, влияющие на импорт живых свиней, свинины и других продуктов из свинины (ЕС)

В начале апреля 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу запрета на поставку в Россию свинины и живых свиней из всех стран ЕС из-за угрозы африканской чумы свиней (АЧС) и введения ограничения на поставку всех видов готовой мясной продукции из свинины из Польши и Литвы².

Россельхознадзор предлагал провести регионализацию территории ЕС по АЧС и ввести новый ветеринарный сертификат на свинину, в котором должна быть отражена изменившаяся эпизоотическая обстановка в ЕС. ЕС посчитал, что тотальный запрет России на поставки свинины является диспропорциональной мерой, идущей вразрез с нормами ВТО, поскольку фактически имело место лишь несколько незначительных случаев заражения АЧС диких кабанов на границе с Белоруссией, которые были оперативно локализованы³. Кроме того, ЕС обвиняет Россию в том, что она не уведомляет должным образом членов ВТО о товарах, на которые распространяются данные меры, и не предоставляет краткого отчета о целях и обоснованиях предлагаемых мер. Таким образом, Россия

¹ Федеральный закон от 21 октября 2013 г. № 278-ФЗ «О внесении изменения в статью 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm.

³ Центр экспертизы по вопросам ВТО // <http://wto.ru/documents.asp?f=sogl&t=13>.

не предоставляет разумного периода времени другим членам для подготовки комментариев и обсуждения.

Стоит отметить, что доля экспорта свинины и продуктов из свинины ЕС в Россию в общем экспорте ЕС данных товаров равняется 9%, доля импорта свинины и продуктов из свинины из ЕС в общем импорте России данных товаров – 57%, доля экспорта живых свиней ЕС в Россию в общем экспорте ЕС живых свиней – 0,6%, а доля импорта живых свиней из ЕС в общем российском импорте живых свиней – 54%¹.

Поскольку консультации не привели к разрешению спора, 27 июня 2014 г. ЕС обратился с запросом в ОРС о создании третейской группы, и через месяц она была создана. 22 апреля 2015 г. председатель третейской группы информировал ОРС о том, что предоставление сторонам финального отчета третейской группы ожидается в феврале 2016 г. в соответствии с временным графиком, принятым после консультаций сторон.

Данный спор показывает важность применения санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с правилами ВТО и необходимость ухода от использования данных мер в качестве нетарифных, ограничивающих торговлю, без достаточных научно подтвержденных оснований.

DS479: Россия – Антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили из Германии и Италии (ЕС)

21 мая 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по вопросу обложения Россией легких коммерческих автомобилей из Германии и Италии антидемпинговыми пошлинами².

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) 14 мая 2013 г. ввела сроком на 5 лет антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили с полной массой от 2,8 до 3,5 т включительно, с дизельным двигателем с рабочим объемом цилиндров не более 3000 куб. см, с типом кузова «фургон» или «комби» для производителей из Германии, Италии и Турции. Пошлины были установлены в следующих размерах: для турецкой компании Ford Otosan Sanayi Anonim Sirketi – 11,1% таможенной стоимости, для итальянской Peugeot Citroen Automobiles SA – 23%, для производителей из Германии – 29,6%, для прочих производителей из Италии – 23%, для прочих производителей из Турции – 11,1%³. В 2014 г. импорт легких коммерческих автомобилей из Германии в общем объеме российского импорта спорного товара составлял почти 30%, а в общем экспорте Германии данного товара – 4%. Для Италии указанные значения немного ниже – 12 и 3% соответственно. Что касается Турции, то в 2014 г. по сравнению с 2013 г. доля импорта спорного товара из Турции в Россию сократилась с менее чем 1% практически до 0⁴.

ЕС считает, что при проведении антидемпинговых расследований и введении соответствующих мер в отношении легких коммерческих автомобилей из Германии и Италии Россия нарушила ряд требований Соглашения по антидемпингу. В частности, она не определила должным образом нормальную стоимость, экспортные цены и демпинговую

¹ База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds479_e.htm.

³ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии № 113 «О применении антидемпинговой меры посредством введения антидемпинговой пошлины в отношении легких коммерческих автомобилей, происходящих из Федеративной Республики Германия, Итальянской Республики и Турецкой Республики и ввозимых на единую таможенную территорию Таможенного союза» от 14 мая 2013 г.

⁴ База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

маржу для каждого экспортера на основе всей имеющейся информации. Также Россия не проанализировала все экономические факторы, влияющие на состояние отечественной отрасли, вследствие чего ущерб отрасли был неправильно приписан предполагаемому демпинговому импорту, поскольку не были учтены другие факторы. Не было должным образом доказано наличие причинно-следственной связи между импортом и предполагаемым ущербом для отечественной отрасли.

Кроме того, по мнению ЕС, на протяжении всего расследования Россия не предоставляла всем заинтересованным сторонам информацию, которая относится к определению факта демпинга и ущерба, рассматривая информацию от отечественных производителей как конфиденциальную, без указания уважительных причин. При этом Россия не требует от отечественных производителей предоставления неконфиденциального резюме, в котором содержится суть информации, представленной в конфиденциальном порядке.

25 сентября 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о создании третьей группы, и на встрече ОРС 20 октября 2014 г. она была создана. 11 июня 2015 г. председатель третьей группы проинформировал ОРС, что работа третьей группы откладывается в связи с недостатком в Секретариате юристов с требуемым опытом, поэтому финальный отчет для сторон ожидается не ранее конца 2016 г.

DS485: Россия – Расчет импортных пошлин на определенные сельскохозяйственные и промышленные товары (ЕС)

31 октября 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу того, что Россия облагает ряд товаров импортными пошлинами, которые не соответствуют ее обязательствам при присоединении к ВТО¹.

В частности, пошлины для бумаги и картона, применяемые в соответствии с Решением № 9 Коллегии Евразийской экономической комиссии от 29 января 2014 г. «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов бумаги и картона», в 15% или в 10% превышают связанный уровень в 5%. Кроме того, для других товаров, включая пальмовые масла и их фракции, холодильники и комбинированные холодильники-морозильники, в случаях когда таможенная стоимость ниже определенного уровня, пошлины взимаются сверх связанного уровня, что нарушает положения об оценке таможенной стоимости².

Доля импорта из ЕС в Россию спорных товаров в 2014 г. составляла 50% общего объема российского импорта данных товаров и почти 4% общего объема европейского импорта данных товаров³.

Данный спор не удалось разрешить на стадии консультаций, вследствие чего 26 февраля 2015 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о создании третьей группы, и на встрече ОРС 25 марта 2015 г. она была создана. В настоящий момент данный спор между ЕС и Россией находится на стадии работы третьей группы.

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds485_e.htm.

² Решение № 52 Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2014 г. «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО».

³ База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

DS499: Россия – Меры, ограничивающие импорт железнодорожного оборудования и его частей (Украина)

21 октября 2015 г. Украина обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу мер, ограничивающих импорт железнодорожного оборудования и его частей (в частности, вагонов и железнодорожных стрелок)¹.

15 июля 2011 г. Комиссия Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (КТС) приняла Решение № 710 о принятии технических регламентов Таможенного союза «О безопасности железнодорожного подвижного состава» (№ 01/2011), «О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта» (№ 002/2011) и «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта» (№ 003/2011)» (далее – Решение КТС № 710). Согласно новым правилам, с 2 августа 2014 г. все сертификаты подтверждения соответствия для частей путей и подвижного железнодорожного состава должны быть зарегистрированы в Федеральном бюджетном учреждении «Регистр сертификации на федеральном железнодорожном транспорте» (ФБУ «РС ФЖТ»).

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 декабря 2013 г. № 285 «О внесении изменений в Решение Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. № 710» было изменено Решение КТС № 710. Был введен переходный период (до 1 августа 2016 г.) для применения сертификатов подтверждения соответствия, выданных производителям частей путей и подвижного железнодорожного состава до момента введения указанных выше технических регламентов. Кроме того, был установлен переходный период до 1 августа 2016 г. для таких товаров, которые ранее не являлись предметом обязательного подтверждения соответствия в форме сертификации. Сертификаты подтверждения соответствия, ранее зарегистрированные в ФБУ «РС ФЖТ», выданные украинским производителям железнодорожных товаров, начали приостанавливать в конце 2013 г.

Украина считает, что российские компетентные органы оправдывали приостановление таких сертификатов техническими вопросами и «отсутствием соответствующих условий для проведения требуемых ежегодных проверок» производственных объектов украинских производителей. Несмотря на повторные запросы, экспортеры и уполномоченные органы Украины не получили от России объяснений приостановления действия сертификатов подтверждения соответствия. При этом в других странах ТС нет трудностей с получением таких сертификатов подтверждения соответствия на основе Технического регламента ТС № 001/2011. Однако эти сертификаты российскими уполномоченными органами считаются недействительными.

Украинские производители железнодорожных стрелок в декабре 2014 г. подали заявления для получения сертификатов в соответствии с новыми требованиями, указанными в Техническом регламенте ТС № 003/2011. Однако в феврале 2015 г. эти заявления украинских производителей были отклонены российскими уполномоченными органами².

В результате описанных выше действий экспорт железнодорожного оборудования и его частей с Украины в Россию существенно снизился: с 1,7 млрд долл. в 2013 г. до

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds499_e.htm.

² Письмо российского Федерального бюджетного учреждения «Регистр сертификации на федеральном железнодорожном транспорте» от 9 февраля 2015 г. № 01305 об отклонении заявления о выдаче новых сертификатов подтверждения соответствия для определенных железнодорожных товаров (стрелок).

600 млн долл. в 2014 г. При этом следует отметить значительное сокращение украинского экспорта спорных товаров в целом – с 2013 по 2014 г. почти на 66%. Доля импорта спорных товаров с Украины в Россию в общем украинском экспорте данных товаров за этот период сократилась с 61 до 35%, а в экспорте Украины осталась практически на том же уровне и составила 73%¹.

Основные претензии Украины по данному вопросу связаны с тем, что Россия дискриминирует товары украинского происхождения по сравнению с аналогичными товарами из других стран ВТО и товарами отечественного производства. При этом меры России привели к созданию излишних препятствий в международной торговле, а Россия не ответила на просьбу Украины объяснить необходимость принятия спорных мер. Кроме того, Украина считает, что российские компетентные органы нарушили ряд процедур оценки соответствия. При этом требования российских уполномоченных органов по оценке соответствия были сверх необходимых в отношении информации и размера оплаты. В настоящий момент данный спор находится на стадии консультаций.

4.9.3. Торговые споры ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны

С момента своего присоединения к ВТО в августе 2012 г. Россия принимает участие уже в 28 спорах в рамках ВТО в качестве третьей стороны. Участие России в том или ином споре обычно обуславливается не только существенным торговым интересом, но и в большей степени практикой участия в спорах по конкретным вопросам, а также систематическим интересом применения тех или иных норм и правил ВТО. Чаше всего Россия присоединяется к спорам против ЕС, Китая и США.

Все споры ВТО, к которым Россия присоединилась в качестве третьей стороны, можно условно разделить на следующие основные темы²:

- 1) связанные с запретом импорта (по экологическим или иным причинам) (DS400, DS401, DS469, DS484, DS495);
- 2) по поводу антидемпинговых, компенсационных и специальных защитных расследований и введенных на их основании мер (DS414, DS437, DS449, DS454, DS468, DS471, DS473, DS480, DS488, DS490, DS496);
- 3) по поводу экспортных ограничений (DS431, DS432, DS433);
- 4) по правам интеллектуальной собственности (DS441, DS458, DS467);
- 5) по субсидиям (в том числе в отношении налоговых и иных льгот) (DS456, DS472, DS487, DS497, DS489);
- 6) по тарифам (DS492).

Следует отметить, что иногда формально различающиеся несколько споров от разных истцов связаны с одним и тем же предполагаемым ограничением/нарушением ответчика, например, споры Канады (DS400) и Норвегии (DS401) против запрета импорта и продажи товаров из тюленей в ЕС.

¹ База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

² См.: *Баева М.А.* Торговые споры в рамках ВТО, в которых участвует Россия, и механизм их разрешения // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 3. С. 75–90.

DS400, DS401: ЕС – Меры, запрещающие импорт и продажу товаров из тюленей (DS400 (Канада), DS401 (Норвегия))

2 ноября 2009 г. Канада,¹ а 5 ноября 2009 г. Норвегия² обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по поводу запрета импорта и продажи товаров из тюленей, введенного в соответствии с Регламентами ЕС № 1007/2009 и № 737/2010.

Основная претензия истцов связана с дискриминационной составляющей меры, поскольку существуют определенные исключения (в случае традиционной охоты коренных народов), которые дают привилегированный доступ на рынок ЕС товаров из тюленей, произведенных в ЕС и в определенных третьих странах (в Гренландии).

Данные споры не удалось решить на стадии консультаций, поэтому 4 октября 2012 г. по запросам Канады и Норвегии была создана общая третейская группа, которая 25 ноября 2013 г. представила свой отчет, а апелляционный орган (как истцы, так и ответчик подали апелляции) представил свой 22 мая 2014 г. Апелляционный орган пришел к выводу, что данные меры ЕС не являются техническим регулированием, однако признал, что они нарушают основной принцип ВТО – режим наибольшего благоприятствования (РНБ), поскольку немедленно и безоговорочно не предоставляются такие же выгоды по доступу на рынок для товаров из тюленей из Канады и Норвегии, какие предоставляются товарам из тюленей, произведенным в Гренландии. Кроме того, апелляционный орган считает, что ЕС надлежащим образом не обосновал применение данных мер «общими исключениями» в соответствии со ст. XX Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ-1994).

Рекомендации ОРС о приведении ЕС мер в соответствие с нормами и правилами ВТО были озвучены 18 июня 2014 г. Стороны договорились о разумном периоде времени для ЕС для реализации решения ОРС – 16 месяцев с даты принятия отчета третейской группы.

Россия проявила интерес к участию в данном споре, поскольку с 16 марта 2009 г. прекратила добычу тюленей и запретила торговлю шкурами гренландского тюленя (в том числе импортируемого из других стран). В соответствии с Решением Коллегии ЕЭК от 16 августа 2012 г. № 134 и изменениями, введенными Решением Коллегии ЕЭК от 21 апреля 2015 г. № 30, в перечень товаров, в отношении которых установлен запрет ввоза на таможенную территорию ЕАЭС и (или) вывоза с таможенной территории ЕАЭС, входят изделия из гренландского тюленя и детенышей гренландского тюленя. В соответствии с законодательством ЕАЭС ввоз таких товаров разрешается, если они получены в результате традиционной охоты, которую ведут коренные жители арктических и субарктических районов, в том числе юпики, инупиаты (Аляска), инуиты, инувиалуиты (Канада), калаалиты (Гренландия), что подтверждается сертификатом уполномоченного органа страны происхождения, выдаваемым по согласованной с ЕЭК форме.

До 2009 г. Россия являлась крупнейшим рынком сбыта для шкур тюленя, импортируя до 90% шкур из Канады. Данный спор является случаем, когда Россия поддерживает в споре не истца, а ответчика, поскольку имеет схожее с ним регулирование.

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds400_e.htm.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds401_e.htm.

DS469: ЕС – Меры в отношении атлантическо-скандинавской сельди (Фарерские острова (Дания))

В ноябре 2013 г. Дания в интересах Фарерских островов обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по вопросу мер в отношении атлантическо-скандинавской сельди и северо-восточной атлантической скумбрии против Фарерских островов¹.

В соответствии с принципами международного права Фарерские острова пользуются суверенными правами для целей использования, сохранения и управления живыми морскими ресурсами. ЕС запретил ввоз на свою территорию данные виды рыб, которые были выловлены рыболовецкими судами под флагами Фарерских островов, кроме того, был введен запрет на производство в ЕС определенных продуктов из таких видов рыб.

По мнению истца, данные меры ЕС главным образом нарушают РНБ, положения статьи по общей отмене количественных ограничений, в соответствии с которой нельзя вводить никаких запретов ввоза или количественных ограничений (в форме квот, импортных и экспортных лицензий или других мер), кроме пошлин, налогов или других сборов, за исключением ряда случаев, а также ограничивают свободу транзита.

Несмотря на то что Дания в интересах Фарерских островов 8 января 2014 г. обратилась в ВТО с запросом о создании третьей группы, которая была создана ОРС через два месяца, данный спор удалось разрешить с помощью взаимоприемлемого решения, достигнутого 21 августа 2014 г. ЕС согласился положить конец запрету импорта, а также других мер, выдвинутых против Фарерских островов в отношении спорных товаров.

Интерес России к участию в данном споре обусловлен прежде всего тем, что она является одним из пяти прибрежных государств, между соответствующими зонами которых распределена атлантическо-скандинавская сельдь. Таким образом, косвенная выгода для России заключается в том, что если ЕС не имеет права запрещать импорт атлантическо-скандинавской сельди и продукции из нее из стран, между соответствующими зонами которых распределен данный вид рыб, то не имеет права запрещать импорт спорного товара и из России.

DS484: Индонезия – Меры в отношении импорта куриного мяса и продуктов из него (Бразилия)

16 октября 2014 г. Бразилия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Индонезией по вопросу определенных мер, введенных Индонезией в отношении импорта мяса домашних кур и продуктов из него².

По мнению Бразилии, Индонезия применяет ограничительные меры и процедуры, которые препятствуют импорту бразильского куриного мяса и продуктов из него на индонезийский рынок. К примеру, Индонезия не принимает бразильский санитарный сертификат, несмотря на предоставление Бразилией всей необходимой, а также дополнительной информации. По мнению бразильской стороны, меры Индонезии, в частности, связанные с карантином импорта куриного мяса и продуктов из него, вводятся сверх необходимого и ограничивают или дискриминируют экспорт Бразилии, не основываясь при этом на соответствующих международных стандартах, правилах и рекомендациях.

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds469_e.htm.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds484_e.htm.

Индонезия вводит режим неавтоматического импортного лицензирования для куриного мяса и продуктов из него, который, по мнению Бразилии, неоправданно ограничивает торговлю. Лицензии можно получить на очень короткий срок, и в них могут быть ограничения по портам прибытия. Кроме того, импорт куриного мяса и продуктов из него требует предварительного одобрения Министерства сельского хозяйства, которое имеет право ограничить количество, места назначения и/или использование этих продуктов. Соответствующие документы также имеют короткие сроки действия и выдаются непрозрачным путем. По мнению Бразилии, Индонезия также вводит требования предотгрузочной инспекции, которые могут быть причиной необоснованных задержек и иметь дискриминационный характер. Более того, принимаются меры, связанные с ценовой политикой и управлением импортом, которые могут налагать ограничения на внутреннее предложение «стратегических товаров», в которые входит куриное мясо.

15 октября 2015 г. Бразилия обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, и 3 декабря 2015 г. она была создана. В настоящий момент данный спор находится на стадии выбора участников третейской группы.

Интерес участия России в данном споре обусловлен прежде всего процедурным пониманием широкого ряда норм и правил ВТО, в том числе в области санитарных и фитосанитарных мер, а также технических барьеров. Следует отметить, что Россия не экспортирует спорные товары в Индонезию, что в той или иной степени может быть связано с индонезийскими ограничениями импорта¹.

DS495: Республика Корея – Запрет импорта и требования к проведению испытаний и сертификации в отношении радиоактивных веществ (Япония)

21 мая 2015 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Республикой Корея по поводу следующих мер, введенных ею после аварии на АЭС «Фукусима-1» вследствие землетрясения в Японии в марте 2011 г.²:

- 1) запрет импорта определенных продуктов питания;
- 2) дополнительные требования к проведению испытаний и сертификации наличия определенных радиоактивных веществ;
- 3) ряд предполагаемых нарушений обязательств по прозрачности в соответствии с Соглашением о применении санитарных и фитосанитарных мер.

Основная претензия Японии состоит не в самом факте введения данных мер, а в отсутствии прозрачности, поскольку Республика Корея не опубликовала перечень этих мер, оформленный должным образом, с доказательствами на основе предоставляемой информации о захоронении радиоактивных отходов в Японии. Япония неоднократно предпринимала попытки обсудить с Республикой Корея данные меры, провести совместные встречи технических экспертов. Япония пыталась показать Республике Корея эквивалентность применяемых в двух странах санитарных и фитосанитарных мер. По мнению истца, корейские меры сдерживают экспорт из Японии и не основываются на соответствующих международных стандартах и рекомендациях, при этом Республика Корея не предоставила Японии информацию, которая поможет Японии понять точку зрения Кореи по поводу данных мер, а также разрешить спорную ситуацию. Япония считает, что данные меры нарушают принцип национального режима, поскольку требования к информации для контроля, проверки и процедур одобрения в отношении импортных товаров были выше, чем для аналогичных отечественных товаров.

¹ База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds495_e.htm.

Поскольку данный спор не удалось решить посредством консультаций, 20 августа 2015 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о создании третьей группы, и на встрече ОРС 28 сентября 2015 г. она была создана.

Россия принимает участие в данном споре, потому что после катастрофы на «Фукусиме» она тоже вводила запрет на ввоз рыбы из Японии, который был снят Россельхознадзором только в июле 2015 г. Данный спор также интересен России с процедурной точки зрения, при этом практика участия в этом разбирательстве полезна России с точки зрения применения санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с нормами и правилами ВТО.

DS414: Китай – Компенсационные и антидемпинговые пошлины в отношении холоднокатаной текстурированной электротехнической стали из США (США)

15 сентября 2010 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем по поводу введения в соответствии с Публичным уведомлением № 21 Министерства торговли Китая от 2010 г. компенсационных и антидемпинговых пошлин в отношении холоднокатаной текстурированной электротехнической стали из США¹.

Основные претензии США связаны с процедурой проведения компенсационных и антидемпинговых расследований в Китае. В частности, в таких расследованиях, по мнению США, отсутствуют адекватные резюме конфиденциальной информации, скрываются важные факты, неправильно были определены пошлины для всех других экспортеров, ценовые эффекты предполагаемого демпингового импорта определялись без объективного анализа и надлежащих доказательств, неправильно была определена причинно-следственная связь между предполагаемым демпинговым импортом и ущербом отрасли.

25 марта 2011 г. для разрешения данного спора была создана третья группа, отчет которой был представлен 15 июня 2012 г. В конце июля 2012 г. Китай подал апелляцию в апелляционный орган, отчет которого был представлен 18 октября 2012 г. В середине ноября 2012 г. ОРС постановил, что Китай ввел антидемпинговые и компенсационные пошлины в отношении холоднокатаной текстурированной электротехнической стали из США способом, который нарушает обязательства Китая в соответствии с Соглашениями по антидемпингу и по субсидиям и компенсационным мерам, и порекомендовал Китаю привести эти меры в соответствие положениям данных соглашений.

31 июля 2013 г. Китай скорректировал меры, относительно которых возник спор, в порядке, предусмотренном в Публичном уведомлении Министерства торговли Китая № 51 от 2013 г. и в приложениях к нему. Однако в середине января 2014 г. США запросили консультаций, а 13 февраля 2014 г. США обратились в ВТО с запросом о создании третьей группы по процедуре выполнения обязательств, которая была впоследствии создана. США считает, что проведенный пересмотр мер Китая по-прежнему не в полной мере соответствует нормам и правилам ВТО. 27 марта 2014 г. третья группа для проверки соответствия была создана, и 31 июля 2015 г. отчет данной третьей группы был предоставлен сторонам спора. Через месяц на своей встрече ОРС принял данный отчет с рекомендациями привести меры в соответствие с нормами и правилами ВТО. Тогда же Китай сообщил о том, что 10 апреля 2015 г. были отменены антидемпинговые пошлины на анизотропную электротехническую сталь не только из США, но и из России.

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds414_e.htm.

С 26 февраля 2014 г. Россия присоединилась к данному спору в качестве третьей стороны. Для России данная тема важна, поскольку эти антидемпинговые и компенсационные меры применяются к холоднокатаной текстурированной электротехнической стали не только из США, но также и из России. Таким образом, Россия, помимо практики разрешения споров по антидемпинговым и компенсационным мерам, получила косвенную выгоду от участия в данном споре, поскольку данные пошлины были отменены.

DS437: США – Компенсационные пошлины на определенные товары из Китая (Китай)

25 мая 2012 г. Китай обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с США по вопросу введения последними компенсационных пошлин на определенные китайские товары¹.

По словам Китая, он сталкивается с различными трудностями при доступе к результатам расследований США, на основании которых вводятся компенсационные меры против Китая. Китай приводит около 20 таких расследований, инициированных США, которые в основном относятся к товарам металлургической и сталелитейной промышленности (к примеру, трубопроводы, стальные колеса, стальные провода и т.д.). Китай считает, что США неправильно определяют как «публичный орган» предприятия с государственной собственностью, предоставляющие эквивалентные субсидии путем продаж от материнской к дочерней компании. Также Китай отмечает, что Департамент торговли США инициировал расследование без достаточных доказательств, в частности, он не смог доказать, что субсидия является специфической для предприятия или отрасли. При этом Департамент торговли США неправильно рассчитывает выгоду (как основу для отклонения существующих фактических цен продаж в Китае в качестве ориентира), искажая текущие рыночные условия в Китае.

20 августа 2012 г. Китай обратился с запросом к ОРС о создании третейской группы, через месяц она была создана, а 14 июля 2014 г. был представлен ее отчет. В конце августа обе стороны спора подали апелляции в апелляционный орган. 16 января 2015 г. ОРС принял отчеты апелляционного органа и третейской группы с рекомендациями привести меры в соответствие. 9 октября 2015 г. с помощью арбитража для США был определен разумный период времени на приведение мер в соответствие с нормами и правилами ВТО, который истекает 1 апреля 2016 г.

Интерес России к участию в данном споре обусловлен не только существенным торговым интересом в спорных отраслях (металлургической и сталелитейной промышленности), но и практикой участия в спорах по компенсационным мерам для лучшего понимания правоприменения соответствующих положений Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

DS449: США – Компенсационные и антидемпинговые меры на определенные товары из Китая (Китай)

17 сентября 2012 г. Китай инициировал спор против США по поводу компенсационных и антидемпинговых мер на определенные товары из Китая².

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds437_e.htm.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds449_e.htm.

Китай приводит около 30 компенсационных расследований и 30 антидемпинговых расследований, касающихся в основном товаров сталелитейной и металлургической промышленности. Основные претензии Китая связаны с:

- частью 1 Публичного закона США 112-99 «Акт по применению компенсационных пошлин по Тарифному акту США 1930 в отношении нерыночных экономик и для других целей», который был введен в действие 13 марта 2012 г.;
- существованием антидемпинговых мер наряду с компенсационными мерами, при котором возникают «двойные средства возмещения ущерба» в 25 параллельных компенсационных и антидемпинговых расследованиях, инициированных за период 2006–2012 гг., охватывающих импорт из Китая как страны с нерыночной экономикой согласно законодательству США.

Кроме того, Китай считает, что США нарушают ГАТТ-1994, поскольку положения законодательства США не были «опубликованы незамедлительно» таким образом, чтобы быть доступными для ознакомления для правительств и трейдеров, а также начали применяться в США до их официального опубликования. При этом законы и нормы в США, связанные с применением компенсационных мер к импорту из стран с нерыночной экономикой, не являются, по мнению Китая, «унифицированными, беспристрастными и обоснованными».

Для решения данного спора по запросу Китая 17 декабря 2012 г. была создана третейская группа, которая в конце марта 2014 г. представила свой отчет. В апреле 2014 г. обе стороны спора подали апелляции по вопросам правовых норм, используемых в отчете третейской группы, и их интерпретации. Отчет апелляционного органа был представлен 7 июля 2014 г. На своей встрече 22 июля 2014 г. ОРС принял отчет апелляционного органа и отчет третейской группы, скорректированный отчетом апелляционного органа, с рекомендациями для США привести меры в соответствие с их обязательствами в ВТО. 20 февраля 2015 г. Китай и США проинформировали ОРС, что они договорились о разумном периоде времени, необходимом США для выполнения рекомендаций и требований ОРС: им потребуется 12 месяцев со дня принятия отчетов апелляционного органа и третейской группы, затем этот срок продлевался сторонами. 21 августа 2015 г. Китай и США проинформировали ОРС о процедуре примирения.

Россия участвует в данном споре, поскольку имеет существенный торговый интерес в спорных отраслях (металлургической и сталелитейной промышленности). Кроме того, она заинтересована в практике участия в спорах по антидемпинговым и компенсационным мерам для лучшего понимания правоприменения соответствующих положений ВТО.

DS454: Китай – Антидемпинговые меры на высокопроизводительные бесшовные трубы из нержавеющей стали («HP-SSST») из Японии (Япония)

20 декабря 2012 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем относительно антидемпинговых мер на высокопроизводительные бесшовные трубы из нержавеющей стали («HP-SSST») из Японии, которые содержатся в Уведомлениях № 21 и 72 Министерства торговли Китая от 2012 г.¹

Основные претензии Японии связаны с тем, что, по ее мнению, проведенные Китаем антидемпинговые расследования и введенные на их основании антидемпинговые меры в отношении спорных товаров не соответствуют нормам и правилам ВТО. В частности,

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds454_e.htm.

это относится к началу и проведению расследования, к установлению факта наличия ущерба, к доказательствам, публичному уведомлению и объяснению решений. Кроме того, Министерство торговли Китая не предоставило должным образом свою методологию расчета демпинговой маржи.

11 апреля 2013 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, 24 мая 2013 г. она была создана, а 13 февраля 2015 г. ею был представлен отчет. В конце мая 2015 г. обе стороны спора подали апелляции, и 14 октября 2015 г. апелляционный орган представил свой отчет. 28 октября 2015 г. ОРС принял отчеты третейской группы и апелляционного органа с рекомендациями для Китая привести меры в соответствие с нормами и правилами ВТО.

Интерес России участия в данном споре обусловлен как торговым интересом в спорном товаре, так и тем, что процедуры проведения антидемпинговых расследований в Китае важны для нее с учетом того, что со стороны Китая действуют ряд антидемпинговых мер в отношении российских товаров (преимущественно химической промышленности).

DS468: Украина – Специальные защитные меры в отношении определенных легковых автомобилей (Япония)

30 октября 2013 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Украиной по поводу защитных мер, введенных последней в отношении импорта определенных легковых автомобилей, а также по поводу расследования, которое привело к введению этих мер¹.

28 апреля 2012 г. Межведомственная комиссия по международной торговле Украины одобрила решение № SP-275/2012/4423-08, согласно которому вводились специальные защитные меры в форме следующих двух дополнительных пошлин: для автомобилей с бензиновыми двигателями объемом 1000–1500 куб. см – в размере 6,46%, для автомобилей с бензиновыми двигателями объемом 1500–2200 куб. см – 12,95%.

Суть претензии Японии заключается в том, что специальное защитное расследование было проведено на Украине с ошибками и нарушениями соответствующих положений ВТО. В частности, неправильно были определены серьезный ущерб или угроза серьезного ущерба отрасли, сроки действия мер, их постепенной либерализации, уровень уступок и других обязательств. Кроме того, не были сделаны надлежащие выводы о причинно-следственной связи между предполагаемым увеличившимся импортом спорного товара и ущербом отрасли. При этом Украина вводит специальные защитные пошлины сверх необходимого. Что касается процедурных требований, то претензии Японии связаны с расследованием, предшествующим введению специальных защитных мер, с отчетом о проведении данного расследования, содержащим основные выводы, а также с обязательством уведомлять участников ВТО и проводить консультации с экспортерами из стран ВТО по спорному вопросу.

13 февраля 2014 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, на встрече ОРС 26 марта 2014 г. она была создана и предоставила свой отчет сторонам 26 июня 2015 г. На своей встрече 20 июля 2015 г. ОРС принял отчет третейской группы и постановил, что Украина должна отменить специальные защитные меры в отношении пассажирских легковых автомобилей. 6 октября 2015 г. Украина проинформировала ОРС, что Межведомственная комиссия по международной торговле Украины приняла Решение

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds468_e.htm.

№ SP-335/2015/4442-06 от 10 сентября 2015 г., в соответствии с которым защитные меры в отношении легковых автомобилей отменяются с 30 сентября 2015 г.

Участие в данном споре России объясняется существенным торговым интересом, поскольку доля экспорта России спорных товаров на Украину в общем экспорте России таких товаров составляла в 2013 г. около 30%, а специальные защитные меры вводятся против всего импорта независимо от источника, следовательно, затрагивают и интересы России¹. Кроме того, данный спор важен и с точки зрения лучшего понимания процедуры применения защитных мер в соответствии с нормами и правилами ВТО и практики участия в спорах по данному вопросу.

DS471: США – Определенная методология и ее применение для рассмотрения антидемпинговых дел, в которые вовлечен Китай (Китай)

3 декабря 2013 г. Китай обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с США по вопросу определенной методологии в антидемпинговых расследованиях, в которые вовлечены китайские товары.

Предметом консультаций являются применяемая США в антидемпинговых расследованиях для противодействия точечному демпингу методология «обнуления», а также методология в антидемпинговых процедурах, связанных с импортом из стран, которых США считают нерыночными экономиками. Точечный демпинг представляет собой продажу товара по демпинговым ценам лишь отдельным покупателям, в отдельных географических регионах либо в определенные периоды времени. Как правило, в подобном случае при антидемпинговом расследовании применяется асимметричный метод сравнения нормальной стоимости и экспортной цены товара для расчета демпинговой маржи, когда средневзвешенная цена внутренних продаж сравнивается с каждой отдельно взятой экспортной сделкой.

В перечисленных Китае случаях Департамент торговли США применял методологию «обнуления», когда средневзвешенная цена экспортных сделок, которая была выше либо равна нормальной стоимости, приравнивалась к нулю, в результате чего подобные сделки удалялись из расчетов демпинговой маржи, что приводило к ее завышению. По мнению Китая, методология «обнуления» противоречит ряду положений Соглашения по антидемпингу в части установления факта демпинга, доказательств, введения и взимания антидемпинговых пошлин.

13 февраля 2014 г. Китай обратился в ВТО с запросом о создании третейской группы, и 26 марта 2014 г. она была создана, а через 5 месяцев были выбраны ее участники. В настоящий момент ожидается отчет третейской группы.

Россия подала заявку на участие в споре по данному вопросу, поскольку для нее представляет интерес изучение жалоб на применение методологий рассмотрения антидемпинговых дел. Затем Россия подала схожие жалобы на ЕС по поводу их методологии расчета антидемпинговых пошлин (DS474 и DS494). Кроме того, в 2013 г. США проводили различные антидемпинговые расследования, в том числе против российских товаров.

¹ База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

DS473: ЕС – Антидемпинговые меры в отношении биодизельного топлива из Аргентины (Аргентина)

19 декабря 2013 г. Аргентина обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по поводу антидемпинговых расследований и введенных на их основании антидемпинговых мер ЕС в отношении биодизельного топлива, в том числе из Аргентины¹.

29 августа 2012 г. в ЕС было начато антидемпинговое расследование по вопросу импорта биодизельного топлива из Аргентины и Индонезии, а 28 мая 2013 г. соответствующие антидемпинговые меры были введены. По мнению истца, временные и окончательные антидемпинговые меры, введенные ЕС в отношении импорта биодизельного топлива, и процедуры соответствующего расследования противоречат ряду положений ГАТТ-1994 и Соглашения по антидемпингу. В частности, это касается нарушений, связанных с установлением факта демпинга и наличия ущерба, приведением доказательств введения и взимания антидемпинговых пошлин, поскольку введенные ЕС антидемпинговые пошлины превышали демпинговую маржу.

13 марта 2014 г. Аргентина обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, и 25 апреля 2014 г. она была создана, а 15 февраля 2015 г. были выбраны ее участники. В настоящий момент по данному спору ожидается отчет третейской группы.

В целом претензии Аргентины схожи с претензиями России по поводу методологии корректировки стоимости, применяемой ЕС при проведении антидемпинговых расследований и расчете антидемпинговых пошлин (см. споры DS474 и DS494, в которых Россия выступает в роли истца против ЕС по аналогичным вопросам).

DS480: ЕС – Антидемпинговые меры в отношении биодизельного топлива из Индонезии (Индонезия)

10 июня 2014 г. Индонезия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по следующим вопросам:

- Положение Регламента Совета ЕС № 1225/2009 о защите от демпингового импорта из стран, которые не являются членами ЕС; и
- антидемпинговые меры, введенные ЕС в мае 2013 г. в отношении импорта биодизельного топлива, в том числе из Индонезии.

По сути, основные претензии Индонезии связаны с европейской методологией, процедурой и практикой корректировки издержек при проведении антидемпинговых расследований и расчете антидемпинговой пошлины.

30 июня 2015 г. Индонезия обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, она была создана 31 августа 2015 г. В настоящий момент данный спор находится на стадии работы третейской группы.

Этот спор, как и предыдущий, тесно связан с жалобами России по поводу методологии корректировки стоимости, применяемой ЕС при проведении антидемпинговых расследований и расчете антидемпинговых пошлин (DS474 и DS494).

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds473_e.htm.

DS488: США – Антидемпинговые меры США в отношении определенных нефтегазопромысловых и трубопроводных труб из Кореи (Республика Корея)

22 декабря 2014 г. Республика Корея обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с США в связи с антидемпинговыми мерами в отношении нефтегазопромысловых и трубопроводных труб из Кореи и методологии проведения расследований, предшествующих введению таких мер.

Основные претензии корейской стороны связаны с тем, что процедуры антидемпинговых расследований и введенные на их основании антидемпинговые меры США на трубы из Кореи были осуществлены с нарушением норм и правил ВТО. Нарушения содержатся в части установления факта демпинга, приведения доказательств, предоставления информации, публичного уведомления и объяснения вынесенных решений, публикации торговых правил. К примеру, для определения нормальной стоимости Департамент торговли США использовал сконструированную стоимость, игнорируя данные обязательных респондентов о фактических ценах продажи на рынках третьих стран как основы для определения нормальной стоимости.

23 февраля 2015 г. Республика Корея обратилась с запросом о создании третейской группы, на встрече ОРС 25 марта 2015 г. третейская группа была создана, ее участники были выбраны 13 июля 2015 г. В настоящий момент ожидается отчет третейской группы.

Поскольку данный спор связан с конкретными вопросами, имеющими систематическую важность для России в отношении использования определенных методологий в свете применения Соглашения по антидемпингу (в частности, ст. 2 «Установление факта демпинга»), Россия весьма заинтересована в участии в этом разбирательстве между Республикой Корея и США. Кроме того, этот спор представляет для России значительный торговый интерес, поскольку доля экспорта из России в США спорного товара в общем объеме российского экспорта данного товара составляет чуть больше 35%, а в общем объеме импорта США данного товара – около 4%¹.

DS490, DS496: Индонезия – Специальные защитные меры в отношении определенных продуктов из стали и железа (DS490 (Китайский Тайбэй), DS496 (Вьетнам))

12 февраля 2015 г. Китайский Тайбэй обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Индонезией по поводу специальных защитных мер, введенных Индонезией в отношении товара с кодом ТН ВЭД 7210611100 (прокат плоский из железа или нелегированной стали шириной 600 мм или более, плакированный, с гальваническим или другим покрытием, с содержанием менее чем 0,6% углерода, толщиной не более 1,2 мм), а также специального защитного расследования, которое привело к введению данных мер².

1 июня 2015 г. Вьетнам обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Индонезией по этому же вопросу³.

Индонезия начала расследование по специальным защитным мерам 19 декабря 2012 г., по результатам которого в июле 2014 г. были введены специальные защитные меры. По мнению истцов, данное расследование и введенные специальные защитные

¹ База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds490_e.htm.

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds496_e.htm.

меры не соответствуют нормам и правилам ВТО. В частности, Индонезия, используя неактуальные данные по импорту, должным образом не показала существенный рост импорта и не доказала, что он стал причиной серьезного ущерба (или угрозы серьезного ущерба) отечественной отрасли. Не было предоставлено объяснений, каким образом факторы, которые не были связаны с этим импортом, могли стать причиной серьезного ущерба отечественной отрасли. Также Индонезия не предоставила возможности для консультаций по информации, относящейся к защитным мерам.

Кроме того, истцы отмечают, что специальная защитная пошлина, введенная Индонезией, нарушает общий РНБ, поскольку она применяется только к товарам, произведенным в определенных странах, что дает другим странам преимущество, которое не предоставляется незамедлительно и безусловно в отношении аналогичного товара, произведенного во всех странах ВТО. Индонезия освободила от специальных защитных пошлин, введенных в отношении определенного плоского проката, 120 развивающихся стран, в том числе Россию.

20 августа 2015 г. Китайский Тайбэй, а 17 сентября 2015 г. Вьетнам обратились в ВТО с запросом о создании третьей группы, и 28 сентября 2015 г. она была создана, однако ее участники еще не выбраны.

Для России представляет интерес практика рассмотрения споров по вопросам применения специальных защитных мер, а также проведения соответствующих расследований для введения таких мер. Стоит отметить, что, несмотря на то что специальные защитные меры вводятся страной в результате резко возросшего импорта независимо от его источника (т.е. против всех стран), Индонезия освободила развивающиеся страны (в том числе Россию) от уплаты данных специальных защитных пошлин.

Помимо сказанного выше, интерес России по участию в данном споре косвенным образом может быть связан с антидемпинговыми мерами, действующими с 27 декабря 2013 г. по 26 декабря 2018 г. в Индонезии против горячекатаного плоского проката в рулонах российского производства. Соответствующие антидемпинговые пошлины являются довольно высокими и для некоторых компаний достигают 20%¹.

DS431, DS432, DS433: Китай – Меры, связанные с экспортом редкоземельных металлов, вольфрама и молибдена (США) (DS432 (ЕС), DS433 (Япония))

13 марта 2012 г. США², ЕС³ и Япония⁴ инициировали в ВТО споры против Китая по мерам, ограничивающим экспорт редкоземельных металлов, вольфрама и молибдена: по экспортным пошлинам, экспортным квотам, требованиям минимальной экспортной цены, требованиям лицензирования экспорта и дополнительным требованиям и процедурам в отношении количественных ограничений.

В Китае сосредоточено около трети разведанных запасов редкоземельных металлов и производится более 90% всех потребляемых в мире редкоземельных металлов. Редкоземельные металлы применяются в различных высокотехнологичных отраслях, таких как радиоэлектроника, приборостроение, атомная техника, машиностроение, химическая промышленность, стекольная промышленность. Основные претензии истцов связаны с

¹ Обзор существующих ограничений в доступе российских товаров на зарубежные рынки // http://www.ved.gov.ru/rus_export/partners_search/torg_exp/.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm.

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds432_e.htm.

⁴ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds433_e.htm.

тем, что меры Китая по экспорту редкоземельных металлов, вольфрама и молибдена не являются унифицированными, беспристрастными и обоснованными, и не все меры должным образом публикуются. Кроме того, истцы считают, что Китай не доказал, что данные меры являются «общими исключениями» (ст. XX ГАТТ-1994) и не оправдывают неисполнение обязательств Китая по отмене экспортных пошлин в соответствии с Протоколом о присоединении Китая к ВТО.

Поскольку данные споры не удалось решить на стадии консультаций, то 24 сентября 2012 г. по ним была создана третейская группа. 26 марта 2014 г. третейская группа представила свой отчет, а в апреле 2014 г. США и Китай подали апелляции по поводу отчета третейской группы в апелляционный орган ВТО, который предоставил свой отчет 7 августа 2014 г. На встрече ОРС 20 мая 2015 г. Китай информировал ОРС о том, что в соответствии с уведомлениями Министерства торговли и Общего таможенного управления Китая были отменены экспортные пошлины и экспортные квоты в отношении редкоземельных металлов, вольфрама и молибдена, а также другие ограничения для предприятий, экспортирующих редкоземельные металлы, вольфрам и молибден, признанные не соответствующими правилам ВТО. Таким образом, Китай полностью выполнил рекомендации ОРС.

Россия получила косвенную выгоду от участия в данном споре, поскольку вследствие отмены Китаем экспортных ограничений на редкоземельные металлы, вольфрам и молибден выиграла российская сталелитейная промышленность (указанные руды, необходимые для выпуска специальных тугоплавких сталей, экспортируются из России в Китай и после их обогащения ввозятся обратно). Кроме того, в том, что касается практики участия России в спорах по процедурным вопросам разрешения торговых споров в рамках ВТО, Россия многое извлекла из данного спора.

DS441, DS458, DS467: Австралия – Определенные меры в отношении торговых знаков, наименования места происхождения товара и других требований к простой упаковке табачной продукции (DS441 (Доминиканская Республика), (DS458 (Куба), DS467(Индонезия))

18 июля 2012 г. Доминиканская Республика¹, 3 мая 2013 г. Куба², а 20 сентября 2013 г. Индонезия³ обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Австралией.

В Австралии был принят ряд законодательных актов, которые требуют продавать все табачные изделия в простой упаковке без каких-либо товарных знаков, цвета или элементов дизайна, а также логотипов компаний. Основная претензия истцов заключается в том, что требование продавать все табачные изделия в простой упаковке без каких-либо товарных знаков, цвета или элементов дизайна, а также логотипов компаний нарушает права интеллектуальной собственности. В частности, Австралия не обеспечивает эффективную защиту от несправедливой конкуренции, применяет меры технического регулирования сверх необходимого в данной ситуации, нарушает принцип национального режима, предоставляя отечественным производителям режим более благоприятный, чем зарубежным.

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds441_e.htm

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds458_e.htm

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds467_e.htm

На своей встрече 25 апреля 2014 г. ОРС создал третейскую группу (в том числе и по спорам, инициированным Украиной (DS434) и Гондурасом (DS435), к которым Россия формально не присоединилась). В настоящий момент ожидается ее отчет.

Интерес России по участию в данном споре может быть связан с системными вопросами охраны прав интеллектуальной собственности в соответствии с нормами и правилами ВТО. Многие присоединившиеся к спору страны считают, что нужно оказать сопротивление данному закону Австралии, иначе возникнет негативный прецедент, которому могут последовать другие страны. Также для России важна практика участия в спорах по вопросам технического регулирования и защиты прав интеллектуальной собственности. В то же время Россия может поддерживать в данном споре истца, поскольку сама проводит антитабачную политику.

DS456: Индия – Определенные меры в отношении солнечных элементов и солнечных модулей (США)

В феврале 2013 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Индией по вопросам индийских мер, связанных с требованием доли отечественных комплектующих для солнечных элементов и солнечных модулей¹.

Индия требует, чтобы проектировщики установок с солнечной энергией или их пользователи покупали и использовали солнечные элементы и модули отечественного производства с целью участия в программе «Национальная миссия развития солнечной энергетики», основная цель которой состоит в том, чтобы к 2022 г. Индия стала одним из мировых лидеров на рынке солнечной энергетики. Проектировщики установок с солнечной энергией или их пользователи получают определенные выгоды (в том числе субсидии) из-за гарантии долгосрочных тарифов на электричество. По мнению США, это нарушает принцип национального режима, поскольку приводит к более благоприятному режиму для импортируемых товаров по сравнению с отечественными. Кроме того, данные меры представляют собой запрещенные субсидии в случае использования отечественных, а не импортных товаров.

14 апреля 2014 г. США обратились в ВТО с запросом о создании третейской группы, и 23 мая 2014 г. она была создана, а через 4 месяца были выбраны ее участники. В настоящий момент ожидается отчет третейской группы.

Спор в данной области для России представляет интерес, поскольку доля российского экспорта данных товаров в Индию в общем объеме экспорта России таких товаров превышает 5%. Также можно отметить значимость для России развития альтернативных видов энергии. Кроме того, России важна практика участия в спорах по вопросам предоставления субсидий, в том числе в связи с использованием отечественных товаров при производстве.

DS472, DS497: Бразилия – Определенные меры, связанные с налогами и сборами (DS472 (ЕС), DS497 (Япония))

19 декабря 2013 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Бразилией по поводу мер, связанных с налогами и сборами в автомобильном секторе, секторе электроники и технологичной продукции, товаров, произведенных в свободных экономических зонах, а также по поводу налоговых льгот для экспортеров².

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds456_e.htm.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds472_e.htm.

2 июля 2015 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Бразилией по тем же вопросам¹.

Данные дискриминационные налоговые льготы связаны, в частности, с программами в автомобильном секторе (Inovar Auto), а также в секторе электроники и связанных с ней секторах («Программа стимулирования сектора полупроводников» (PADIS), «Программа поддержки технологического развития производства оборудования для цифрового телевидения» (PATVD), «Программа для повышения доступности цифровых технологий для широких слоев населения»).

По мнению истцов, с помощью данных мер отечественным производителям и экспортерам в Бразилии предоставляются преференции и поддержка, что нарушает основной принцип ВТО – национальный режим. В частности, это происходит посредством более высокого налогообложения импортных товаров по сравнению с отечественными, налоговых льгот при использовании отечественных промежуточных товаров, а также предоставления субсидий для экспортеров, экспортирующих 50% и более своего валового оборота. В ходе консультаций был решен лишь вопрос, связанный с налоговыми льготами для товаров, произведенных в свободных экономических зонах, однако остальные вопросы остались, в связи с чем в декабре 2014 г. была создана третьей группой.

По данным 2013 г., доли как российского экспорта в Бразилию, так и импорта из Бразилии соответствующих групп товаров составляли менее 0,5%², вследствие чего участие в данном споре представляет интерес для России с точки зрения применения практик налогов и сборов, а также разрешения возникающих в данном случае споров.

DS487: США – Налоговые льготы при определенных условиях для больших гражданских самолетов (ЕС)

19 декабря 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с США по поводу налоговых льгот, введенных штатом Вашингтон в отношении развития, производства и продажи больших гражданских самолетов при определенных условиях³.

В ноябре 2013 г. США значительно расширили налоговые льготы в сфере самолетостроения для стимулирования производства компанией «Боинг» новых моделей больших гражданских самолетов 777X в Вашингтоне, предоставляя миллиарды долларов дополнительных субсидий «Боингу», в том числе при использовании компонентов, производимых в штате Вашингтон. ЕС утверждает, что данные меры представляют собой тип субсидий, запрещенных в ВТО.

12 февраля 2015 г. ЕС обратился с запросом в ОРС о создании третьей группы, и 23 февраля 2015 г. она была создана, а через 2 месяца были выбраны ее участники.

Россия имеет существенный торговый интерес в данном споре. По данным на 2013 г., импорт позиции 8802 из США в Россию составлял 38% всего российского импорта данной позиции и 45% всего экспорта США данного товара. Однако в 2014 г. торговля между Россией и США спорным товаром сильно сократилась, и доля импорта из США в общем российском импорте данного товара снизилась до 6%, а в общем экспорте США данного товара – до 8%. Доля экспорта спорного товара из России в США в общем российском экспорте данного товара уменьшилась с 3% в 2013 г. до 0,5% в 2014 г.⁴. К тому

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds497_e.htm.

² База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds487_e.htm.

⁴ База данных UN COMTRADE // <http://comtrade.un.org/>.

же данный спор является практикой для России по участию в спорах ВТО по вопросам налоговых льгот, которые приводят к специфическим субсидиям.

DS489: Китай – Меры, связанные с программами демонстрационных баз и платформами общественных услуг (США)

11 февраля 2015 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем по вопросам определенных мер, предоставляющих субсидии для предприятий при условии экспортной деятельности в некоторых отраслях промышленности в Китае¹.

По мнению США, Китай с помощью создания программ «Трансформация международной торговли и модернизация демонстрационных баз» (далее – демонстрационные базы) и «Платформы общественных услуг» предоставляет экспортные субсидии. Демонстрационные базы представляют собой промышленные кластеры предприятий в некоторых китайских отраслях промышленности, включая текстильную, сельскохозяйственную, производство медицинских товаров, легкую, специальную химическую инженерию, а также производство металлоизделий и строительных материалов. Платформы общественных услуг представляют собой поставщиков услуг, специально выделенных в Китае для предоставления услуг предприятиям в демонстрационной базе. Китай выделяет промышленный кластер предприятий в отдельную отрасль, как демонстрационную основу, и затем предоставляет экспортные субсидии предприятиям, находящимся в демонстрационной базе. В эти субсидии входит предоставление услуг платформы общественных услуг бесплатно или со скидкой либо предоставление грантов наличными. Поскольку с помощью программы демонстрационной базы и платформы общественных услуг предоставляются субсидии предприятиям, расположенным в Китае, которые ведут экспортную деятельность, данные меры, по мнению США, противоречат ст. 3.1(а) и 3.2 (запрет) Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

Китай для России является важным производителем, импортером и экспортером товаров, производители которых предположительно получают выгоды от мер, обсуждаемых на консультациях. Следовательно, результат разрешения спора может иметь соответствующее влияние на производителей, импортеров, экспортеров и потребителей в России. Наиболее чувствительными в этом аспекте для России могут быть следующие отрасли промышленности: текстильная, сельскохозяйственная, производство медицинских товаров, легкая, специальная химическая инженерия, производство металлоизделий и строительных материалов.

DS492: ЕС – Меры, связанные с тарифными уступками в отношении определенных продуктов из мяса птицы (Китай)

8 апреля 2015 г. Китай обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по вопросам изменения тарифных уступок ЕС в отношении ряда продуктов из мяса птицы².

Спорными являются меры, введенные в результате двух запросов ЕС на изменение тарифных уступок ЕС в отношении определенных продуктов из мяса птицы по ст. XXVIII (изменение перечней) ГАТТ-1994 в 2007 и 2012 гг., и отказ ЕС от изменения тарифных квот по запросу Китая. Основная претензия Китая связана с тем, что ЕС про-

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds489_e.htm.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds492_e.htm.

водил соответствующие переговоры об изменении тарифных уступок с Таиландом и Бразилией, которые имеют существенный торговый интерес по данным товарам, однако Китаю было отказано в переговорах, несмотря на то что он также имеет значительный торговый интерес. При этом в обоих случаях почти в полной мере тарифные квоты предоставлялись Бразилии и/или Таиланду, а связанные ставки таможенного тарифа сверх квоты оказывались значительно выше связанных ставок до изменения уступок.

Поскольку консультации между Китаем и ЕС не привели к разрешению спорной ситуации, 8 июня 2015 г. Китай обратился с запросом к ОРС о создании третейской группы, и 20 июля 2015 г. она была создана. В настоящий момент идет процесс выбора ее участников.

Этот спор интересен для России с точки зрения процедуры, поскольку роль третьей стороны в данном споре предоставляет России практику участия в спорах по поводу изменения перечней связанных тарифов, а также поможет лучше понять процедуру таких изменений, проведения соответствующих переговоров и т.д. Кроме того, данный спор представляет для России и практический интерес, поскольку ЕС остается основным торговым партнером России, хотя и не по экспорту из России в ЕС продуктов из мяса птицы, по которым между ЕС и Китаем возник спор. Вышеуказанными регламентами также предусмотрена квота на поставки других стран (в том числе для России), однако ее объемы были незначительными и составляли около 30 тыс. т мяса птицы и продуктов ее переработки¹.

* * *

Таким образом, можно отметить довольно активное участие России в процессе разрешения торговых споров в рамках ВТО, в том числе по взаимным претензиям, возникшим еще до момента присоединения России к ВТО. В большинстве случаев Россия участвует в роли истца или ответчика в спорах ВТО с ЕС и Украиной. В роли истца Россию интересуют прежде всего темы антидемпинговых расследований и антидемпинговых мер, в частности, в металлургической и химической промышленности. На Россию в ВТО страны подают жалобы в основном по следующим вопросам: технические барьеры в торговле, санитарные и фитосанитарные нормы, антидемпинговые меры, инвестиционные меры, влияющие на торговлю, тарифы.

В качестве третьей стороны Россия, как правило, участвует в спорах по товарам металлургической промышленности, сельского хозяйства, автомобильной и авиастроительной промышленности. Участие России в качестве третьей стороны обычно связано не только с существенным торговым интересом, но и с практикой участия в спорах. Кроме того, для России представляют интерес вопросы применения норм и правил ВТО.

Для России крайне важно придерживаться правильной позиции и тактики участия в спорах ВТО для развития взаимной торговли со странами-участницами, руководствуясь нормами и правилами ВТО, отстаивая при этом свои интересы.

¹ Обзор существующих ограничений в доступе российских товаров на зарубежные рынки // http://www.ved.gov.ru/rus_export/partners_search/torg_exp/.

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Уровень жизни населения¹

5.1.1. Формирование денежных доходов

В 2014 г. реальные денежные доходы населения сократились на 0,5% по сравнению с предыдущим годом, при этом основной спад пришелся на IV квартал. В 2015 г. реальные денежные доходы составили 95,4% от показателя годом ранее.

Среднедушевые денежные доходы населения в номинальном исчислении за 2015 г. выросли на 10,1% и составили в среднем за год 30 311 руб. на душу населения. Несмотря на то что в 2015 г. отмечалось ускорение роста номинальных денежных доходов по сравнению с 2014 г., повышение потребительских цен на 12,9% привело к резкому снижению показателей уровня жизни в реальном выражении. Реальные располагаемые денежные доходы населения за 2015 г. составили 96,0%, реальная заработная плата – 90,5%, реальный размер назначенных пенсий – 96,2% от показателей годом ранее (табл. 1).

Таблица 1

Основные социально-экономические показатели уровня жизни населения

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Номинальные доходы, руб.						
Среднедушевые денежные доходы населения	18 958	20 780	23 221	25 928	27 766	30 311
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций	20 952	23 369	26 629	29 792	32 495	33 925
Средний размер назначенных пенсий	7 476	8 203	9 041	9 918	10 786	11 983
Реальные доходы, % к предыдущему году						
Реальные располагаемые денежные доходы населения	105,9	100,5	104,6	104,0	99,3	96,0
Реальная начисленная заработная плата	105,2	102,8	108,4	104,8	101,2	90,5
Реальный размер назначенных пенсий	134,8	101,2	104,9	102,8	100,9	96,2

Источник: Росстат.

При анализе изменения основных параметров уровня жизни следует учитывать, что активная государственная социальная политика привела к увеличению номинального размера назначенных пенсий в 2013 г. в 2,2 раза по сравнению с 2009 г. В период 2009–2013 гг. обозначилась тенденция к повышению коэффициента среднего размера назначенной пенсии к среднему размеру начисленной заработной платы и, соответственно, к

¹ Автор раздела: О. Изряднова – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

повышению доли социальных выплат в доходах населения. В 2015 г. положение пенсионеров существенно ухудшилось: соотношение среднего размера назначенных пенсий к прожиточному минимуму составило 148,9% и было на самом низком уровне с 2010 г.

Падение реальной заработной платы в кризис 2009 г. было компенсировано в 2010 г. Реализация мер по повышению среднемесячной начисленной заработной платы сопровождалась опережающим ростом заработной платы в бюджетной сфере по сравнению с показателями в целом по экономике. В 2013 г. средний номинальный уровень заработной платы в учреждениях и организациях бюджетной сферы повысился в 2,0 раза, а в целом по экономике – в 1,6 раза по сравнению с 2009 г.

Со второй половины 2013 г. в экономике фиксировалось замедление темпов роста доходов населения при более жестком их ограничении в бюджетном секторе, которое сменилось спадом реальной заработной платы в целом по экономике в 2015 г. на 9,5%. На динамику параметров уровня жизни в 2015 г. негативное влияние оказало и падение реального размера назначенных пенсий на 3,8% по сравнению с предыдущим годом. Резкое падение реальных доходов населения привело к сокращению фактического конечного потребления домашних хозяйств в 2015 г. на 7,9% по сравнению с предыдущим годом (табл. 2).

Таблица 2

Индексы физического объема фактического конечного потребления домашних хозяйств в сопоставимых ценах, % к предыдущему году

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	104,3	105,8	106,1	103,1	101,4	92,1
Из него за счет:						
расходов домашних хозяйств	105,5	106,8	107,4	103,7	101,7	89,9
государственного управления	98,5	101,4	102,5	101,4	100,4	98,2

Источник: Росстат.

Снижение уровня реальных доходов сопровождалось наметившимися с IV квартала 2014 г. структурными изменениями (табл. 3). Оплата труда в 2015 г. в денежных доходах населения составила 66,0%, социальные выплаты – 18,1% при дальнейшем сокращении вклада доходов от собственности и предпринимательской деятельности. С учетом того что оплата труда оказывает определяющее влияние на уровень доходов населения, обозначившаяся к концу 2015 г. тенденция к снижению реальной заработной платы останется основным фактором, обуславливающим социальные параметры уровня жизни населения в 2016 г.

Таблица 3

Структура денежных доходов населения в 2010–2015 гг., % к итогу

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую зарплату	65,2	65,6	66,0	65,3	65,8	66,0
Доходы от предпринимательской деятельности	8,9	8,9	8,6	8,6	8,4	7,3
Социальные выплаты	17,7	18,3	18,3	18,6	18,0	18,1
Доходы от собственности	6,2	5,2	5,1	5,5	5,8	6,6
Другие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Источник: Росстат.

В 2015 г., по предварительным данным, уровень неравенства в доходах населения несколько уменьшился:

- коэффициент Джини снизился до уровня 0,412 при 0,419 годом ранее;
- коэффициент фондов уменьшился до 15,5 раза против 16 раз в 2014 г.

С одной стороны, в результате резкого падения обменного курса рубля относительный выигрыш получили владельцы долларовых активов, лица, имеющие доходы, номинированные в иностранной валюте. С другой стороны, произошел рост доли заработной платы в доходах населения и наблюдается уменьшение дифференциации заработной платы по группам работников. Поскольку дифференциация заработной платы ниже, чем дифференциация доходов от собственности и предпринимательских доходов, последний фактор привел к некоторому снижению итоговых показателей дифференциации доходов населения в целом. Вероятно, отчасти по этой причине результирующие показатели дифференциации доходов практически не изменяются в последние пять лет (табл. 4).

Таблица 4

Распределение общего объема денежных доходов населения, %

	2011	2012	2013	2014	2015
Денежные доходы	100	100	100	100	100
В том числе по 20%-ным группам населения:					
первая (с наименьшими доходами)	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
вторая	9,9	9,8	9,8	9,9	10,0
третья	14,9	14,9	14,9	14,9	15,1
четвертая	22,6	22,5	22,5	22,6	22,6
пятая (с наивысшими доходами)	47,4	47,6	47,6	47,4	47,0
Коэффициент фондов (дифференциация доходов)	16,2	16,4	16,3	16,0	15,5
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,417	0,420	0,419	0,416	0,412

Источник: Росстат.

Величина прожиточного минимума в среднем на душу населения за 2015 г., по предварительной оценке, составила 9701 руб. и на 20,5% превысила показатель 2014 г. Основной рост величины прожиточного минимума пришелся на 1-е полугодие 2015 г. при некотором ослаблении динамики во второй половине года. Существенный рост величины прожиточного минимума в начале года повлек за собой рост уровня бедности. За январь–сентябрь 2015 г. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума составила 14,1% общей численности населения и была на 1,5 п.п. выше аналогичного показателя предыдущего года (табл. 5). В целом за 2015 г. уровень бедности оценивается в размере 13,0% от общей численности населения и соответствует показателю 2009 г.

Таблица 5

Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, 2013–2015 гг.

	Мли человек	В % от общей численности населения
2013	15,4	10,8
I квартал	19,7	13,8
II квартал	17,3	12,1
III квартал	17,3	12,1
IV квартал	12,2	8,5
2014	16,1	11,2
I квартал	19,8	13,8
II квартал	17,4	12,1
III квартал	16,6	11,5
IV квартал	13,1	9,1
2015		
I квартал	22,9	15,9
II квартал	20,1	14,0
III квартал	17,9	12,4
Январь–сентябрь	20,3	14,1

Источник: Росстат.

План действий правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 г., предполагает снижение напряженности на рынке труда, поддержку пенсионеров (проведение индексации пенсий во 2-м полугодии 2016 г.), повышение уровня материальной поддержки семей с детьми и предоставление выплат за счет средств материнского (семейного) капитала, повышение социальной защищенности семей с детьми и оздоровление детей, находящихся в трудной ситуации. Предусмотрены меры в области здравоохранения и обеспечения лекарствами.

5.1.2. Денежные расходы населения

В 2015 г. объем денежных доходов населения достиг 53 202,9 млрд руб., увеличившись на 10,2% по сравнению с 2014 г. Население израсходовало 37 903,7 млрд руб. на покупку товаров и оплату услуг, что на 5% превысило показатель предыдущего года. Сбережения населения за 2015 г. оцениваются в размере 9384,3 млрд руб., что в 1,5 раза больше показателя 2014 г.

В 2015 г. инфляция оказала значительное влияние на динамику и структуру расходов домашних хозяйств. Потребительская инфляция в 2015 г. составила 112,9%. В результате воздействия различных факторов на динамику цен по отдельным секторам потребительского рынка структура инфляции претерпела существенные изменения за счет опережающего роста цен на продовольственные товары относительно сводного индекса потребительских цен на товары и услуги. В 2015 г. индекс цен на продовольственные товары составил 114,0%. Динамика цен на непродовольственные товары формировалась под воздействием падения обменного курса рубля и сокращения импорта. Индекс цен на непродовольственные товары составил 113,7% против 108,1% в 2014 г. Трансформация ценовых пропорций обусловила изменение потребительского поведения (табл. б). Доля средств на покупку товаров и оплату услуг оставалась на достаточно низком уровне и составила в 2015 г. 71,3% против 75,3% годом ранее, в том числе расходы на покупку товаров – 54,5% против 57,4% в 2014 г.

Таблица 6

Структура использования денежных доходов населения, %

	Денежные доходы	Из них использовано на							Прирост (+), уменьшение (-) суммы денег на руках у населения
		покупку товаров и оплату услуг	в том числе на			сбережения	из них во вкладах и ценных бумагах	по- купку ва- люты	
			покупку товаров	оплату услуг	оплату обязатель- ных пла- тежей и взносов				
2014									
I квартал	100	82,2	61,5	17,9	12,2	0,3	-6,9	7,0	-1,7
II квартал	100	73,2	55,5	15,5	11,7	9,9	5,0	4,6	0,6
III квартал	100	75,7	57,6	15,6	11,7	7,3	2,7	4,5	0,8
IV квартал	100	72,0	56,0	14,0	11,9	8,5	1,0	7,1	0,5
Год	100	75,3	57,4	15,6	11,8	6,9	0,8	5,8	0,2
2015									
I квартал	100	78,3	59,3	16,7	11,1	12,9	2,2	4,0	-6,3
II квартал	100	69,8	53,5	14,6	10,8	15,0	7,1	4,1	0,3
III квартал	100	72,4	55,3	15,1	11,2	12,0	5,6	4,8	-0,4
IV квартал	100	66,6	51,3	13,3	11,7	16,0	10,0	3,9	1,9
Год	100	71,3	54,5	14,8	11,2	14,1	6,5	4,2	-0,8

Источник: Росстат.

При относительно небольшом росте номинальных доходов населения основная доля расходов приходилась на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости. В результате удельный вес пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия, в структуре оборота розничной торговли в 2015 г. увеличился до 48,6% и на 1,86 п.п. превысил показатель аналогичного периода 2008 г. при соответствующем сокращении доли непродовольственных товаров. В целом за 2015 г. оборот рынка продовольственных товаров сократился на 9,2%, а непродовольственных товаров – на 10,7%. В качестве негативной тенденции следует отметить нарастающее к концу года падение оборота розничной торговли по сегментам рынка по сравнению с показателем предыдущего года.

Отличительной особенностью 2015 г. стало повышение склонности населения к сбережению как мера предосторожности в условиях кризиса.

Население использовало разные инструменты для сбережения своих доходов. Если в 2014 г. 5,8% денежных доходов населения было использовано на приобретение валюты, то в 2015 г. этот показатель снизился до 4,2% при повышении сбережений во вкладах и ценных бумагах до 6,5% денежных доходов населения. В IV квартале 2015 г. доля сбережений достигла 16,0% денежных доходов, в том числе во вкладах и ценных бумагах – 10%. На динамику сбережений населения существенное влияние оказывал уровень процентных ставок по депозитам в конце 2014 г. – первой половине 2015 г. Общий объем банковских вкладов населения России в конце 2015 г. составил 23 219,1 млрд руб. и увеличился почти на четверть по сравнению с показателем годом ранее. Однако по мере снижения процентных ставок по депозитам ниже темпов инфляции наиболее вероятно, что пенсионеры останутся наиболее многочисленной группой вкладчиков, привыкших к отрицательным реальным процентным ставкам в банковских учреждениях.

К числу основных последствий кризиса следует отнести ограничение товарного ассортимента, сокращение поставок на рынок многих дорогостоящих товаров, уход с рынка целого ряда поставщиков и производителей. Сокращение спроса затронуло не только относительно высокотехнологичные сегменты потребительского рынка (компьютеры, электроника, телекоммуникации), но и рассчитанные на высокодоходные слои сегменты рынка продовольственных товаров.

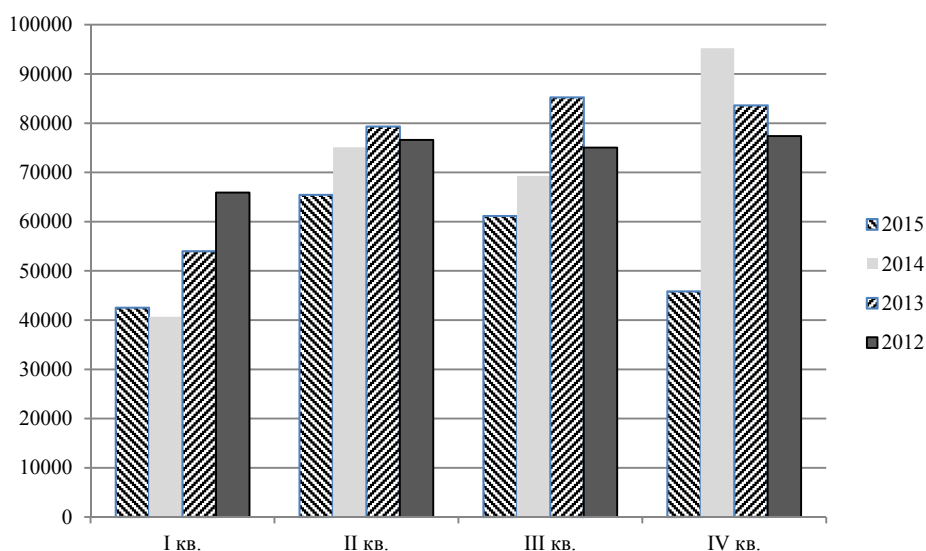
Объем платных услуг населению снизился на 2,1% по сравнению с 2014 г. Наиболее существенным стало сокращение спроса на услуги туризма, отдыха и развлечений, в меньшей мере – на медицинские, санаторно-оздоровительные и образовательные услуги. Тенденции к снижению оборота розничной торговли и платных услуг населению будут доминировать в 1-м полугодии 2016 г. и определять сужение внутреннего спроса.

Результаты опросов населения, проведенных Росстатом в IV квартале 2015 г., свидетельствуют об ухудшении потребительских ожиданий населения. Индекс потребительской уверенности снизился по сравнению с III кварталом 2015 г. на 2 п.п., а его уровень отражает совокупное мнение потребителей о состоянии экономики России и личного материального положения. Социально-политическая стабильность будет зависеть от эффективности мер по поддержке социально уязвимых групп населения.

5.2. Миграционные процессы¹

5.2.1. Долговременная миграция

Миграционный прирост России, по данным за январь–ноябрь 2015 г., уменьшился по отношению к соответствующему периоду предшествующего года почти на 20% и составил 214,9 тыс. человек. Снижение – результат не столько сокращения числа прибытий, как это можно было бы предположить исходя из текущей экономической ситуации в России, сколько 15%-го роста выбытий. Помесячный/поквартальный учет отмечал увеличение числа прибытий только в I квартале, впоследствии наметился паритет, в IV квартале – очевидное снижение. По-видимому, к концу года инерция ранее подготовленных и все-таки совершенных переселений в Россию, а также статистического лага регистрации прибытий была «съедена» девальвацией рубля и общим экономическим кризисом. Выбытия из России на протяжении всего года устойчиво демонстрировали рост по отношению к соответствующим показателям 2014 г. В результате миграционный прирост России начиная со II квартала 2015 г. был все время ниже, чем за аналогичный период 2014 г. В ноябре падение достигло почти 30 п.п. (рис. 1).



*За IV квартал 2015 г. – данные за октябрь и ноябрь.

Рис. 1. Миграционный прирост России, I–IV кварталы 2012–2015 гг., чел.

Источник: Росстат.

Поскольку картину международной миграции в России по-прежнему определяют страны СНГ, именно миграционный обмен с ними сформировал описанную выше динамическую ситуацию. Произошло существенное «расслоение» в миграционных отношениях России с отдельными странами (табл. 7). Ощутимое увеличение миграционного прироста затронуло только украинское направление и было связано с острым кризисом в соседней стране в 2014–2015 гг.

¹ Автор раздела: Л. Карачурина – НИУ ВШЭ.

Почти нет изменений в обмене с Молдавией. Со всеми остальными странами СНГ диагностируется снижение нетто-миграции. Особенно мощно оно проявляется с республиками Средней Азии. Обмен с Узбекистаном и вовсе стал отрицательным для России вследствие более чем 40%-го падения числа прибывших при сохранении почти тех же, что и раньше, масштабов выбытий из России. В течение всего постсоветского периода такой ситуации не наблюдалось. Поскольку никаких кардинальных изменений в социально-экономической и политической ситуации в Узбекистане не происходило, есть основания полагать, что убыль – временное явление, детерминируемое отложенным эффектом резкого роста прибытий из Узбекистана в 2012–2013 гг., а также проблемами с оформлением биометрических паспортов в Узбекистане, которые надлежало оформить всем выезжающим из страны до 31 декабря 2015 г.¹

Таблица 7

Миграционный прирост населения России с зарубежными странами, 2012–2015 гг., тыс. чел.

Страна	2012*	2013*	2014*	2015**
Международная миграция, всего	294,9	295,9	270,0	214,9***
В том числе:				
Азербайджан	18,1	17,3	12,3	9,6
Армения	32,0	32,2	24,0	19,1
Белоруссия	10,2	3,7	6,7	4,5
Казахстан	36,7	40,2	40,8	31,5
Киргизия	24,1	19,8	15,3	8,3
Молдавия	18,6	20,6	17,5	15,8
Таджикистан	31,4	33,6	19,3	9,0
Туркмения	3,9	3,8	2,6	2,0
Узбекистан	56,4	67,3	36,7	-21,6
Украина	37,0	36,4	84,9	130,8
Со странами дальнего зарубежья	26,5	21,0	9,9	5,9

* Без учета Крымского федерального округа.

** За январь–ноябрь.

*** Миграционный прирост Крымского ФО за январь–ноябрь 2015 г. составил 32,0 тыс. человек.

Источник: Росстат.

В целом степень доминирования в миграционном приросте одной страны (Украины) для современной России явление новое. Если исключить Украину из объема всей нетто-миграции России, то окажется, что в январе–ноябре 2015 г. население России приросло всего на 84,0 тыс. человек, тогда как такое же измерение за аналогичный период 2014 г. составило 167,7 тыс. человек.

Ситуация с вынужденной миграцией с Украины, возникшая в результате кризиса 2014 г., несколько стабилизировалась. За январь–сентябрь 2015 г. общее число обратившихся за статусом беженца составило 1079 человек, в том числе 245 человек с Украины и 249 человек из Сирии; за предоставлением временного убежища – 131,2 тыс. человек, в том числе 129,6 тыс. человек с Украины. Численность лиц, получивших временное убежище, выросла с 237,8 тыс. человек на 1 января 2015 г. до 329,9 тыс. на 1 октября 2015 г. Весь этот прирост обеспечили выходцы с Украины. Если ситуация в восточных частях Украины будет стабилизироваться, то миграционный прирост России в обмене с этой

¹ МИД Узбекистана: старые паспорта действуют до 2016 г., стикер нужен только для выезда из десяти стран // Хроники Узбекистана. <https://trp15.wordpress.com/2014/12/05/мид-узбекистана-старые-паспорта-дейс/>

страной будет зависеть от того, случится или нет массовое возвращение населения, покинувшего территорию Украины в поисках убежища в России. Однако в настоящее время сохраняется выжидательная позиция: численность зарегистрированных в России по месту пребывания в 2014–2015 гг. не росла аналогично масштабам притока населения с Украины¹.

До 1 августа 2015 г. миграция с Украины шла на фоне особого льготного режима пребывания ее граждан на территории РФ. Он позволял находиться в России фактически неограниченное время² без выезда из страны (вместо 180 дней для мигрантов из других стран СНГ), получения новой миграционной карты и повторного обращения в органы ФМС России, как это требуется для жителей других стран СНГ. С 1 августа 2015 г. права жителей Украины по пребыванию в России уравнились с правами для населения других стран СНГ. До 30 ноября украинские мигранты должны были обратиться в органы ФМС для оформления документов для работы в России. Преференции сохраняются только для граждан, прибывших в экстренном порядке из юго-восточных районов Украины.

Миграционный прирост в обмене со странами дальнего зарубежья, хотя и снизился, сохраняет положительный знак благодаря обмену со странами Балтии и главным образом с Грузией, обеспечивающей половину его. Однако в целом, как и раньше, реальная картина миграционного обмена со странами дальнего зарубежья остается скрытой. Эмиграционные намерения россиян и их фактическая реализация, потенциально усилившиеся во время экономического кризиса, по-прежнему не видны статистике, так как отъезд совершается без снятия с регистрационного учета.

Последние данные об эмиграционных намерениях россиян, замеряемые социологическими центрами, относятся к лету–осени 2015 г. Они небывало единообразны в своих оценках. Так, регулярное обследование эмиграционных намерений россиян, проведенное Левада-Центром в середине сентября 2015 г., продемонстрировало один из самых низких уровней готовности к эмиграции (11%³) за всю историю наблюдений (с октября 1990 г.). Примерно столько же (13%) «скорее» хотели бы переехать на постоянное жительство в другую страну и по результатам июльского опроса ВЦИОМа. Причем аналогичные «низкие» настроения в Левада-Центре наблюдали в апреле 2009 г. (13%), т.е. в разгар предыдущего кризиса⁴. Социолог и директор Левада-Центра Л. Гудков связывает это с «политикой и всплеском патриотизма», а также с первой реакцией на вхождение в кризис: «Люди предпочитают осмотреться в новых условиях и только потом решать, эмигрировать им или нет. Сразу после кризиса 2009 г. последовала эмиграционная волна 2011–2014 гг. (готовых остаться было 69–77%, а уехать – около 22%). Такую же картину мы сможем наблюдать и в 2016–2017 гг.»⁵. Руководитель ВЦИОМа В. Федоров объяс-

¹ Отток граждан Украины из России через пограничные переходы в Ростовской области отмечал в октябре 2015 г. и директор ФМС России К. Ромодановский. См.: Украинские беженцы покидают Россию // Газета.ru. 8 октября 2015 г. http://www.gazeta.ru/social/news/2015/10/08/n_7748267.shtml

² Точнее, граждане Украины независимо от своего статуса могли находиться в России до 90 дней, затем этот срок мог продлеваться каждые три месяца автоматически.

³ «Запад»: восприятие и стремление эмигрировать // Левада-Центр. 13 октября 2015 г. <http://www.levada.ru/2015/10/13/zapad-vospriyatie-i-stremlenie-emigrirovat/>

⁴ Кризис вынудил россиян забыть об эмиграции // Левада-Центр. 20 марта 2015 г. <http://www.levada.ru/2015/03/20/krizis-vynudil-rossiyan-zabyt-ob-emigratsii/>

⁵ Кризис вынудил россиян забыть об эмиграции // Левада-Центр. 20 марта 2015 г. <http://www.levada.ru/2015/03/20/krizis-vynudil-rossiyan-zabyt-ob-emigratsii/>

няет полученные результаты тем, что «многие россияне «пострадали от санкций, свертывания связей с Западом», но это лишь «одна сторона медали», большая часть граждан понимает, что ехать «некуда», а «у Запада масса своих проблем», в том числе с миграцией»¹.

5.2.2. Новации в миграционном законодательстве

Целый ряд поправок в миграционное законодательство (в первую очередь в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), принятых в 2014 г., начал действовать с 2015 г. В их числе:

- въезд (и выезд) в Россию для мигрантов не из стран – членов Евразийского экономического союза (Белоруссия, Казахстан, Армения – с января 2015 г., Киргизия – с августа 2015 г.) осуществляется с 1 января 2015 г. только по загранпаспортам²;
- мигранты из безвизовых стран, которые при въезде в Россию в миграционной карте не указали в графе «цель приезда» «работа», не смогут получить разрешительные документы для трудоустройства на территории страны³;
- упрощенный порядок приобретения российского гражданства для иностранных граждан, постоянно проживающих на территории России и признанных носителями русского языка⁴;
- иностранные студенты, окончившие российские колледжи и вузы и проработавшие в России не менее трех лет, смогут ходатайствовать о приобретении российского гражданства в упрощенном порядке. При этом раньше для граждан стран бывшего СССР, получивших среднее профессиональное или высшее образование после 1 июля 2002 г., также действовал упрощенный порядок получения гражданства. В частности, срок получения гражданства для них составлял 9–12 месяцев, а опыт работы, как это сейчас прописано в новой поправке к закону, не требовался. Для этих граждан условия приобретения российского гражданства даже несколько усложнились, но теперь они стали едиными для всех иностранцев, включая представителей дальнего зарубежья;
- упрощенный порядок приобретения гражданства полагается также для индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность не менее трех лет и имеющих ежегодную выручку от реализации товаров или услуг на сумму не менее 10 млн руб., и для инвесторов, чья доля вклада в уставном капитале российского юридического лица, осуществляющего свою деятельность на территории России, составляет не менее 10%⁵. При этом список видов деятельности, на основании которых можно ходатайствовать о льготном получении российского гражданства, оказался чрезвычайно узким. В частности, из него исключены оптовая и розничная торговля,

¹ Корченкова Н. Россияне не готовы уезжать // Коммерсантъ. 13 июля 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2767127>

² Комментарий МИД России относительно пересечения государственной границы Российской Федерации гражданами ряда иностранных государств.

³ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

ремонт автотранспортных средств, гостиничный и ресторанный бизнес, рекламная деятельность, операции с недвижимым имуществом и пр.¹

Главные законодательные новации 2015 г., однако, были связаны не с порядком въезда или приобретения гражданства РФ, а с возможностью осуществления трудовой деятельности. С 2015 г. для «безвизовых» мигрантов были отменены разрешения на работу у юридических лиц. Теперь независимо от того, трудятся ли мигранты на предприятиях и в организациях (у юридических лиц) или задействованы у физических лиц, они должны приобретать патенты². Патенты действительны строго на территории тех субъектов РФ, в которых они были получены, а размер платы за патенты (НДФЛ³) регионы вправе устанавливать сами.

Переход к привлечению иностранных работников на основе патентной системы рассматривался аналитиками как инструмент, который поможет упростить легализационные практики и станет антикоррупционной мерой. Однако, как это бывает, его введение сопровождалось процедурной непродуманностью, которая решалась уже в ходе реализации принятых законодательных документов, и подключением ряда дополнительных механизмов и условий. При этом требования по постановке на миграционный учет сохранились и даже были еще более усложнены.

К новым обязательным требованиям теперь относится наличие не только полиса добровольного медицинского страхования (ДМС) и справки об отсутствии социально опасных заболеваний, но и сертификата, подтверждающего знание русского языка, истории России и основ законодательства⁴. Если с необходимостью покупки медполиса сталкиваются мигранты почти во всех европейских странах, и эта мера является попыткой защитить бюджеты регионов от дополнительной нагрузки, связанной с оказанием бесплатной медпомощи мигрантам, и одновременно дать им некие социальные гарантии, то экзамен на знание русского языка для мигрантов⁵, не претендующих на длительное проживание и натурализацию (разрешение на временное проживание, вид на жительство или гражданство), представляется избыточным требованием, тем более что условия для реального массового обучения иностранцев языку в стране не созданы. От сдачи экзаменов на знание русского языка, истории России и основ законодательства РФ освобождены высококвалифицированные специалисты (ВКС) и члены их семей (при оформлении вида на жительство и разрешения на работу); получившие документы об образовании «аттестат» или «диплом» в СССР до 1 сентября 1991 г.; мужчины и женщины, достигшие пен-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 994 «Об установлении видов экономической деятельности, при осуществлении деятельности в которых иностранному гражданину и лицу без гражданства, являющимся индивидуальными предпринимателями, а также иностранному гражданину и лицу без гражданства – инвесторам предоставляется право на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

² Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

³ По новому миграционному законодательству ежемесячный сбор за разрешение на работу рассматривается как подоходный налог и взимается в виде авансового платежа.

⁴ А также наличие миграционной карты, где целью въезда указана «работа», загранпаспорта, заявления, регистрации по месту пребывания. Итого общий перечень насчитывает 8 позиций.

⁵ Срок действия федерального сертификата составляет 5 лет, регионального – 1 год.

сионного возраста (65 и 60 лет), и люди младше 18 лет; участники Госпрограммы добровольного переселения соотечественников и их семей; студенты, приезжающие в Россию учиться по очной форме и желающие параллельно подрабатывать¹.

Документы на выдачу патента не могут теперь подаваться без оформления иностранным работником полиса ДМС на срок осуществления трудовой деятельности, либо его работодатель должен предоставить документ о том, что гарантирует медицинское обслуживание сотрудника за свой счет.

С 1 января 2015 г. работодатели обязаны также делать отчисления в размере 1,8% заработной платы иностранного сотрудника в Фонд социального страхования РФ, что, в свою очередь, гарантирует право иностранного гражданина на получение пособия по временной нетрудоспособности. При этом для получения пособия нужно, чтобы страховые взносы уплачивались в течение шести месяцев, предшествовавших месяцу, в котором наступил страховой случай, т.е. иностранец должен проработать в компании не менее полугода.

5.2.3. Внешняя трудовая миграция

По данным Центральной базы данных учета иностранных граждан (ЦБДУИГ), параметры присутствия иностранцев в России на декабрь 2015 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года сократились примерно на 10%. Это относится и к числу поставленных на миграционный учет за год, и к числу находящихся в России иностранных граждан. В абсолютных цифрах это означает снижение более чем на 1,1 млн числа въехавших иностранцев и на 800 тыс. поставленных на миграционный учет.

При этом в результате событий на Украине резко возросло число прибывших и прошедших регистрацию в территориальных органах ФМС России участников и членов семей государственной программы переселения соотечественников (183 тыс. человек против 106 тыс. в 2014 г.), получивших гражданство РФ и разрешение на временное проживание.

Показатели получения разрешительных документов для осуществления легальной трудовой деятельности снизились более существенно (табл. 8):

Таблица 8

Оформление разрешительных документов для работы иностранных граждан в России

Показатель	2015	2014	2015/2014, %
Разрешения на работу для иностранных граждан (ИГ)*, тыс. шт.	217,0	1328,1	16,3
Разрешения на работу для высококвалифицированных (ВКС) и квалифицированных специалистов (КС), тыс. шт.	65,7	194,9	33,7
Патенты**, тыс. шт.	1788,2	2386,6	74,9
Итого	2070,8	3909,7	52,7

* С 1 января 2015 г. выдаются только ИГ из визовых стран.

** С 1 января 2015 г. выдаются ИГ из безвизовых стран для работы как у физических, так и у юридических лиц.

Источник: ФМС России, форма 1-РД (часть 2).

¹ Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Многokратное сокращение количества выданных *разрешений на работу* связано с тем, что мигрантам из безвизовых стран получать эти документы больше не нужно. Из объективных факторов на снижение числа приобретенных *патентов* подействовало и то, что со вступлением Армении и Киргизии в Евразийский экономический союз мигрантам из этих стран, как и ранее для граждан Белоруссии и Казахстана, получать патенты (и с ними все остальные сопутствующие документы, включая сертификат о знании русского языка, истории России и основ законодательства) не нужно. Данные ФМС России свидетельствуют о том, что число трудовых и гражданско-правовых договоров с гражданами из Киргизии и Армении, осуществляющими трудовую деятельность в России без разрешений на работу и патентов, в 2015 г. составило 62,2 и 103,1 тыс. шт. соответственно. Если добавить эти параметры к числу выданных патентов и разрешений на работу, то снижение числа выданных разрешений на работу и патентов в 2015 г. к параметрам 2014 г. составит чуть больше 40%. Однако данные ФМС России опираются на статистику числа выданных патентов (и разрешений на работу) в штуках. При этом один мигрант теоретически может оформлять патент 12 раз за один календарный год. Поэтому сколько-нибудь точно заключить по выданным штукам разрешительных документов о количестве реально работавших по ним людей нельзя. Из формы 1-РД ФМС России следует, что количество оформленных иностранными гражданами патентов на работу в 2015 г. равно 1780 тыс. шт., в 2014 г. – 2379 тыс. шт., таким образом, сокращение составило не 40% (как в расчете на штуки выданных документов), а 25%.

В любом случае эти изменения списать только на законодательные новации нельзя. Они могут быть связаны либо с реальным снижением численности трудовых мигрантов в России, либо с их уходом «в тень», либо – что вероятнее всего – в неизвестной пропорции с обоими этими факторами.

Если проанализировать помесечную динамику получения разрешительных документов (рис. 2), то становится понятно, что проблемы усиливались постепенно. Наблюдаемый коллапс с получением патентов в январе и феврале 2015 г. отчасти компенсировался в апреле, но далее – вопреки обычным (некризисным) трендам – отсутствовал летний миграционный пик, всегда связанный с сезонными работами.

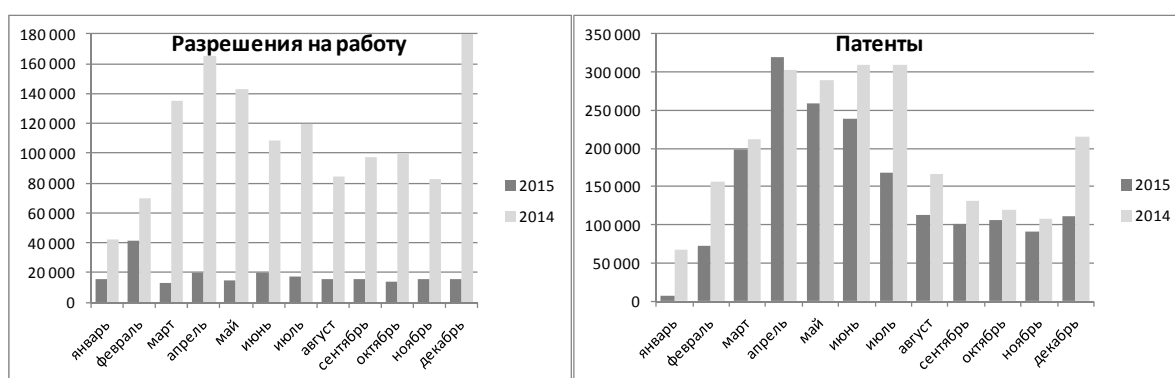


Рис. 2. Оформление разрешений на работу и патентов для иностранной рабочей силы, Россия, январь–декабрь 2014–2015 гг., шт.

Источник: данные ФМС России.

Казалось бы, замена непрозрачного и коррупционного механизма квотирования разрешений на работу патентами должна была привести к росту числа легализованных иностранцев, особенно со временем, хотя бы ко второй половине года, когда сама система получения патентов должна была стать более отработанной и понятной (именно так происходило в прошлые годы, когда, например, вводился патент для работы у физических лиц). Однако пока эти ожидания не оправдались. Возможные причины сложившейся ситуации:

1) экономический кризис, снизивший предложение рабочих мест и надобность в легальных иностранных работниках. Неким маркером этого служит заявленная в службы занятости потребность работодателей в работниках. На конец ноября 2015 г. она составляла 1206,6 тыс. против 1697,7 тыс. годом ранее¹;

2) девальвация рубля, обесценение мигрантских зарплат и, соответственно, снижение привлекательности России как места для заработков;

3) сохраняющаяся проблема с местом регистрации по месту пребывания, без которой нельзя получить патент;

4) общее ужесточение миграционного контроля, начавшееся в 2014 г.²;

5) высокая плата за патент и сопутствующие расходы. Установленная ежемесячная стоимость патентов сильно различалась по регионам и, по сути, была призвана стать сигналом для мигрантов об их желательности (необходимости) в регионах:

- часть субъектов РФ не вводили региональных коэффициентов, и в них действовала установленная федеральным законом стоимость (1568,4 руб.). Как правило, так поступили в регионах, не пользующихся популярностью у мигрантов (Ивановская, Костромская, Курганская области, Забайкальский край, Карачаево-Черкесская Республика, Карелия и пр., всего 34 региона);
- стоимость патента в остальных регионах находилась в границах от 2038,92 руб. в Орловской области до 7056,2 руб. в Саха (Якутии) и 8000 руб. в Сахалинской области;
- в Москве и Московской области патент стоил 4000 руб., в Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 3000 руб.

Отдельной проблемой для мигрантов и новым коррупционным механизмом стало получение регионального или федерального сертификата о знании русского языка, истории и основ законодательства РФ (получение федерального обходится дороже, но формально он действителен на всей территории страны). Эксперты считают, что тот факт, что в Москве, где тест по русскому языку очень простой, доля мигрантов, не сдающих его с первого раза, составляет 18%, а в других регионах, где сложный федеральный тест, не могут выполнить всего от 7 до 15% иностранцев, нельзя объяснить ничем другим, кроме как наличием коррупционной составляющей при его получении³. Кроме того, сама по себе сдача теста не делает мигранта знающим русский язык и даже вряд ли способствует этому.

¹ Доклад о социально-экономическом положении России-2015. М.: Росстат, 2016.

² Соответствующие федеральные законы были приняты в 2013 г. Подробнее об этом см.: Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. Мау В. и др.; под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина]; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. Разд. 5.2. С. 315–331.

³ Экономический кризис – социальное измерение: информационно-аналитический бюллетень / под ред. Т.М. Малевой. М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2015. № 3. С. 90.

По оценкам, общая единовременная цена легализации в Москве – с учетом оплаты сертификата, ДМС, справок, – по подсчетам специалистов, составляла около 20 тыс. руб.¹ (далее по 4 тыс. руб. – ежемесячно), в Приморском крае – около 40 тыс. руб.².

Выигрыша в цене на патент по сравнению со стоимостью ранее действовавшего разрешения на работу, по-видимому, нет, на что указывают сами трудовые мигранты. *«Трудовые мигранты столичных регионов ... утверждают, что ранее разрешение на работу на год – с подготовкой документов через посредников – обходилось им в несколько раз дешевле. «Его можно было оформить за 30 тыс. руб., – рассказывает гражданин Узбекистана, работающий на одной из московских фирм. – Для разрешения на работу мы тоже ходили сдавать кровь, получали медсправки. но сделать это самому через ФМС было нельзя. Приходишь, а тебе говорят, что квот нет. Фирма же покупает квоты, потом продает их. Сейчас вместе с услугами по оформлению всех документов и ежемесячной платой за патент за год выйдет около 68–70 тыс. Считайте, в 2 раза больше, чем раньше»³.*

Наши исследования⁴ показали, что каждая из процедур, сопровождающих выдачу патента мигрантам, в какой-то степени сыграла роль дополнительного барьера для легализации мигрантов. При этом полезность некоторых из них вызывает вопросы;

б) в условиях кризиса, по-видимому, у мигрантов даже усиливаются проблемы с оформлением трудовых договоров. Интервью с представителями некоммерческих организаций, оказывающих помощь мигрантам в Москве, продемонстрировало актуальность этой преграды. *«Получить патент – это же еще не значит, что ты работаешь легально. Потому что легально – ты должен заключить трудовой договор, а трудовые договоры работодатели как не хотели, так и не хотят заключать. Правительство Москвы побудить их к этому не желает и не может. Потому что и москвичи-то не все их имеют. 30% москвичей не имеют их. А тут – мигранты. Поэтому над мигрантом все равно висит дамоклов меч. По законодательству если он в течение двух месяцев на него не сдал, то есть на него работодатель не подал уведомление о заключении письменного трудового договора, то патент аннулируется».* Фиктивные трудовые договоры, по свидетельству экспертов, по-прежнему очень востребованы, что объясняется, с одной стороны, нежеланием значительной части работодателей официально оформлять трудовые отношения с иностранными работниками, а с другой – стремлением иностранных граждан, по крайней мере, формально соблюсти требования миграционного законодательства;

7) процедурные проблемы, в частности, принятое с запозданием и только для некоторых регионов (в частности, для Москвы⁵) административное решение о продлении действия патентов, оформленных в 2014 г. В конце 2014 г. на руках у иностранных граждан

¹ Labor Migration Situation in Russia: Costs Increase, Benefits Dwindle, Stocks Drop. Russian Migration Brief. March 2015. Iss. 1. P. 2.

² Гастарбайтерам дешевле жить в России, чем работать // Информационное агентство REGNUM. 3 марта 2015 г. <http://www.regnum.ru/news/society/1901202.html>

³ Никольская П. На патентных началах // Коммерсантъ-Власть. 20 апреля 2015 г.

⁴ Здесь и далее – проект ЦФИ НИУ «Высшая школа экономики» «Анализ социальной сферы региона методом включенного наблюдения», в рамках которого осенью 2015 г. были взяты интервью с представителями некоммерческих организаций, занимающихся мигрантами в Москве.

⁵ Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 56 «О внесении изменений в статью 13-2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

было более 2 млн действующих патентов, которые в соответствии с решением, принятым в конце декабря 2014 г., нужно было переоформлять в 2015 г. Справиться с таким потоком в большинстве регионов не могли;

8) субъективные причины: желание мигрантов сэкономить на оформлении разрешительных документов и ежемесячных выплатах и желание работодателей сэкономить на возросших с 2015 г. налогах на фонд зарплаты иностранных работников. Например, взвешивая издержки цены и времени, затрачиваемые на легализацию, и риски нелегального пребывания и проживания в Москве, представители некоммерческих организаций высказывали мнение: *«То, что пропорция легальности после принятия нового законодательства 2007 г. сдвинулась в пользу легальности, произошло оттого, что людям дали возможность самим оформлять разрешения на работу; раньше они могли только через работодателей, те не хотели, а тут мигранты сами могли. И это показывает стремление людей соблюдать законы и быть легальными. После этого спад эйфории произошел. Когда ввели патенты, предполагался новый рывок в сторону большей легальности. Но сейчас снова спад наступил, потому что люди считают, что патент – это 4 тыс. на 12 месяцев, да еще нужно заплатить за медицину, за экзамен. Кроме того, пугают, что если договора не будет, то патент аннулируют. И люди думают: «Да катись оно, буду работать, сколько получится».*

Общероссийское 25%-е сокращение числа оформленных патентов в 2015 г. по отношению к 2014 г. по-разному выразилось в регионах России.

Из 30 регионов РФ¹, оформивших в 2015 г. свыше 10 тыс. патентов, отрицательная динамика к 2014 г. была характерна для 22 регионов (рис. 3), включая 50%-е снижение в Московской области, 40%-е – в Москве, 35%-е – в Тюменской области и Красноярском крае. Одновременно в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, в Калужской, Волгоградской областях, а особенно в ЯНАО и ХМАО отмечался рост числа выданных патентов. В этих регионах, особенно в ЯНАО и ХМАО, по-видимому, значительна легальная составляющая трудовой миграции из-за их занятости на крупных предприятиях. Поэтому в условиях реструктуризации легальных каналов миграции наблюдается рост в том сегменте, который теперь является законодательно основным (патенты). Наблюдавшиеся все предыдущие годы тенденции высокой концентрации трудовых мигрантов в нескольких регионах России сохраняются: первые 10 регионов по численности трудовых мигрантов в 2015 г. концентрируют 68,8% всех выданных патентов, в 2014 г. – 69,6%, первые 20 регионов – 81,6 и 81,1% соответственно. В подавляющем числе регионов приток трудовых мигрантов из безвизовых стран незначителен, среди них есть лидеры – Липецкая, Ярославская, Саратовская, Омская области, Алтайский и Приморский края. В числе прочего это характеризует социально-экономическую обстановку в них.

¹ Санкт-Петербург и Ленинградская область в связи с тем, что имеют единый территориальный орган ФМС России, рассмотрены вместе.

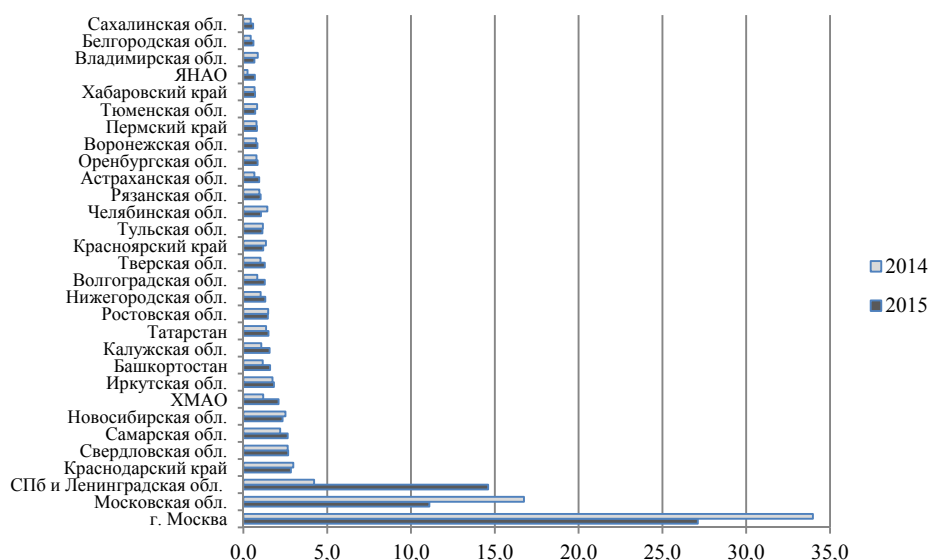


Рис. 3. Распределение регионов Российской Федерации по числу выданных патентов на работу для безвизовых трудовых мигрантов, 2015–2014 гг., % (РФ = 100%)

Источник: данные ФМС России.

Важный маркер кризиса – число выданных разрешений на работу для высококвалифицированных и квалифицированных специалистов. По сравнению с прошлым годом оно сократилось в 3 раза, и эта разница на протяжении всего года оставалась неизменной.

Однако самым значительным индикатором многогранности нынешнего кризиса являются трансграничные переводы физических лиц. Никогда с момента начала регулярных статистических наблюдений за динамикой переводов (с 2006 г.) их объем не падал столь резко: по данным за три квартала 2015 г. – почти в 2 раза по отношению к аналогичному периоду прошлого года, хотя кризисные сигналы в трансфертах были заметны уже в 2014 г. (рис. 4). Средняя сумма одной операции впервые упала ниже отметки в 200 долл. в I квартале 2014 г., незначительно увеличился ко II кварталу и вновь снизился в III квартале (229 долл.), который начиная с 2008 г. всегда был самым «тучным». Изменение курса валют и сжатие трансфертных возможностей стало серьезным ударом по экономике зависимых от мигрантских трансфертов стран, в первую очередь Таджикистана, Киргизии и Молдавии. Согласно данным Всемирного банка, в 2012 г. денежные переводы работающих за рубежом резидентов составляют 52% ВВП Таджикистана, 31% ВВП Киргизии, 25% ВВП Молдавии¹. При этом трансферты – это помощь не бюджетам стран, а непосредственно семьям, которая в первую очередь идет на текущие расходы домохозяйств².

¹ Migration and Development Brief. The World Bank. April 11. 2014. P. 4.

² Согласно данным анкетирования физических лиц, осуществляющих денежные переводы, проведенного кредитными организациями при посредничестве Центрального банка РФ в феврале 2014 г., около 68% переводов направляется на текущие расходы домохозяйств. Источник: Центральный банк РФ. http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par_17101#CheckedItem

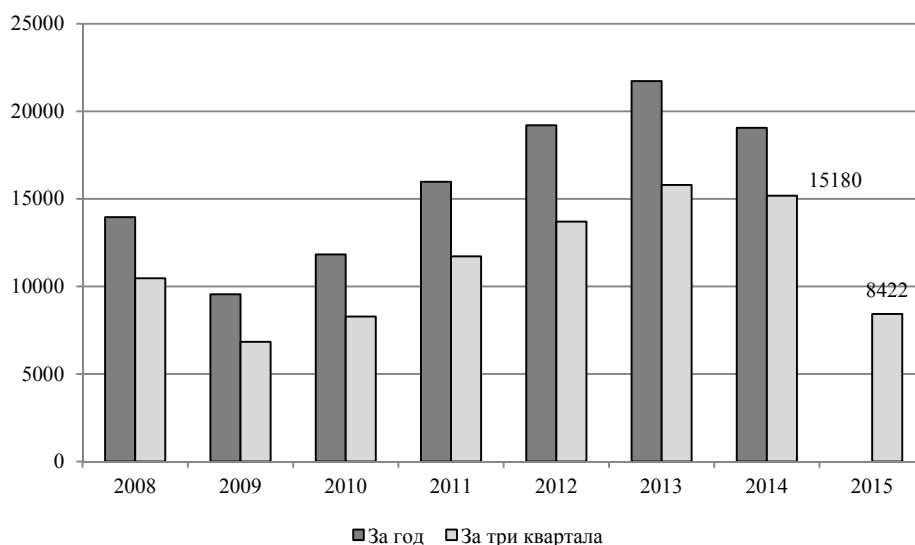


Рис. 4. Трансграничные переводы физических лиц из России в страны СНГ, 2008–2015 гг., млн долл.

Источник: данные Центрального банка РФ.

Сравнивая два кризиса – 2009–2010 гг. и нынешний, необходимо отметить, что на величину снижения миграционного потока последний кризис подействовал более существенно: численность легальной иностранной рабочей силы в России в 2009 г. сократилась по отношению к 2008 г. на 8,3%, только из стран СНГ – на 7,6% (в 2010 г. по отношению к 2009 г. – на 26,2 и 24,2% соответственно¹). За 2015 г. величина падения составила для всех категорий иностранных работников 47,3%.

В целом показатели, демонстрируемые внешней трудовой миграцией, в 2015 г. явно находились под влиянием кризисных процессов в российской экономике. На этом фоне позитивным выглядят разве что показатели суммы поступивших от патентов средств – 34061 млн руб. в 2015 г. против 18312 млн в 2014 г.

5.2.4. Внутренняя миграция

Масштабы внутренней миграции в России продолжают расти, хотя увеличение и невелико по отношению к январю–ноябрю 2014 г. (на 2%). Но в целом число внутривнутри-страновых перемещений, фиксируемых статистикой, по итогам года вновь превзойдет 4 млн, т.е. будет вдвое выше, чем в 2000-е годы. Причины продолжающегося с 2011 г. роста миграционной активности россиян не вполне понятны. Кризисные явления в российской экономике, как правило, не являются фактором активизации миграции. Так, исследования потенциальной мобильности безработных и лиц, ищущих работу, во время предыдущего кризиса показали, что она низка и не становится заметно выше при усилении безработицы «в своих» населенных пунктах². Программы Роструда, направленные на стимулирование переселений из территорий со значительным уровнем безработицы, по

¹ Труд и занятость в России-2011. М.: Росстат, 2012.

² Выраженные миграционные намерения имели 4,2% респондентов в 2008 г. и 4,4% в 2009 г. Подробнее об этом см.: Карачурина Л., Мкртчян Н.В. Потенциал пространственной мобильности безработных в России // Социс. 2012. № 2. С. 40–53.

сути, провалились. На высокие параметры миграции, демонстрируемые текущим учетом, могут влиять как отдаленные последствия изменения методики 2011 г., так и некоторое упрощение системы регистрации по месту пребывания (по сравнению с 2000-ми годами, когда еще существовали, например, санитарные нормы площади на количество проживающих и регистрируемых, требовался более широкий пакет документов, население еще не вполне понимало разницу между «регистрацией по месту жительства» и «регистрацией по месту пребывания» и крайне неохотно регистрировало арендаторов по месту пребывания¹). Кроме того, определенную роль, по-видимому, играет увеличение объема жилищного строительства, наблюдавшееся в последние годы и влияющее именно на долговременную миграцию. Все вместе это ведет к росту числа учтенных мигрантов. Как и долговременная международная миграция, внутрироссийская пока не показывает чувствительности к кризисным явлениям в экономике.

Несколько сузилось количество миграционно привлекательных в межрегиональных переселениях регионов, однако их ядро год от года почти не меняется. Ими остаются Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Краснодарский край, Калининградская, Новосибирская области. Из числа аттрактивных в 2015 г., которых осталось 14 (включая Севастополь), выбыли Свердловская, Челябинская и Белгородская области. Миграционный прирост Москвы в межрегиональных переселениях в 2015 г. по сравнению с предыдущим годом вырос на такую же величину, на которую снизился прирост Московской области. Причины этих колебаний, по-видимому, заключаются в отложенной по отношению к вводу нового жилья системе регистрации в нем, а также в системе учета.

Отточными являются почти все регионы восточнее теперь уже не Уральских гор, а Волги. Отдельными островками миграционного благополучия выступают только Новосибирская и Тюменская (без округов) области.

Несмотря на миграционный прирост за счет международной миграции, в 52 регионах страны за январь–ноябрь 2015 г. отмечается миграционная убыль.

Таким образом, некоторым барометром кризисной экономической ситуации может выступать трудовая миграция, но почти не может являться им долговременная, причем ни международная, ни внутрироссийская. Однако и индикаторные функции трудовой миграции затруднены из-за регулярных законодательных и – вслед за ними – статистических новаций. Ярче всего кризисные явления диагностируются динамикой миграционных трансфертов.

5.3. Проблемы развития высшего образования²

В настоящее время в общественном сознании прочно утвердились следующие расхожие представления о ситуации в высшем образовании: качество высшего образования падает; высшее образование не отвечает потребностям рынка труда; выпускники вузов не работают по полученной специальности; студентов у нас слишком много; надо готовить специалистов со средним профессиональным образованием и рабочих, которых у нас не хватает.

Этот список можно продолжить, но проблема понятна: качество образования снижается, работодателя не удовлетворяет подготовка молодых специалистов, их приходится

¹ Напомним, что с 2011 г. регистрируемые по месту пребывания на срок свыше 9 месяцев попадают в статистику долговременной миграции (независимо от того, международная она или внутренняя).

² Автор раздела: Т. Клячко – РАНХиГС при Президенте РФ.

доучивать, структура подготовки кадров количественно и качественно не отвечает структуре экономики России, рынку труда требуются выпускники со средним профессиональным образованием.

А раз система высшего образования не выполняет возложенные на нее функции, то ее бюджетное финансирование надо сократить. Правда, надо заметить, что этот аргумент, прежде выдвигавшийся только Минфином России, теперь используется и некоторыми аналитиками¹.

Обычно же рассмотрение проблем высшего образования, особенно его качества, вело к прямо противоположному выводу: бюджетное финансирование образования необходимо повышать, как и заработную плату профессорско-преподавательскому составу вузов, одновременно вводя «эффективный контракт», о чем прямо говорят Стратегия-2020 и Указ Президента России от 7 мая 2012 г. № 597.

В силу меняющихся условий функционирования системы высшего образования (как и в целом системы образования), что стало особенно ясно в 2015 г., необходимо разобрататься с преобладающими в обществе представлениями о высшем образовании, поскольку без этого его дальнейшее развитие и бюджетное финансирование становятся проблематичными.

5.3.1. Динамика численности студентов российских вузов

Если в 30-х годах XX века в университеты шло меньше 15% возрастной когорты, в 1970-е – 1980-е годы – 25–30%, то теперь во многих странах – 70–90%.

При этом экономические условия в этих странах могут достаточно сильно различаться, как и роль системы высшего образования в решении стоящих перед ними социальных и экономических проблем. Так, в США в университеты поступает 82% возрастной когорты, в Финляндии – 94%, в Южной Корее – 96%, и одновременно в вузы идет 91% возрастной когорты в Греции – в стране с совершенно другими социально-экономическими условиями по сравнению с указанными государствами. Вместе с тем общий тренд состоит в росте доли возрастной когорты, поступающей в университеты.

В Китае за восемь лет (с 2006 по 2013 г.) указанная доля выросла с 16 до 26%, а общая численность студентов вузов превысила 30 млн человек. В Индии в университеты пока поступает 15% возрастной когорты (прирост за 8 лет составил 3%), но это уже более 20 млн человек. Студенческий контингент Китая и Индии, обучающийся в университетах как своих стран, так и за границей, суммарно равняется, таким образом, 50 млн человек, что превышает численность студентов всех стран Европы, вместе взятых, включая иностранных студентов европейских университетов².

В России (РСФСР) в конце 1927 г. было 90 вузов, в которых училось 114,2 тыс. студентов. Но уже в 1940 г. число вузов выросло до 481, а численность студентов в них составила 478,1 тыс. человек, т.е. за 13 лет увеличилась более чем в 4 раза. В 1960-е годы

¹ *Иноземцев В.* Как улучшить высшее образование? Тратить на него меньше денег. <https://slon.ru/posts/55592>.

² Мир в цифрах. 2007, 2014. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес».

численность студентов в РСФСР достигла 1,5 млн человек, в 1980-е годы уже превысила 3 млн, но к 1990 г. несколько сократилась – до 2,8 млн студентов¹.

В 1996 г., когда принимался Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», законодатель, видя, что численность бюджетных студентов снижается, даже установил для нее минимальный порог в 170 человек на 10 000 человек населения России, что тогда равнялось 2,5 млн человек. Быстрый рост студенческих контингентов начался с 1995 г. И даже кризис 1998 г. эту поднимающуюся волну не остановил: в 2000 г. в 965 вузах Российской Федерации (из них государственных – 607) обучалось уже 4,7 млн студентов, из которых 2,6 млн – на бюджетной основе, иными словами, меньше, чем в РСФСР в 1990 г. Пик студенческого контингента в 7,5 млн человек пришелся на 2008 г., который стал годом «великого перелома». С этого времени численность студентов в силу демографических причин начала стремительно убывать. В 2015 г. в российских вузах уже училось менее 4,8 млн студентов, из них всего 1,9 млн за счет бюджетных средств (рис. 5).

Именно быстрый рост студенчества в конце 1990-х и в 2000-е годы породил представление о том, что «высшего образования» в России стало «слишком много».

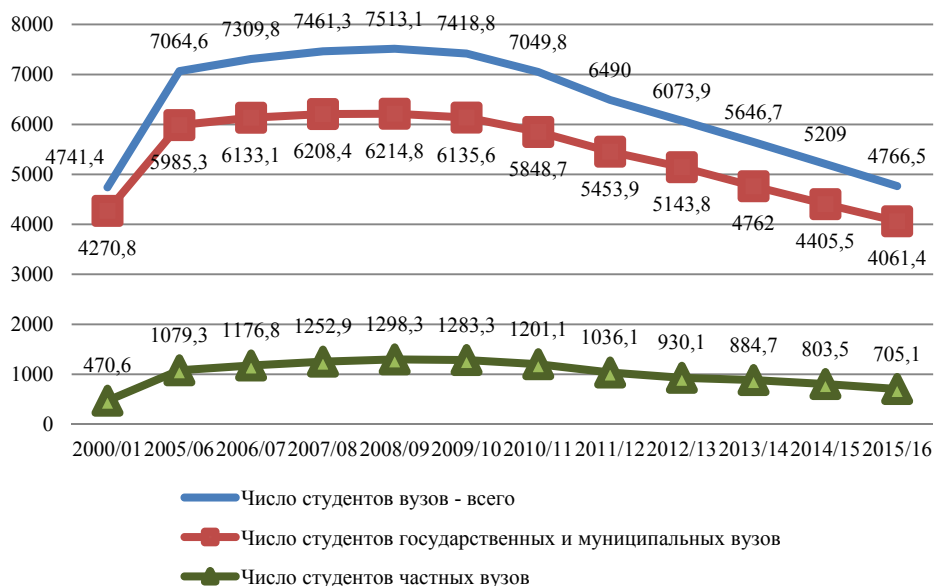


Рис. 5. Число студентов российских вузов в 2000/2001–2015/2016 учебных годах, тыс. человек

Источник: Росстат, <http://www.gks.ru/free doc/new site/population/obraz/vp- obr1.htm>.

Вместе с тем до 2021 г. студенческий контингент будет и дальше снижаться – до 4,1–4,2 млн чел. Потом вектор развернется, и начнется небольшой подъем до 4,4–4,5 млн. Таким образом, в 2025 г., по самым оптимистичным оценкам, в российских вузах будет учиться меньше студентов, чем в 2000 г. (рис. 6).

¹ Росстат: <http://www.gks.ru/free doc/new site/population/obraz/vp- obr1.htm>. Это общедоступная информация, но почему-то она практически никому в нашем обществе неизвестна либо ни у кого не вызывает интереса.

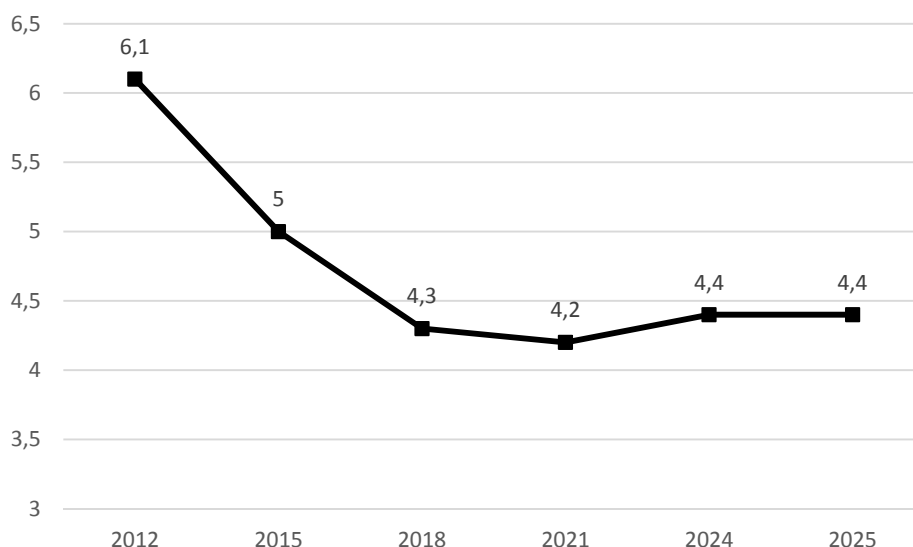


Рис. 6. Прогноз числа студентов российских вузов до 2025 г., млн человек

Источник: рассчитано ЦЭНО РАНХиГС по данным демографического прогноза Росстата.

При этом число студентов, обучающихся на бюджетной основе, уже в 2014 г. сократилось ниже нижнего предела, определенного Законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, согласно которому на бюджетной основе должно учиться не менее 800 человек на 10 000 человек населения в возрасте 17–30 лет (что в указанном году составило 2,08 млн чел.). Следует отметить, что федеральный бюджет в 2014 г. финансировал обучение менее 2,0 млн чел. (рис. 7).



Рис. 7. Число бюджетных студентов российских вузов в 2011–2015 гг., млн чел.

Источник: Российский статистический ежегодник 2015, табл. 7.53. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078

С 2005 г. число бюджетных студентов в российских вузах сократилось на 31,3%, а число студентов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, – на 32,8%.

При этом следует отметить, что с каждым годом в российские вузы поступает все большая доля выпускников школ, получивших среднее (полное) общее образование в данном году (рис. 8).

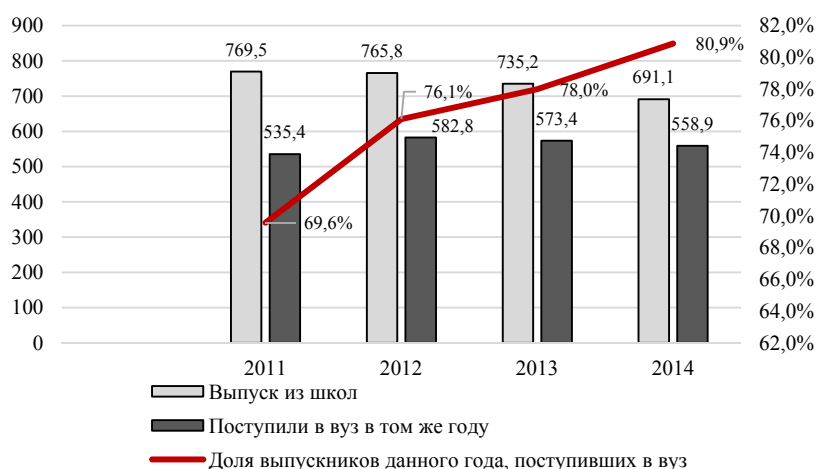


Рис. 8. Выпуск из школ и прием в вузы в 2011–2014 гг. (тыс. чел., левая шкала), доля выпускников данного года, поступивших в вуз (% , правая шкала)

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Следует отметить, что в течение долгого времени прием на бюджетные места был довольно стабильным, а потом стал снижаться. Это было обусловлено не столько демографическими причинами, сколько политикой увеличения финансирования каждого бюджетного места (рис. 9).

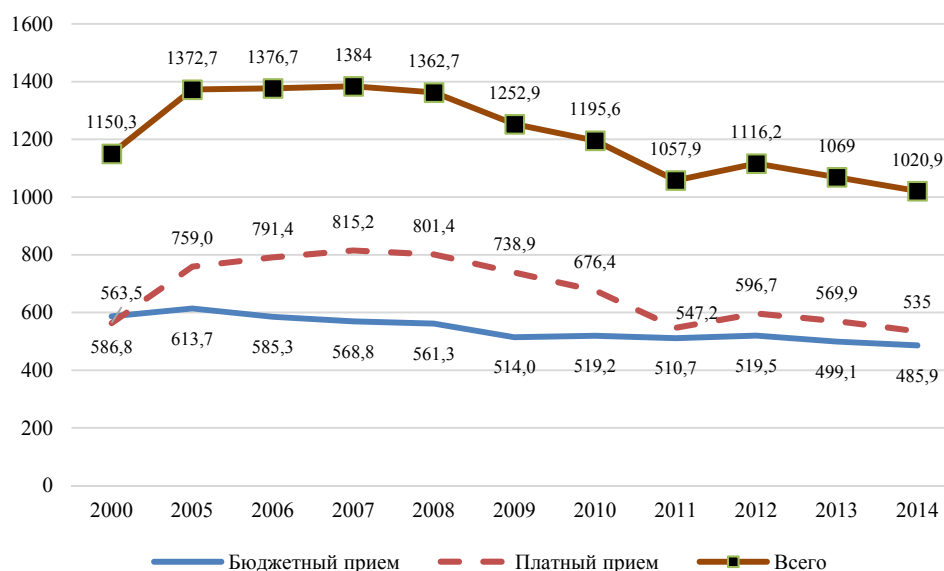


Рис. 9. Бюджетный и платный приемы в российские вузы в 2000–2014 гг., тыс. чел.

Источник: Росстат, ежегодные данные по приему в вузы.

В 2015 г., по данным Росстата, на бюджетные места, финансируемые за счет федерального бюджета, было принято 504 тыс. человек, поскольку, как было показано выше, бюджетный контингент российских вузов в 2014 г. достиг законодательно установленного нижнего предела, и при дальнейшем снижении числа бюджетных мест указанная норма была бы нарушена. Однако теперь найден способ обойти указанную законодательную норму путем установления «баллов отсечения» при сдаче ЕГЭ. Другими словами, федеральный бюджет будет готов профинансировать бюджетный прием в вузы в размере определенных Минобрнауки контрольных цифр приема, однако число абитуриентов, преодолевших проходной балл («балл отсечения»), вполне может оказаться ниже числа выделенных бюджетных мест. Таким образом, и норма закона будет соблюдена, и бюджетные средства сэкономлены. Ситуация, когда число выпускников школ, сдавших ЕГЭ на баллы выше «балла (баллов) отсечения», может оказаться выше количества выделенных бюджетных мест, не рассматривается, поскольку «баллы отсечения» всегда можно будет подогнать под требуемый ответ. Понятно, что такой подход откроет новые шлюзы для коррупции, а также приведет к еще большему развитию репетиторства и натаскиванию на сдачу ЕГЭ в школах (и к усиливающейся критике самого единого экзамена, которая в последние годы начала ослабевать).

Итак, количественные параметры численности бюджетных студентов в 2015 г. оказались намного ниже, чем в конце советской эпохи. Что касается платных студентов, то приходится констатировать, что без привлечения денег населения вузам было бы сложно нормально функционировать, несмотря на значительный рост бюджетного финансирования высшего образования.

5.3.2. Качество высшего образования

Резкий переход к практически всеобщему высшему образованию, естественно, порождает представление о том, что его общий уровень снижается. Наверное, аналогичные шоки переживали все страны, когда совершался переход от начального четырехлетнего образования к семилетнему или восьмилетнему. Но прошло время, и это стало обыденностью, никому не придет в голову говорить, что семилетка (восьмилетка) – это плохо, что такого образования слишком много. Тем более что нет никаких объективных данных о падении качества образования. Можно, конечно, опираясь на данные единого государственного экзамена, утверждать, что более сильные абитуриенты идут в социально-экономическую и гуманитарную сферу, а более слабые – в технические и естественно-научные вузы. Но и это утверждение ограничено, поскольку в МФТИ (Физтех), МИФИ, Бауманку, питерский Политех, на физфак МГУ поступают сильные абитуриенты, да и баллы ЕГЭ по обществознанию и, скажем, физике сравнивать не совсем корректно.

По сравнению с прошлым веком многое поменялось в представлениях о том, какое образование можно считать качественным. Американцы, например, признают, что высшее образование – как профессиональное – у них теперь начинается с уровня магистратуры.

В 1990-е и 2000-е годы бюджетное финансирование высшего образования было весьма незначительным (в 2000 г. – 30 млрд руб., что по тогдашнему валютному курсу равнялось 1 млрд долл.). В последние годы бюджетное финансирование высшего образования росло (*рис. 10*), но ждать, что этот рост немедленно приведет к повышению качества высшего образования, вряд ли стоит.

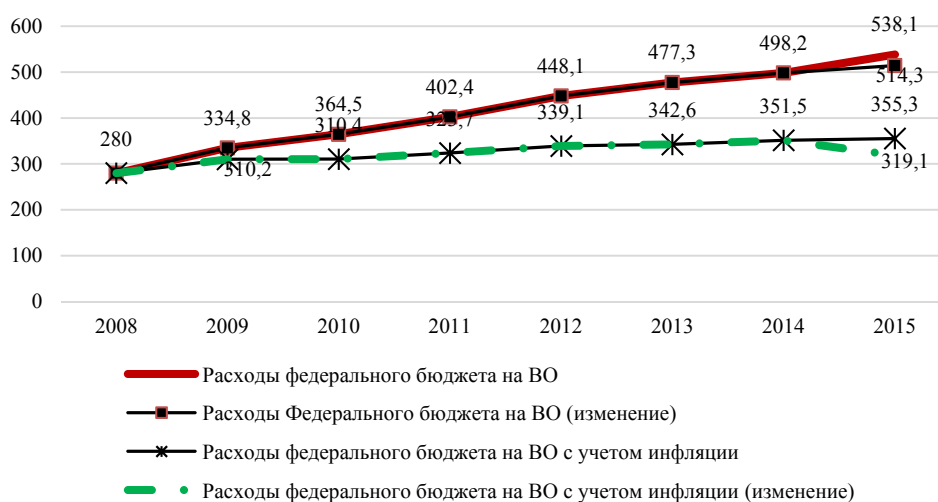


Рис. 10. Расходы федерального бюджета на высшее образование в номинальном выражении и с учетом инфляции, млрд руб.

Источник: Минфин России и Федеральное казначейство.

В 2015 г. впервые бюджетное финансирование высшего образования было сокращено при корректировке федерального бюджета. Если считать по валютному курсу 2013 г. (примерно 30 руб. за 1 долл. США), то в 2015 г. на высшее образование было потрачено 17,1 млрд долл., если же считать по текущему курсу, то эта сумма уменьшается примерно до 7,9 млрд долл.

Еще один аспект качества высшего образования связан с тем, что начиная с 2000 г. большая часть российских студентов учится заочно, хотя в последнее время эта ситуация стала меняться. Тем не менее в 2015 г. 50,6% студентов учились заочно, очно-заочно и в экстернате, а очно – чуть более 49,4% (*рис. 11*).

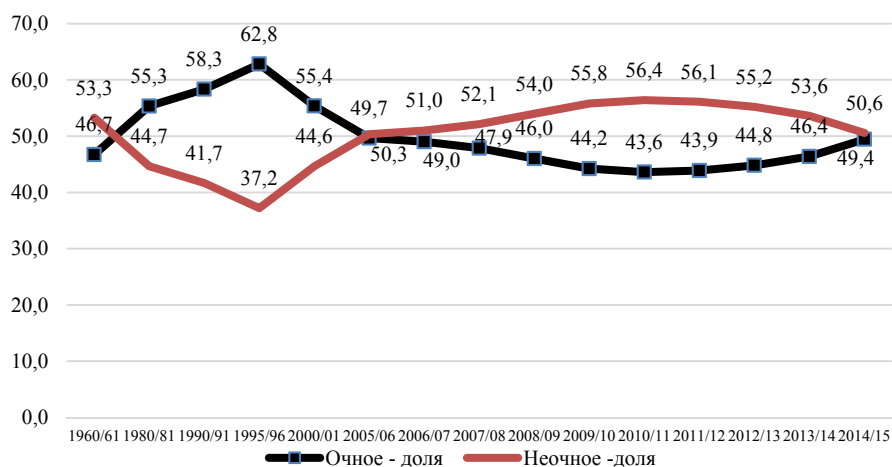


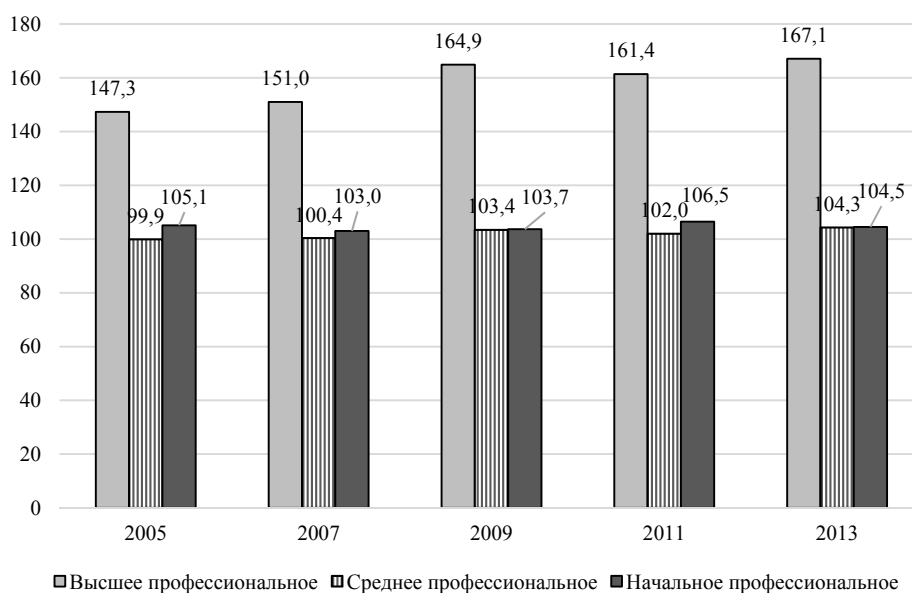
Рис. 11. Соотношение числа студентов очных и неочных форм обучения российских вузов (до 1991 г. – РСФСР), %

Источник: рассчитано по Росстат: [http://www.gks.ru/free doc/new site/population/obraz/vp- obr1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/vp- obr1.htm).

Приведенные данные опровергают достаточно распространенное мнение, что в вуз юноши поступают только для того, чтобы «откосить» от армии. Вполне зрелые люди – 25 лет и старше (так, в 2013 г.¹ их среди студентов было почти 1,7 млн человек) – совмещают учебу и работу, а какая-то часть получает второе высшее образование (заочное образование у нас преимущественно платное, а второе высшее – платное в обязательном порядке).

5.3.3. Потребности работодателей в кадрах со средним профессиональным образованием

Российская экономика до последнего времени крайне положительно относилась к работникам с высшим образованием: их средняя заработная плата в 2013 г. была почти в 1,67 раза выше средней заработной платы работников, не имеющих профессионального образования². Что касается средней заработной платы тех, кто получил среднее профессиональное образование, то она лишь на 2–4% была выше средней заработной платы работника, имеющего только школьное образование (рис. 12).



Примечание. Премия за образование – это отношение заработной платы работников с профессиональным образованием соответствующего уровня к заработной плате работников со средним (полным) общим образованием.

Рис. 12. Премия за образование в Российской Федерации в 2005–2013 гг., %

Источник: Росстат: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/main/rosstat/ru/statistics/w_ages/labour_costs/#

Такое соотношение заработных плат частично объясняет, почему около 35% выпускников техникумов и училищ среднего профобразования поступали в последние годы в вузы сразу после выпуска, даже не выходя на рынок труда, а еще примерно 35% делали это в течение 5 лет после окончания учебы. И работодатели, которые говорят о недо-

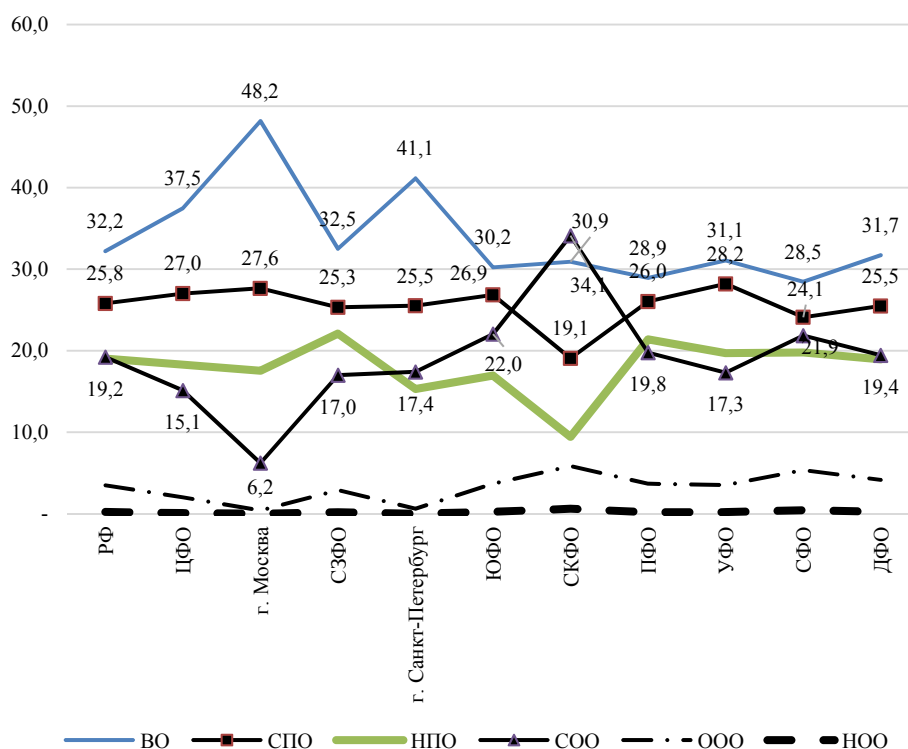
¹ Последние доступные данные.

² Данные за 2013 г., данных за 2015 г. пока нет, обследование Росстатом проводится 1 раз в 2 года.

статке специалистов со средним профессиональным образованием, почему-то не поднимают заработную плату этим работникам, что экономически свидетельствовало бы об их дефиците.

В 2014 г. в России 32,2% занятых имели высшее образование, в США – 54% (полное и неполное). Если же считать работников с третичным, т.е. со средним профессиональным и высшим, образованием, то их в Российской Федерации было 58,1%¹. Видимо, это и порождает путаницу, когда утверждается, что Россия по доле занятых с высшим образованием находится на первом месте.

В Москве работников с высшим образованием 50%, с третичным – 76,9%, в Санкт-Петербурге – 44,6 и 67,4%. Это соответствует структуре занятых в крупнейших городах развитых стран. К сожалению, в России только два таких города (рис. 13).



Примечание. ВО – высшее образование, СПО – среднее профессиональное образование, НПО – начальное профессиональное образование, СОО – среднее (полное) общее образование, ООО – основное общее образование, НОО – не имеют общего образования.

Рис. 13. Структура занятых по уровню образования в Российской Федерации, в федеральных округах, Москве и Санкт-Петербурге в 2014 г., %

Источник: Экономическая активность населения России-2015, Приложение, табл. 1.9. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139918584312

5.3.4. Занятость выпускников вузов по полученной специальности

В 2013 г. (более поздних данных Росстат пока не дает) работали по полученной специальности или близкой к ней 95% выпускников медицинских вузов 2010–2012 гг.,

¹ Экономическая активность населения России-2015, Приложение, табл. 1.9. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139918584312

66,5% окончивших педвузы (в советское время было меньше), 84,5% получивших специальность «авиационная и ракетно-космическая техника», 83,5% окончивших вуз по специальности «информатика и вычислительная техника». В среднем по специальности работало свыше 65% выпускников высших учебных заведений. Хуже всего ситуация была у тех, кто окончил вузы по специальностям «сфера обслуживания» (работали по специальности 50,6%) и «воспроизводство и переработка лесных ресурсов» (45,6%).

Среди окончивших организации среднего профессионального образования по специальности работает значительно меньшая доля выпускников: по специальностям «сельское и рыбное хозяйство» – 40,2%, «геодезия и землеустройство» – 28,2%, «химическая технология и биотехнология» – 31,8%, «воспроизводство и переработка лесных ресурсов» – 34,1%. В среднем по специальности работает примерно 54,6% выпускников организаций СПО (табл. 9).

Таблица 9

**Связь основной работы с полученной профессией (специальностью)
у выпускников (окончивших учреждения профессионального образования
в 2010–2012 гг.) в 2013 г.**

Направления образования	Всего выпускников, тыс. чел.	В том числе по связи основной работы с полученной профессией	
		связана	не связана
Высшее профессиональное образование			
1	2	3	4
Физико-математические специальности	45	68,8	31,2
Специальности естественных наук	40	59,9	40,1
Гуманитарные специальности	468	69,3	30,7
Специальности по социальным наукам	29	56,1	43,9
Образование и педагогика	414	66,5	33,5
Здравоохранение	138	95,0	5,0
Культура и искусство	60	80,9	19,1
Экономика и управление	1100	68,8	31,2
Информационная безопасность	17	84,5	15,5
Сфера обслуживания	36	50,6	49,4
Сельское и рыбное хозяйство	67	52,7	47,3
Геодезия и землеустройство	14	78,1	21,9
Энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника	86	75,0	25,0
Металлургия, машиностроение и материалобработка	70	65,7	34,3
Авиационная и ракетно-космическая техника	26	84,4	15,6
Оружие и системы вооружения	8	73,2	26,8
Морская техника	12	78,6	21,4
Транспортные средства	75	65,3	34,7
Приборостроение и оптотехника	13	53,1	46,9
Электронная техника, радиотехника и связь	42	73,7	26,3
Автоматика и управление	14	66,7	33,3
Информатика и вычислительная техника	148	83,5	16,5
Воспроизводство и переработка лесных ресурсов	15	45,6	54,4
Технология продовольственных продуктов и потребительских товаров	43	61,1	38,9
Строительство и архитектура	120	70,7	29,3
Безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды	27	70,0	30,0
Химическая технология и биотехнология	19	66,8	33,2
Геология, разведка и разработка полезных ископаемых	43	77,3	22,7
Среднее профессиональное образование			
Естественные науки	1	37,2	62,8
Гуманитарные науки	86	52,1	47,9
Социальные науки	4	66,5	33,5
Образование и педагогика	103	69,3	30,7
Здравоохранение	160	87,9	12,1
Культура и искусство	30	62,5	37,5
Экономика и управление	285	55,8	44,2

Окончание таблицы 9

1	2	3	4
Сфера обслуживания	39	65,3	34,7
Сельское и рыбное хозяйство	53	40,2	59,8
Геодезия и землеустройство	9	28,2	71,8
Геология, разведка и разработка полезных ископаемых	25	63,5	36,5
Энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника	63	56,1	43,9
Металлургия, машиностроение и материалобработка	54	48,2	51,8
Авиационная и ракетно-космическая техника	7	56,8	43,2
Морская техника	12	55,8	44,2
Транспортные средства	138	56,7	43,3
Приборостроение и оптотехника	4	38,0	62,0
Электронная техника, радиотехника и связь	21	60,7	39,3
Автоматика и управление	10	41,1	58,9
Информатика и вычислительная техника	64	53,5	46,5
Химическая технология и биотехнология	7	31,8	68,2
Воспроизводство и переработка лесных ресурсов	14	34,1	65,9
Технология продовольственных продуктов и потребительских товаров	44	49,3	50,7
Строительство и архитектура	59	50,6	49,4
Безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды	8	62,1	37,9
Информационная безопасность	0,5	69,4	30,6

Источник: Экономическая активность населения России-2014, табл. 2–44. <http://www.gks.ru/bgd/regl/b1461/Main.htm> /

Можно предположить, что если бы выпускники вузов не занимали рабочие места специалистов среднего звена, то на них работали бы выпускники организаций СПО. Но работодатель предпочитает, как было сказано, привлекать на работу первых, а не вторых, и платить им значительно больше.

5.3.5. Оценка работодателями качества базового образования работников

В середине 2015 г. Центром экономики непрерывного образования РАНХиГС был проведен опрос по оценке работодателями качества подготовки различных категорий работников. Объектом исследования были предприятия приоритетных отраслей экономики России¹.

В среднем по обследованным предприятиям уровень требований к работникам представлен в *табл. 10*.

Таблица 10

Уровень требований к работникам, 2015 г., % по строке

Уровень работников	Уровень требований		
	Высокий	Средний	Низкий
Рабочие	49,0	43,8	7,3
Специалисты	80,0	20,0	0,0
Управленцы	85,0	15,0	0,0

Как видно из *табл. 10*, самый высокий уровень требований предъявляется к управленцам (к работникам, как правило, с высшим образованием), а самый низкий – к рабочим. При этом уровень требований заметно различается, если речь идет об экономически успешных и неуспешных предприятиях (*табл. 11*).

¹ Исследование проводилось по предприятиям (фирмам, организациям) следующих отраслей: ИКТ, энергетика, транспорт и связь.

Таблица 11

**Уровень требований к работникам успешных и неуспешных предприятий,
2015 г., % по строке**

Уровень работников	Уровень требований		
	Высокий	Средний	Низкий
Успешные предприятия			
Рабочие	64,1	33,3	2,6
Специалисты	83,3	16,7	0,0
Управленцы	88,1	11,9	0,0
Неуспешные предприятия			
Рабочие	38,6	50,9	10,5
Специалисты	77,6	22,4	0,0
Управленцы	82,8	17,2	0,0

Таким образом, требования к подготовленности работников успешных и неуспешных предприятий различаются прежде всего по требованиям к рабочим кадрам: на успешных предприятиях они значительно выше. А вот по специалистам и управленцам разрыв не столь велик, хотя успешные предприятия все же предъявляют более высокие требования к указанным категориям персонала.

Сравнение оценки базового уровня подготовленности работников на экономически успешных и неуспешных предприятиях (табл. 12) показывает, что в данном случае различия в оценках подготовленности работников уже достаточно ярко выражены: на успешных предприятиях оценка базовой подготовленности специалистов и управленцев как высокая близка к 100%, в случае рабочих кадров – к 70%.

Таблица 12

**Уровень базовой подготовленности работников успешных и неуспешных
предприятий, 2015 г., % по строке**

Уровень работников	Уровень подготовленности		
	Высокий	Средний	Низкий
Успешные предприятия			
Рабочие	69,2	30,8	0,0
Специалисты	97,6	2,4	0,0
Управленцы	95,2	4,8	0,0
Неуспешные предприятия			
Рабочие	52,6	42,1	5,3
Специалисты	72,4	25,9	1,7
Управленцы	78,9	19,3	1,8

На неуспешных предприятиях оценки базовой подготовленности работников были значительно ниже, хотя и здесь их нельзя считать такими уж низкими в случае управленцев и специалистов: даже на неуспешных предприятиях высокий уровень базовой подготовленности первых приближается к 80%, вторых – превышает 70%.

Тот факт, что большинство экономически неуспешных предприятий крайне положительно оценивают качество базовой подготовки своих управленческих кадров, свидетельствует, на наш взгляд, о том, что причины экономических неудач своих предприятий они видят прежде всего во внешних условиях, а не в недостатках образования работников.

* * *

Таким образом, в России в последние годы за бюджетные средства студентов вузов учиться меньше, чем в советское время, выпускники высших учебных заведений работают преимущественно по специальности, работодатели берут на работу работников с высшим образованием, хотя утверждают, что им нужны кадры со средним профессиональным. Если предприятие современное и успешное, то работодатели довольны базовым образованием своего персонала, если же предприятие находится в плохом экономическом положении, то и работников оно получает похуже. Если же учесть, что успешных предприятий в России меньше, чем неуспешных, то понятно, кто формирует основные представления о качестве подготовки кадров. Кроме того, и в советское время предприятия были недовольны уровнем подготовки молодых специалистов, но сейчас это как-то стало забываться. Да и внутрифирменную подготовку и переподготовку еще никто и нигде не отменял. В высшем образовании много проблем, но они точно проистекают не от того, что вузы получают слишком большое бюджетное финансирование.

5.4. Состояние науки и инноваций¹

5.4.1. Бюджетные ограничения

В 2015 г. бюджетные ассигнования на гражданские исследования и разработки были сокращены по сравнению с объемами, заложенными в базовом законе о федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг.², примерно на 8% в текущих ценах (табл. 13). Для сферы науки падение бюджетного финансирования критично, поскольку федеральный бюджет остается главным источником финансирования НИОКР: на его долю приходится около 70% суммарных расходов на исследования и разработки.

Таблица 13

**Изменение бюджетных ассигнований на НИОКР в 2015 г.
по основным программам, млрд руб.**

Название	Закон ФЗ № 384-ФЗ*	Фактические ассигнования**	% отклонения
Государственная программа «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг.	164,4	151,68	-7,7
ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.»	23,7	21,39	-9,7
Подпрограмма «Фундаментальные научные исследования»	109,0	102,0	-6,4

* Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

** По сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 октября 2015 г.

Источник: Министерство финансов РФ.

Несмотря на то что расходы на фундаментальные исследования были сокращены в наименьшей степени, в целом тренд на снижение их финансирования очевиден. Если в 2008 г. фундаментальные исследования составляли 25,7% в суммарных расходах на НИОКР, то к 2013 г. их доля упала до 17,4%³. В 2015 г. особенно пострадали программы Российской академии наук (РАН), ассигнования на которые составили лишь половину

¹ Автор раздела: И. Дежина – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

² Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

³ UNESCO Science Report: towards 2030. Paris: UNESCO, 2015. P. 347.

от первоначально запланированной суммы. В то же время базовое финансирование подведомственных учреждений было снижено только на 5%¹.

Планы на 2016 г. свидетельствуют о том, что в большей степени будут сокращены ассигнования на фундаментальные исследования, несмотря на прирост финансирования по ряду специальных статей. Этот вывод наглядно иллюстрируется данными об изменении финансирования основных бюджетных фондов, поддерживающих фундаментальные исследования (табл. 14). Проектируемые ассигнования для трех научных фондов – Российского научного фонда (РНФ), Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) – даже в абсолютных значениях оказываются ниже показателей 2015 г.

Однако положение фондов неравнозначно. Так, РНФ фактически смог компенсировать возможные бюджетные потери, получив в дар от ОАО «Роснефтегаз» 14,9 млрд руб. на проведение научных исследований. При этом компания не выдвинула никаких условий расходования средств, например, направления их на проекты, тематика которых представляет для нее интерес². Ранее РФФИ также получал средства от компаний, но значительно более скромные, и они всегда расходовались на целевые конкурсы, по которым проекты выполнялись по тематике, важной для компаний-спонсоров.

Таблица 14

**Бюджетные ассигнования на научные фонды,
млрд руб.**

Название фонда	2015	2016 – закон	2016 – проект	Проект от закона, %
1	2	3	4	5 = 4/3 x 100
Российский научный фонд	17,2	18,8	15,5	90,1
Российский фонд фундаментальных исследований	12,2	14,0	11,0	90,2
Российский гуманитарный научный фонд	2,0	2,3	1,8	90,0

Источник: Министерство финансов РФ.

Государственная программа «Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.» оставалась основной в области финансирования гражданских НИОКР. Расходы на нее сократились на 12,5% при практической неизменности ассигнований на масштабную программу прикладных исследований ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.». Сохранение запланированного уровня ассигнований на НИОКР в рамках данной программы важно в связи с тем, что разработка новых технологий финансируется преимущественно из этого источника (например, фотоника, нейротехнологии).

Вместе с тем сокращение бюджетных расходов на НИОКР на макроуровне происходило примерно в тех же пропорциях, что и по другим статьям. Поэтому объемы финансирования основных видов исследований и разработок, измеренные в долях ВВП, не изменились по сравнению как с Законом № 384-ФЗ, так и с уровнем предыдущего года и составили³:

- фундаментальные исследования – 0,2% ВВП;

¹ Субботин А. Программный сбой. Секвестр ломает научные планы // Поиск. 23 октября 2015 г. № 43. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/16167/>

² Волчкова Н. Начать и продолжить. Гранты РНФ вырастут в размерах и во времени // Поиск. 13 ноября 2015 г. № 46. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/16440/>

³ Согласно Приложению 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.».

- прикладные исследования в области национальной экономики – 0,2% ВВП;
- прикладные исследования в области национальной обороны – 0,4% ВВП.

5.4.2. Новое целеполагание в области исследований и разработок

В 2015 г. перерабатывалась «Стратегия инновационного развития РФ до 2020 г.»: пересматривались целевые показатели, а также состав решаемых задач. В новую версию «Стратегии» внесены существенные изменения как по целевым индикаторам, так и по сути планируемых мер.

Первое. Предлагается наращивать долю конкурсного финансирования исследований и разработок, не меняя при этом принципов работы научных фондов. В настоящее время работа по грантам РФФИ и РГНФ должна выполняться в свободное от основной работы время, в выходные и праздничные дни, а поездки на конференции по гранту – проходить за счет дней отпуска. Поэтому наращивать грантовое финансирование важно было бы одновременно с изменением условий расходования средств.

Второе. Предполагается обязать РФФИ и РНФ расширять конкурсы, где требуется софинансирование из частных средств. При низкой активности бизнеса в области НИОКР выдвижение такого требования означает давление на научные организации и вузы, но не стимул для компаний. Помимо этого, правительство уже требует от научных фондов финансировать не только инициативные проекты фундаментальных и поисковых исследований, но и разрабатывать среднесрочные и долгосрочные программы, учитывающие реализуемые государственные программы, т.е. выделять тематические приоритеты. Это зафиксировано в поправках к Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике», принятых в июле 2015 г.¹ Все это ведет к сокращению финансирования фундаментальных исследований по тематикам, инициируемым самим научным сообществом, и потому возникает риск недофинансирования новых растущих областей, выявить которые государство, задающее приоритеты, не может.

Логика действий правительства вызывает опасение в связи с тем, что РФФИ и РГНФ могут потерять свою самостоятельность (и, соответственно, строку финансирования в госбюджете), перейдя под контроль Минобрнауки России. Министерство уже вынесло на общественное обсуждение проекты постановлений о внесении изменений в уставы РФФИ и РГНФ², согласно которым «Отдельные функции и полномочия учредителя фонда, предусмотренные уставом, осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации». При этом «отдельные полномочия» включают назначение и увольнение директора фонда, утверждение состава Совета фонда, формирование и утверждение государственного задания и целый ряд других регулирующих и контролирующих функций. При таком разделении функций фонды будут вынуждены переориентироваться на решение задач, важных с точки зрения министерства, и останется только один самостоятельный научный фонд – РНФ.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 270-ФЗ <http://pravo.gov.ru/laws/acts/54/5055484510601047.html>

² Горбатова А. В уставы РФФИ и РГНФ будут внесены изменения. 20 августа 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=103488#.Vm3FQb8yTOA

Примечательно и изменение в «Стратегии» основных целевых показателей для сферы НИОКР. Значения большинства из них были снижены по сравнению с ранее действовавшей версией. Затраты на исследования и разработки планируется довести к 2020 г. до 1,77% ВВП. Ранее этот показатель необходимо было достичь к 2015 г. Это хотя и низкий, но достаточно реалистичный ориентир, если учитывать динамику изменения расходов на НИОКР в ВВП России за последнее десятилетие. В то же время в технологически развитых странах расходы на исследования и разработки варьируются от 2,6% до почти 5% ВВП. Поэтому низкая планка расходов предопределяет растущий разрыв с развитыми странами по интенсивности вложений в НИОКР.

Точно так же на 2020 г. было отнесено достижение показателя результативности научной деятельности – доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science. Значение этого индикатора необходимо было довести к 2015 г. до 2,44%. В «Стратегии» констатируется, что, по данным за 2014 г., он составил 2,05%¹.

5.4.3. Наука в вузах

Развитие науки в вузах оставалось приоритетом государственной научной политики. Большое внимание уделялось университетам – участникам Проекта 5-100². Обсуждалось, какие места в очередных выпусках рейтингов они заняли, а также динамика показателей их научной деятельности, факторы, ускоряющие и тормозящие развитие. Оценка текущего уровня научных достижений ведущих университетов показала, что решить задачу согласно букве Указа Президента – чтобы не менее пяти университетов вошли к 2020 г. в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов³ – не удастся ни одному из 15 вузов, получающих на это значительные бюджетные средства. Поэтому де-факто задачу переформулировали как вхождение в отраслевые (предметные) рейтинги, что при сохранении текущих трендов выполнить можно. Например, в топ-100 рейтинга 2015 г. лучших вузов в области физики, по версии журнала Times Higher Education (ТНЕ), уже вошли два российских вуза из Проекта 5-100 – НИЯУ МИФИ и Новосибирский государственный университет⁴. Другие направления, где доля российских публикаций превышает среднюю долю России в мировом потоке,

¹ Специалисты по библиометрии отмечают, что значение этого показателя может варьироваться в зависимости от того, как делается расчет. В итоге, по данным Национального фонда подготовки кадров, доля российских статей достигла к 2014 г. 2,28% в базе данных Web of Science, а российских публикаций любого типа – 1,7%. По данным Thomson Reuters, показатель доли российских публикаций составил 1,73%. Данные Министерства образования и науки – 2,17% российских публикаций в 2014 г. *Источник:* По материалам презентаций на семинаре «Увеличение качества и количества научной продукции российских авторов». Уральский федеральный университет. 6–7 октября 2015 г. http://urfu.ru/fileadmin/user_upload/common_files/events/Pismo_v_Institutu_UrFU_Seminar_po_naukometrii.pdf

² Проект 5-100 – это проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди главных мировых научно-образовательных центров. Его цель – максимизация конкурентной позиции группы ведущих российских университетов на глобальном рынке образовательных услуг и исследовательских программ. *Источник:* <http://5top100.ru/>

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». <http://5top100.ru/documents/regulations/671/>

⁴ *Болохова К.* От общего к частному: почему предметные рейтинги вузов более привлекательны для России? 23 ноября 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=110329#.Vm2mf78yTOA

и, значит, вузы, развивающие эти направления, имеют потенциал вхождения в топ-100 отраслевых рейтингов, – это исследования космоса, науки о Земле, математика и химия¹.

Отчасти рост числа публикаций в ведущих вузах был связан с тем, что сотрудники академических институтов, работающие в них по совместительству, стали указывать и университетскую аффилиацию. В итоге в общем числе публикаций университетов из Проекта 5–100 возросла доля совместных статей с академическими НИИ². Некоторые вузы разработали специальные программы по наращиванию числа публикаций, индексируемых в международных базах данных. Примечательна программа Томского политехнического университета, названная «Ракета Хирша» и предлагающая услуги по переводу и размещению статей в международных журналах³. Ряд вузов стали платить за публикацию статей в индийских и китайских журналах, куда было проще попасть⁴, что временно обеспечило им рост числа публикаций, индексируемых в международных базах данных. Правда, эта мера оказалась временной – базы индексируемых в Web of Science и Scopus журналов постоянно вычищаются, и из них удаляются «мусорные» журналы. Кроме того, составители рейтингов пересматривают критерии учета научных публикаций, как это сделал в 2015 г. рейтинг QS⁵, который перестал учитывать статьи с более чем 10 авторами и ввел коэффициенты по областям знаний при подсчете уровня цитируемости. В итоге снизились места в рейтинге QS восьми вузов из Проекта 5-100 (т.е. более половины участников)⁶. Таким образом, борьба за рейтинги стимулировала изобретательность в отношении способов повышения значений формальных показателей, но не интерес к научной работе.

Официальные лица при этом регулярно подчеркивали, что попадание в рейтинги не самоцель⁷, а характеристика видимости вуза на международном ландшафте и, значит, свидетельство качества науки и образования. Сам Проект 5-100 официально был признан успешным, а его финансирование, рассчитанное изначально на три года (до 2015 г.), продлено до 2020 г.⁸. При этом число вузов, борющихся за попадание в рейтинги, возросло:

¹ Иванов В., Маркусова В., Миндели Л. Деньги и отдача. Анализ эффективности инвестиций в высшую школу России по публикациям // Поиск. 29 мая 2015 г. № 22. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14780/>

² Чемпионом стал НИУ «Высшая школа экономики», где, по данным за 2014 г., число публикаций возросло по сравнению с 2010 г. в 8,8 раза, а статей, написанных совместно с академическими учеными, – в 13 раз. Источник: Иванов В., Маркусова В., Миндели Л. Деньги и отдача. Анализ эффективности инвестиций в высшую школу России по публикациям // Поиск. 29 мая 2015 г. № 22. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14780/>

³ Ракета Хирша: поможем опубликовать Вашу статью. <http://rh.tpu.ru/>

⁴ Рейтинг QS разобрали на цитаты // Коммерсантъ. 22 сентября 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2815455>

⁵ Рейтинг лучших университетов мира (QS World University Rankings) – глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг лучших университетов мирового значения по версии британской консалтинговой компании Quacquarelli Symonds (QS).

⁶ Там же.

⁷ См., например: Черных А. Университеты распределяют по отраслям // Коммерсантъ. 19 октября 2015 г. № 193. <http://kommersant.ru/doc/2836046>; Болохова К. От общего к частному: почему предметные рейтинги вузов более привлекательны для России? 23 ноября 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=110329#.Vm2mf78yTOA

⁸ Болохова К. От общего к частному: почему предметные рейтинги вузов более привлекательны для России? 23 ноября 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=110329#.Vm2mf78yTOA

был проведен дополнительный конкурс и в октябре объявлены имена еще 6 вузов – участников Проекта 5-100¹.

Практически одновременно появился доклад Общественного движения Обрнадзора «“5-100”: цена провала»², где сделан вывод о том, что уже потраченные 30 млрд руб. бюджетных средств не привели к значимым результатам, а система менеджмента проекта неэффективна и дорогостояща. Действительно, за три года реализации проекта только два вуза смогли попасть в третью сотню одного из рейтингов (ТНЕ). В защиту университетских исследователей следует отметить, что политика в отношении вузов, скорее, продолжала препятствовать, чем способствовать, повышению их видимости на мировом уровне. Речь идет в первую очередь о кадровой политике, когда для повышения показателей уровня заработной платы³ администрации вузов стали увеличивать учебную нагрузку⁴. Это не может являться стимулом роста объемов и качества научной работы. Есть проблемы и в системе менеджмента Проекта 5-100, по которому отчетность бюрократизирована сильнее, чем по работам, оплачиваемым из средств грантов или государственных контрактов.

5.4.4. Основные направления реформы РАН

В сфере науки наибольшее общественное внимание привлекала продолжавшаяся реформа Российской академии наук. При очень высоком уровне информационного шума «сухой остаток» оказывается небольшим: обсуждалось много идей, программ и мер, однако фактически было принято не так много решений, которые можно было бы считать реформаторскими, а не учетно-инвентаризационными. Главные среди них:

1) удвоение размеров академических надбавок академикам и членам-корреспондентам РАН и появление звания «профессор РАН»;

2) ротация директоров институтов с целью «омоложения» руководителей академической науки;

3) продолжение в инициативном режиме процесса слияния бывших академических институтов, не только имеющих сходный профиль, но также и разнопрофильных, в том числе расположенных в разных городах на значительном расстоянии друг от друга.

Среди новшеств 2015 г. можно также отметить паллиативное решение по поводу разграничения функций РАН и Федерального агентства научных организаций (ФАНО), так называемое правило «двух ключей», которое должно было четко определить зоны ответственности двух структур.

Все остальные инициативы находятся на стадии обсуждения, в том числе (1) система оценки научных организаций, где наиболее острая дискуссия последнего времени каса-

¹ 6 новых вузов отобраны в Проект 5-100. 26 октября 2015 г. <http://5top100.ru/news/20951/>

² Опубликован 20 ноября 2015 г. <http://обрнадзор.рф/вдействи/5-100/>

³ Согласно Указу Президента РФ № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» уровень оплаты труда профессорско-преподавательского состава к 2018 г. должен быть двукратным по отношению к зарплате того региона, где зарегистрирован вуз.

⁴ В качестве иллюстрации см. кейс НИУ Московского физико-технического университета: *Арутюнов А., Балашов М., Карасев Р., Терешкин Д.* МФТИ: вопросы без ответов // Троицкий вариант-наука. № 193. 8 декабря 2015 г. С. 5 <http://trv-science.ru/2015/12/08/mipt-voprosy-bez-otvetov/>

лась принципов формирования референтных групп для сравнительной оценки организаций¹; (2) принципы формирования государственного задания на выполнение фундаментальных и поисковых исследований, в том числе типы конкурсно финансируемых работ и пропорции между ними; (3) программа кадрового резерва ФАНО (подготовка эффективных менеджеров для научных организаций).

Обобщающая оценка хода реформ академического сектора со стороны ученых и экспертов, скорее, негативная. Так, академики и активные представители научного сообщества (например, входящие в состав Совета по науке при Минобрнауки России) полагают, что превалируют отрицательные последствия². Вместе с тем чиновники, отвечающие за развитие науки в стране³, оценивают реформы положительно. Следует отметить, что у критиков хода реформ было немало аргументов, обосновывающих их позицию, тогда как у сторонников их практически нет.

Научное сообщество в целом видит основные угрозы проводимых мероприятий в том, что могут начаться сокращение численности научных кадров, ликвидация (через слияния) институтов, перекосы в организации научной работы вследствие сокращения базового финансирования. Позитив происходящих процессов, который отмечался некоторыми академиками, сводится в основном к следующему:

- 1) передача хозяйственных и имущественно-земельных функций от РАН к ФАНО в условиях постоянно меняющейся нормативно-правовой базы и высокой стоимости оформления и регистрации имущества⁴;
- 2) омоложение руководства научных организаций (Президиум РАН согласовывает списки кандидатов на должности руководителей научных организаций)⁵;
- 3) временность усиления бюрократической нагрузки. Она связана с тем, что на начальном этапе реформ происходит инвентаризация; при этом в хорошо организованных институтах ученые не чувствуют на себе этой нагрузки⁶.

¹ Эта дискуссия велась и на протяжении всего 2014 г. См.: Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: Институт Гайдара, 2015. С. 348–349.

² В частности, Совет по науке при Минобрнауки России на своем заседании 29 октября 2015 г. отметил, что «никаких позитивных изменений в институтах РАН пока не произошло, был отмечен резкий рост бумаготворчества». *Источник:* http://sovet-po-nauke.ru/sites/sovet-po-nauke.ru/files/data/Presentation_A.R.Khokhlov_29_10_2015.pdf

³ А. Фурсенко, помощник президента РФ, видит положительные сдвиги в развитии отечественной науки после реформы РАН (Фурсенко видит положительные сдвиги в развитии науки после реформы РАН // ТАСС. 26 августа 2015 г., <http://tass.ru/nauka/2211616>), Д. Ливанов, министр образования и науки РФ, находит позитив реформ в том, что наука «будет все в большей степени перемещаться в университеты» (Ливанов Д. Каждый вуз получает деньги на рост зарплаты, но не каждый правильно использует // Business FM.RU, 3 ноября 2015 г. <http://www.bfm.ru/news/307034>). Однако отмечает при этом, что пока пройден «только нулевой этап, этап изменения подведомственности».

⁴ Академик Фортков: О реформе академии – без гнева и пристрастия // Независимая газета. 10 февраля 2016 г. http://www.ng.ru/science/2016-02-10/9_reform.html

⁵ Асеев А. Реформа РАН как угроза национальной безопасности // REGNUM. 8 декабря 2015 г. <http://regnum.ru/news/innovatio/2029988.html>; Академик Фортков: О реформе академии – без гнева и пристрастия // Независимая газета. 10 февраля 2016 г. http://www.ng.ru/science/2016-02-10/9_reform.html

⁶ Кулешов А. Наука деградирует ежегодно, ежечасно // Газета.ру. 9 декабря 2015 г. http://www.gazeta.ru/science/2015/12/09_a_7943969.shtml

Кадровые решения

С 1 июля 2015 г. были повышены академические надбавки за звание академика и члена-корреспондента РАН – до 100 тыс. руб. и 50 тыс. руб. в месяц соответственно¹. Удвоены были академические надбавки и в других государственных академиях. Рост размера надбавок правительство объяснило тем, что у академиков повысится экспертная нагрузка². Однако, видимо, круг дополнительных обязанностей настолько расширился, что Президиум РАН утвердил в академии новое звание – профессор РАН. Это позволяет привлечь новые кадры для экспертной и иной работы³. Звание профессора РАН не сопровождается материальным вознаграждением, но накладывает на его носителя немало обязанностей, в том числе – активно участвовать в реализации возложенных на академию задач, содействовать укреплению связей между образованием и наукой, участвовать в популяризации и пропаганде науки. Предполагается, что профессора РАН будут вносить предложения о выборе приоритетов, участвовать в работе научных, экспертных и координационных советов, в осуществлении экспертных функций академии. Профессор РАН не может быть старше 50 лет, должен иметь степень доктора наук либо ученую степень иностранного государства (звание профессора РАН может присуждаться и иностранным ученым). Привлекательность данного звания, помимо элемента престижа, состоит в том, что профессора РАН имеют сравнительно более высокие шансы, чем остальные ученые, в дальнейшем стать членами-корреспондентами и академиками РАН.

В декабре 2015 г. прошли заседания отделений РАН и были утверждены 497 кандидатов на звание профессора РАН (из 656 заявок)⁴. Званием профессора РАН академики наделяли по своему усмотрению, списки кандидатов не публиковались и публично не обсуждались, что невыгодно отличает это мероприятие от выбора, например, новых членов академии. Такой подход вызвал острую критику научного сообщества, которое почитало, что само звание «профессор» оказалось девальвированным⁵.

Одновременно с таким «омоложением» РАН происходила смена директоров научных организаций ФАНО, достигших 65–70 лет. По данным на середину 2015 г., 48% директоров были старше 65 лет⁶, поэтому ротация предстоит значительная. В прошедшем году процесс только начался, но уже возник ряд скандальных ситуаций. В частности, выборка вновь назначенных директоров (списки которых появляются на сайте ФАНО) была проверена «на качество» по данным из «Карты науки». «Карта науки» хотя и вызывает много нареканий, однако официально позиционируется Минобрнауки России как наиболее

¹ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2008 г. № 386» от 19 мая 2015 г. № 480 <http://government.ru/media/files/FW9S5mwJevWvkqKAdUАкcn4zrpldwRYX.pdf>

² *Дежина И.* Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: Институт Гайдара, 2015. С. 355.

³ Постановление Президиума РАН «Об учреждении звания «профессор РАН» и утверждении Положения о звании «профессор РАН» от 29 сентября 2015 г. № 204 <http://www.ras.ru/presidium/documents/directions.aspx?ID=adf67dc8-84b3-4350-b4be-7e1dce9b71ec>

⁴ *Александров М.* Подключить подкрепление. Профессора РАН добавят академии энергии // Поиск. 25 декабря 2015 г. № 52. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/17007/>

⁵ *Моисеев А.* «Профессора» как замена «представителей»? // Троицкий вариант-наука. 2016. № 2. С. 12; *Фрадков А.* Шаг назад, голову в песок // Троицкий вариант-наука. 2016. № 2. С. 12.

⁶ Источник данных: ФАНО. *Механик А.* Управление наукой невозможно без определенных процедур // Эксперт. 1 июня 2015 г. № 23. <http://expert.ru/expert/2015/23/upravlenie-naukoj-nevozmozhno-bez-opredelennyih-protsedur/>

полный источник данных об исследователях, поскольку в нем можно найти как информацию о публикациях и цитировании, так и о патентах, объемах выполненных НИОКР, а также о руководстве грантами. База данных постоянно обновляется. Выборочная проверка персоналий новых директоров по данной карте показала, что у значительного их числа не только слабые научные достижения, но даже нет научных степеней¹. Такой результат был бы легко объяснить, если бы решения принимало исключительно ФАНО, руководствуясь двумя критериями: 1) подходящий возраст, 2) наличие управленческого (менеджерского) опыта. Однако кандидатов согласовывает Президиум РАН, и потому объяснить происходящее можно разве что фактическим подчинением Президиума РАН агентству даже в тех вопросах, где академия не советует, а согласовывает решения.

В пользу этого вывода свидетельствует то, что фактически правило «двух ключей», согласно которому четко разделяются функции РАН и ФАНО, не заработало, основные управленческие функции закреплены за ФАНО, а в случае острых конфликтов решения принимаются «в ручном режиме» на уровне правительства. Действительно, согласно принятому в мае 2015 г. постановлению правительства², РАН самостоятельно проводит оценку научной деятельности организаций ФАНО и экспертизу научных результатов, а по остальным функциям решения принимает ФАНО, а РАН либо их согласовывает (программы развития научных организаций, подведомственных ФАНО, и планы их научных исследований), либо дает предложения (государственные задания организациям). По мнению руководства РАН, задача четкого разграничения функций не решена, принят «мягкий вариант»³. В процедурах, касающихся обновления директорского корпуса, примечательно также то, что если процедуры назначения как-то согласовываются РАН, то увольнение директоров – исключительная прерогатива ФАНО. И потому их ротация – а значит, новый персональный состав – это фактически выбор ФАНО.

Помимо замены директоров, ФАНО предложило совершенствовать управленческие кадры институтов, разработав для этого проект программы формирования кадрового резерва научных организаций⁴. Кадровый резерв, по мнению ФАНО, должен включать три категории работников: оперативный резерв – работники, претендующие на должности заместителей руководителя или руководителя института; перспективный резерв – специалисты, которые хотели бы руководить проектами; и резерв развития – исследователи, которые могут обеспечить коммерциализацию результатов исследований. Данный проект еще обсуждается, и его критики полагают, что ФАНО собирается переqualificировать ученых в управленцев, что нанесет урон науке⁵. Против данного проекта выступили и члены Научно-координационного совета ФАНО, посчитав его малополезным, раздутым и затратным⁶, выгодным только ряду институтов развития и университетам, которые

¹ Калле Е. Молодильный восторг РАН: Все ниже, и ниже, и ниже стремим мы полет наших... // REGNUM. 16 октября 2015 г. <http://regnum.ru/news/1992799.html>

² Постановление Правительства РФ «О некоторых вопросах деятельности Федерального агентства научных организаций и федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» от 29 мая 2015 г. № 522 <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102372866&rdk=&backlink=1>

³ Мнение президента РАН В.Е. Фортова. См.: *Медведев Ю.* Ключи от РАН. Владимир Фортвов: самое трудное в реформе академии еще не начиналось // Российская газета. 29 сентября 2015 г. № 6790 (219). <http://www.rg.ru/2015/09/29/fortov-site.html>

⁴ <http://fano.crowdexpert.ru/personnel-reserve>

⁵ Триада кадрового резерва. 17 августа 2015 г. http://www.ng.ru/editorial/2015-08-17/2_red.html

⁶ Волчкова Н. Ради рапорта? Реформа РАН ложится на бумагу // Поиск. 1 мая 2015 г. № 18. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14414/>

будут заниматься переподготовкой кадров. При всей справедливости данных замечаний следует отметить, что управленческая культура в бывших академических институтах далеко не всегда современна. Именно поэтому в том числе возникают проблемы с ростом бюрократической нагрузки на научных сотрудников институтов, что означает перекладывание обязанностей административных подразделений на научные. Улучшение навыков менеджмента важно, однако пока не совсем своевременно, так как бюджетные ассигнования сокращаются даже на самые неотложные статьи расходов научных институтов.

Реструктуризация сети институтов ФАНО

В 2015 г. ФАНО намечало создать 23 объединенных центра, по 15 из них были приняты окончательные решения. Характерно, что такая интенсивная реорганизация проходила при отсутствии ясных критериев отнесения организаций к тем или иным типам объединенных центров (федеральные исследовательские центры, национальные исследовательские институты и др.)¹. Президиум РАН, равно как и сами «объединяющиеся» институты, далеко не всегда были согласны с планом слияния, что привело к ряду скандалов, когда институты восставали против решения ФАНО. В некоторых случаях удалось предотвратить слияния², в том числе потому, что организации были включены в выполнение важнейших государственных проектов, а их реструктуризация могла негативно повлиять на выполнение задач государственной важности. При этом Президиум РАН предлагал вести реструктуризацию поэтапно, отрабатывая принципы, критерии и ход объединения на пилотных проектах³. Однако объединение происходило не системно, а по инициативе коллективов или отдельных научных организаций. При этом в ряде случаев институты вносили предложения об объединении в «упреждающем порядке» не потому, что это улучшит их работу, а из-за опасения, что в дальнейшем их с кем-то могут объединить насильно.

Одновременно определялись институты-лидеры, которые, как предполагается, будут отвечать за целые направления исследований. Основными критериями стали три: соответствие работ приоритетным направлениям развития науки и технологий, высокая значимость для решения фундаментальных и/или социально-экономических задач, а также наличие у организации кадрового и инновационного потенциала⁴. При этом на заседании Совета по науке и образованию, прошедшем 21 января 2016 г., состоялась острая дискуссия по поводу относительной полезности выделения таких организаций⁵.

Пока нет оценок того, хорошо или, наоборот, плохо объединение институтов и выделение институтов-лидеров направлений. Накопленный за два года опыт по объединению

¹ Подробнее типологию центров см. в: Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: Институт Гайдара, 2015. С. 351–352.

² Волчкова Н. С мыслью о смысле. РАН против имитации реформ // Поиск. 4 декабря 2015 г. № 49. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/16706/>; Механик А. Балом правят интересы, далекие от истины // Эксперт. 25–31 мая 2015 г. № 22. <http://expert.ru/expert/2015/22/balom-pravyat-interesy-dalekie-ot-istiny/>

³ Волчкова Н. Американское с немецким. По каким образцам реформируют РАН // Поиск. 24 апреля 2015 г. № 17. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14333/>

⁴ НКС утвердил критерии формирования научных центров, ведущих значительный объем фундаментальных и (или) прикладных исследований и обеспечивающих реализацию проектов по актуальным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации. 16 ноября 2015 г. http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id_4=25585

⁵ Заседание Совета при Президенте РФ по науке и образованию. 21 января 2016 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/51190>

институтов показывает, что нет как очевидной пользы от этого, так и серьезного вреда. Однако есть успешный опыт выполнения атомного проекта в СССР, а также космических программ, когда в стране создавались конкурирующие друг с другом центры. Есть также прецедент включения институтов в НИЦ «Курчатовский институт», что не привело к росту продуктивности данной организации. Так, данные о бюджетных ассигнованиях, с одной стороны, и о научной продуктивности – с другой, показывают, что МГУ, имея существенно меньшие бюджетные ассигнования на исследования и разработки (2,68 млрд руб. на 2016 г.), чем НИЦ «Курчатовский институт» (14,6 млрд руб.¹), демонстрирует почти вчетверо более высокую научную продуктивность: доля статей, проиндексированных в Web of Science, написанных учеными из МГУ, составляла в 2014 г. 7,26% российских публикаций, тогда как доля НИЦ – 2,02%². Более того, бюджет НИЦ в 1,5 раза больше бюджета всего РФФИ (10,99 млрд. руб. на 2016 г.), однако эффективность бюджетных средств, выделенных НИЦ, измеренная по числу публикаций, несравненно ниже.

Помимо слияний, актуальным и болезненным для институтов ФАНО был вопрос их бюджетного финансирования. В 2015 г. обсуждались принципы финансирования на основе госзадания, которые Минобрнауки России изложило в проекте приказа «Об утверждении методических рекомендаций по распределению субсидий, предоставляемых федеральным государственным учреждениям, выполняющим государственные работы в сфере научной (научно-исследовательской) и научно-технической деятельности». Совет директоров институтов ФАНО пришел к заключению, что «предлагаемое в проекте разделение государственного задания на инициативные (не менее 60%) и директивные тематики в действительности не меняет сложившейся к настоящему времени системы формирования государственного задания, когда оно формируется учреждениями, практически – самими для себя»³, однако предложенное процентное соотношение между видами госзадания не учитывает специфики проводимых исследований и потому может нанести вред. Кроме того, госзадание не предусматривает расходов на оборудование и реактивы⁴. Наконец, из средств госзадания предлагалось вчетверо повысить заработную плату ведущих исследователей, что в условиях бюджетных ограничений приведет к недофинансированию остальных ученых и, скорее всего, к сокращениям. Поэтому сопротивление предложенному Минобрнауки России проекту было активным и разносторонним⁵. На конец года был согласован ряд изменений, однако перспектива сокращений персонала сохраняется ввиду неполной ясности программы дальнейших шагов правительства по

¹ Приложение № 7 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2016 г.» (Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2016 г.).

² Поляков А.М. Публикационная активность российских ученых: текущее состояние, основные тенденции и задачи развития. Презентация на семинаре УрФУ «Увеличение качества и количества научной продукции российских авторов». Министерство образования и науки РФ. 6 октября 2015 г. http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/33921/1/seminar_06.10.15_Polyakov.pdf

³ <http://fano.gov.ru/common/upload/library/2015/07/main/zakluchenie.docx>

⁴ Георгиев Г. Что губит российскую науку и как с этим бороться? Ч. II //Троицкий вариант-наука. 22 декабря 2015 г. № 194. С. 6–7. <http://trv-science.ru/2015/12/22/chto-gubit-rossijskuyu-nauku-i-kak-s-etim-borotsya-2/>

⁵ Онищенко Е. Уволить нельзя поддержать // Троицкий вариант-наука. 6 октября 2015 г. № 189. С. 1. <http://trv-science.ru/2015/10/06/uvolit-nelzya-podderzhat/>; Чеботарев П. О новых принципах финансирования институтов // Троицкий вариант-наука. 6 октября 2015 г. № 189. С. 1–3. <http://trv-science.ru/2015/10/06/o-novykh-principakh-finansirovaniya-institutov/>; Шаталова Н. Время объяснять. Ученым важно видеть перспективу // Поиск. 10 июля 2015 г. № 27–28. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/15147/>

реформированию научного сектора. В частности, ФАНО пока официально не представило программы реформ.

Вопросы слияния институтов и принципы их дальнейшего финансирования решались, как и в 2014 г., в отрыве от задач оценки результативности научных организаций и вузов. Методика оценки продолжала согласовываться, и одним из центральных вопросов стали подходы к выделению референтных групп институтов для их последующего сопоставления внутри группы, выделения лидеров и отстающих. В итоге было решено формировать референтные группы с учетом как научных направлений (их было выделено около 40), так и профиля деятельности организации (он может быть одним из трех – генерация знаний, разработка технологий или научно-технические услуги). Пилотная апробация данного подхода показала, что его можно применять для оценки научных организаций, однако многое зависит от качества предоставляемых данных¹. Кроме того, дополнительные проблемы возникают при оценке многопрофильных структур ввиду сложности сопоставления их результатов с другими организациями.

Реформирование академического комплекса стало сказываться на публикационной активности бывших академических институтов. Число публикаций в институтах ФАНО за последние два года сократилось. Вместе с тем пока институты демонстрируют самый качественный в стране уровень подготовки научных кадров. По данным «Диссернета», в системе РАН не было зафиксировано случаев подготовки фальшивых диссертаций, чего нельзя сказать о вузах и некоторых ректорах². Правда, оценка «Диссернета» относится к «дореформенному» периоду, а какими станут институты после слияний, замены директоров и переобучения кадров, предсказать невозможно.

Наконец, несмотря на очевидные факты постепенного отстранения РАН от руководства институтами ФАНО, ряд академиков продолжают надеяться на возвращение к прежней системе. Подтверждением этому служит периодически звучащее предложение перевести ФАНО в подчинение РАН³. Некоторые ожидания действительно оправдываются: так, президент России В.В. Путин по просьбе президента РАН в третий раз продлил мораторий (до января 2017 г.) на сделки с имуществом институтов ФАНО⁴.

5.4.5. Тенденции в сфере технологических инноваций

В сфере технологических инноваций главная проблема оставалась той же, что и в предыдущие годы: слабый интерес бизнеса к инновациям, недостаточное инвестирование компаний в исследования и разработки. В России, как и в развитых странах, основные вложения бизнеса в НИОКР приходятся на крупные компании. Однако это в основном госкомпании, которые правительство на протяжении последних пяти лет пытается «принуждать к инновациям» через «программы инновационного развития компаний с государственным участием» (ПИР). В 2015 г. были подведены промежуточные итоги использования данного инструмента инновационной политики.

¹ Инновации в России часто остаются на бумаге. 30 ноября 2015 г. <http://www.opec.ru/1896521.html>

² Ростовцев А. Отрицательный отбор // Троицкий вариант-наука. 8 декабря 2015 г. № 193. С. 1–2. <http://trv-science.ru/2015/12/08/otricatelnyj-otbor/>

³ Асеев А. Реформа РАН как угроза национальной безопасности // REGNUM. 8 декабря 2015 г. <http://regnum.ru/news/innovatio/2029988.html>

⁴ Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. 11 февраля 2016 г. Пр-260, п. 1г. <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/by-date/11.02.2016>

По формальным показателям, госкомпании успешно выполняют ПИР. Так, например, их годовые затраты на исследования и разработки за период с начала действия меры выросли в текущих ценах в 2,1 раза¹. При этом ситуация очень поляризованная: 10 компаний обеспечили 80% суммарного роста внебюджетного финансирования исследований и разработок².

Однако рост объемов финансирования необязательно является признаком возросшей инновационности. Так, средства могут вкладываться в доработку существующих технологий. Действительно, большинство госкомпаний инвестирует в модернизацию, и только 34% финансируют НИОКР, новые для рынка³ (рис. 14).

Такой результат неслучаен: в госкомпаниях практически не проводится оценка приоритетных технологий, технологический мониторинг, не определяются долгосрочные приоритеты. Этим госкомпании отличаются от крупных корпораций Европы, США и Японии, более 80% которых планируют свое технологическое развитие. В российских госкомпаниях приоритет отдается госзаказу, поэтому у них краткосрочный горизонт планирования, «подстроенный» под бюджетный цикл.

Госкомпании остаются во многом замкнутыми на себя: взаимодействие с вузами в научной сфере развивается, но неактивно ввиду недостаточной, по мнению компаний, компетенции вузов в решении исследовательских задач. Вузы привлекательны в первую очередь как образовательные учреждения. Что касается кооперации с малым бизнесом, то предпочтительной формой является покупка малых фирм или долевое участие в их капитале⁴. На аутсорсинге малые компании используются мало.



Рис. 14. Степень вовлеченности государственных компаний в разные виды инновационной деятельности, % от числа обследованных компаний

Источник: Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / Гершман М.А., Зинина Т.С., Романов М.А. и др.; науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 12.

¹ Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / Гершман М.А., Зинина Т.С., Романов М.А. и др.; науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 18.

² Там же. С. 22.

³ Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / Гершман М.А., Зинина Т.С., Романов М.А. и др.; науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 12.

⁴ Там же. С. 91.

Таким образом, ПИР пока не стали инструментом стимулирования разработки новых технологий и формирования цепочек добавленной стоимости. Поэтому по итогам их оценки Минэкономразвития России рекомендовало компаниям усовершенствовать процедуры составления и реализации своих программ. Программы, пересмотренные по новым регламентам, должны быть составлены к апрелю 2016 г.¹. Основные новшества: введение элементов стратегического планирования, процедур выбора приоритетов «сверху вниз», чтобы они были актуальными для компании в целом, а также оценка коммерческого потенциала проектов стоимостью более 1 млрд руб.². Таким образом, усовершенствования касаются отчетности и некоторых организационных и логистических процедур при том, что сохраняется парадигма «принуждения» к инновациям.

При всей важности стратегического планирования его связь с интересом компаний к инновационной деятельности опосредованная. Компании могут научиться – под давлением государства – лучше составлять долгосрочные планы, однако вряд ли это создаст дополнительную мотивацию к инвестированию в инновации. Проблема лежит в более широкой области экономического регулирования работы госкомпаний, поэтому точечные воздействия на инновационную составляющую их работы приносят незначительные результаты.

В отличие от крупного бизнеса средние высокотехнологичные компании не охвачены специальными государственными мерами. Тем не менее именно в этом сегменте есть группа быстрорастущих высокотехнологичных компаний, показывающих высокие результаты как по наращиванию вложений в НИОКР, так и по выручке и росту экспорта высокотехнологичной продукции. Изучение таких компаний на примере выборки из 75 организаций, результаты которого были обнародованы в 2015 г., показало, что компании были созданы в основном около 20 лет назад, т.е. с использованием ресурсов, созданных еще во времена Советского Союза. В течение всего периода своего развития 77% компаний предоставлялись те или иные формы господдержки (от грантов и займов до налоговых и таможенных льгот). Однако она имела критическое значение только для 17% компаний³. Ожидается высоко компании оценили гранты фонда Бортника и субсидии, в то время как работа институтов развития была признана малозначимой («Роснано», «Сколково»), Российский фонд технологического развития, Российская венчурная компания (РВК)). Минимально полезным оказалось косвенное регулирование в форме таможенных льгот резидентам «Сколково» и особых экономических зон⁴. При этом серьезным препятствием для развития компании считают не неэффективность господдержки, а административные барьеры, выстроенные государством. В первую очередь развитие тормозят отсутствие нормативной базы для применения новых технологий, а также избыточные и сложные процедуры контроля государства за деятельностью компаний⁵.

¹ Горбатова А. Невесомые инновации. 6 июля 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=100667#.VnBdvb8yTOA

² Едовина Т. Инновации ищут большей доли // Коммерсантъ. 3 июля 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2759787>

³ Медовников Д., Розмирович С., Оганесян Т. Кандидаты в чемпионы: особенности российских быстрорастущих технологических компаний, их стратегии развития и возможности государства по поддержке реализации этих стратегий. РВК, НИУ ВШЭ, РВС, МСП банк. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 28.

⁴ Там же. С. 29.

⁵ Там же. С. 31.

Что касается цепочек создания добавленной стоимости, то средние компании встраиваются в них достаточно активно: почти половина сотрудничает с вузами в области НИОКР, и для них очень важны контракты с госкомпаниями на поставку продукции. Однако госкомпании также ориентированы на госзаказ, таким образом, круг замыкается: все ждут денег от государства. В частности, средние компании из всех видов государственной помощи хотели бы получать прямую финансовую поддержку (льготные кредиты, гранты на НИОКР¹), и только 15% компаний заинтересованы в использовании налоговых льгот.

Опрос показывает, что быстрорастущие компании – это не неожиданно вырвавшиеся вперед стартапы, а поступательно развивавшиеся малые компании, со временем ставшие средними. Характерно, что в 2015 г. была отмечена распространенность в России моды на запуск стартапов² при отсутствии системы их дальнейшей поддержки и мониторинга. Работа по запуску стартапов в ряде институтов развития превратилась в самоцель, и это не приводит к росту вклада малого инновационного бизнеса в экономику страны. В итоге эксперты считают, что поддержка государством малого инновационного бизнеса пока недостаточна (рис. 15)³.

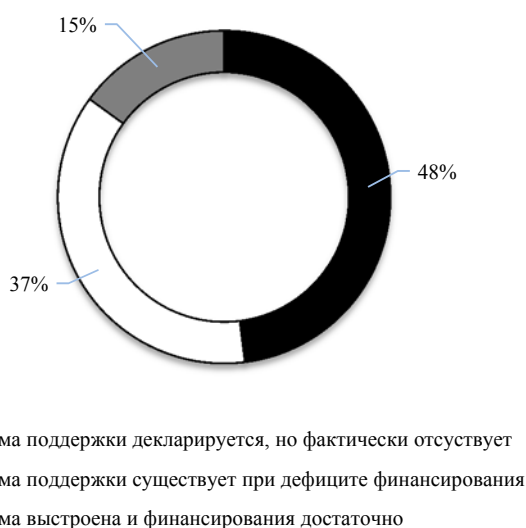


Рис. 15. Оценка роли государственной поддержки малых и средних технологических предприятий, %

Источник: Россия: курс на инновации. Вып. III. М.: РВК; F&S, 2015. С. 65.

¹ Медовников Д., Розмирович С., Оганесян Т. Кандидаты в чемпионы: особенности российских быстрорастущих технологических компаний, их стратегии развития и возможности государства по поддержке реализации этих стратегий. РВК, НИУ ВШЭ, РВС, МСП банк. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 30.

² Канин В. Почему стартапы больше никому не нужны // РБК. 9 ноября 2015 г. С. 19. <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949998112082>

³ Опрос проводился в мае 2015 г. и охватил 176 респондентов, представляющих бизнес (46%), структуры государственной власти и институты развития (21%), научное и образовательное сообщество (по 12%) и консультантов (9%). Источник: Россия: курс на инновации. Вып. III. М.: РВК; F&S, 2015. С. 100.

Одним из элементов государственной поддержки, важной для развития малых фирм, включая стартапы, является наличие технологической инфраструктуры (технопарки, инкубаторы, зоны), а также доступность венчурного капитала. Если по первому параметру в России есть постоянное, хотя и не всегда результативное, развитие, то в области венчурного финансирования страна начала постепенно двигаться в тупик. Вклад в это вносят новая геополитическая ситуация, с одной стороны, и недостаточное внимание институтов развития к созданию венчурных фондов – с другой. По сути, с перепрофилированием РВК на работу по национальной технологической инициативе в стране прекратилось создание частно-государственных венчурных фондов. Это одна из причин сокращения объемов российского венчурного рынка¹. Причем, по данным ОЭСР, все это происходило на фоне сильного отставания России от технологически развитых стран по объему венчурных инвестиций: они составляют менее 0,012% ВВП. Для сравнения: в Израиле – 0,38%, в США – 0,28%, в Канаде – около 0,1%².

Технопарки как один из важных видов инфраструктуры для поддержки малого инновационного предпринимательства опять оказались в зоне повышенного внимания, в том числе в связи с развитием крупных территориально-инфраструктурных проектов, таких как «Иннополис» и «Технологическая долина МГУ». В изданном в 2015 г. «Обзоре по науке» ЮНЕСКО было отмечено, что в России действуют 88 технопарков, из которых только 15 эффективно работают³. Более подробный анализ технопарков, представленный в «Insider's Guide to Russian Hi-Tech Hubs»⁴, раскрывает некоторые причины отклонения российских технопарков от мировых стандартов. В российских технопарках «выживают» только 27% компаний, за рубежом – 85–90%⁵. По мнению экспертов, это происходит вследствие того, что технопарки плохо формулируют цели своего развития, а государство не выработало системы их финансирования и иной поддержки⁶. В итоге руководство технопарков зарабатывает в основном на сдаче помещений в аренду (около 70% суммарного дохода), в то время как по международным нормам как минимум половина доходов технопарков должна формироваться за счет оказания различного рода услуг компаниям⁷. Наконец, российские технопарки работают вне связи с венчурными фондами, каждый тип инфраструктуры функционирует сам по себе. За рубежом же такая связь обязательно налажена.

Однако есть и исключения. Так, новосибирский Академпарк стал самой крупной производственной площадкой области. Средние темпы роста выручки компаний технопарка за кризисные 2014–2015 гг. составили 25%⁸. Основа успеха – это, скорее всего, действие

¹ По данным Российской ассоциации венчурного инвестирования, за 9 месяцев 2015 г. капитализация венчурных фондов сократилась на 8%, а объем вложений в российские компании стал втрое ниже, чем год назад. См.: *Едовина Т.* Венчурные инвесторы опасаются рисковать // Коммерсантъ. 11 декабря 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2874219>

² OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society, OECD Publishing, Paris, 2015. P. 174.

³ UNESCO Science Report: towards 2030. UNESCO, Paris, 2015. P. 359.

⁴ Insider's Guide to Russian Hi-Tech Hubs // Russia Direct. No. 9. June 2015.

⁵ Там же. С. 6.

⁶ Там же. С. 10.

⁷ Там же. С. 12.

⁸ Академпарк стал самым производительным предприятием Новосибирской области в 2015 г. 26 января 2016 г. <http://sib.fm/news/2016/01/26/akadempark-samy-proizvoditelnym-v-novosibirskoj-oblasti>

трех факторов: значительная доля частных инвестиций, которые были вложены в строительство Академпарка, низкий уровень госзаказа, а также оригинальная модель ведения бизнеса (предоставление технологических сервисов, строительство специальных центров технологического обеспечения внутри технопарка)¹. Иными словами, успех был обеспечен за счет преимущественной опоры на частный бизнес и понимания его потребностей.

5.4.6. Новые инфраструктурные проекты

В 2015 г. активно разворачивались два инфраструктурных проекта – «Технологическая долина Московского государственного университета (МГУ)» и «Иннополис» (под Казанью).

«Иннополис» представляет собой тиражирование модели «Сколково», но в рамках одной отрасли – информационных технологий (ИТ). Признаки, делающие его похожими на «Сколково»: строительство городской инфраструктуры, создание нового университета в сотрудничестве с американским вузом (с Университетом Карнеги–Меллон), поддержка инновационных компаний по территориальному принципу. «Иннополис» вырос из особой экономической зоны технико-внедренческого типа. Начиная с 2013 г. на его постройку было выделено 12,1 млрд руб., и доля государства в инвестициях составила 97,5%². В июне 2015 г. «Иннополис» был открыт. Данный проект примечателен тем, что строительство шло быстрыми темпами, набор в университет сразу составил 400 студентов (вдвое больше, чем в Сколковском институте науки и технологий – Сколтехе), – и все это при относительно скромных бюджетных вложениях (проекты «Сколково» и «Технологической долины МГУ» на порядок дороже).

Цель проекта – привлечь в город 60 тыс. специалистов в области ИТ. 7 лет назад не удалось реализовать более скромную идею – привлечь в Дубну 10 тыс. программистов. При этом инфраструктура Дубны более выигрышная, чем у «Иннополиса», поэтому для достижения такой амбициозной цели проект реализуется в режиме «ручного управления», под патронатом президента Республики Татарстан и главы федерального Министерства связи и массовых коммуникаций РФ³. Это может обеспечить на какое-то время приток внебюджетного финансирования за счет «привлечения» компаний к инвестированию проектов. Однако результат будет временным, так как не создаются стимулы к проявлению частной инициативы. Тем не менее проект может создать прецедент успешного строительства нового города с «западным» университетом.

Режим «ручного управления» характерен и для проекта «Технологической долины МГУ». О нем впервые объявили в 2013 г., а реализация должна быть завершена в 2018 г. Согласно уставным документам, проект нацелен на обеспечение молодых исследователей хорошо оплачиваемой работой за счет в том числе создания новых лабораторий, а также выполнения совместных с промышленностью исследовательских работ. Преду-

¹ Подробнее о центрах технологического обеспечения см.: Место встречи идей и денег. 29 октября 2014 г. <http://sib.fm/interviews/2014/10/29/mesto-vstrechi-idej-i-deneg>

² *Королев И.* Минэкономсвязи установило «Иннополису» фиктивные показатели, чтобы не пришлось возвращать деньги. 20 ноября 2015 г. http://www.cnews.ru/news/top/2015-11-20_minkomsvyazi_ustanovilo_innopolisu_fiktivnye

³ *Щукин А.* ИТ-город в чистом поле // Эксперт. 13 июля 2015 г. № 29. <http://expert.ru/expert/2015/29/it-gorod-v-chistom-pole/>

считается также строительство научных и жилых помещений в районе МГУ. В проекте, в том числе в отборе лабораторий и центров для размещения в «Технологической долине», важную роль играет НКО «Иннопрактика»¹, которая по своим функциям выступает посредником между молодыми исследователями долины и крупным бизнесом, заинтересованным в сотрудничестве. При участии «Иннопрактики» в 2015 г. были открыты 16 междисциплинарных лабораторий, сфокусированных на прикладных исследованиях².

Объемы финансирования, которые предполагается выделить на строительство долины, точно не указываются и, по разным источникам, составляют от 110 млрд до почти 150 млрд руб.³. При этом примерно 65% средств предназначено для развития и строительства лабораторий МГУ. Предполагается также, что активное участие в финансировании проекта примут крупнейшие российские компании, помогая МГУ наполнить фонд целевого капитала. Подобная схема была реализована ранее – на первых этапах формирования Сколтеха, однако в дальнейшем правительство признало нецелесообразным «принуждение» бизнеса к такого рода меценатству. В новом проекте история повторяется, однако может иметь другие результаты, поскольку к предпринимателям с просьбой о поддержке МГУ обратился президент В.В. Путин⁴.

5.4.7. Национальная технологическая инициатива

2015 год был отмечен появлением нового большого проекта – Национальной технологической инициативы (НТИ). Термин «национальная технологическая инициатива» был впервые использован президентом В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию в декабре 2014 г. В нем было объявлено о начале реализации НТИ с пояснением, что такая инициатива должна помочь определить приоритеты и задачи развития на 10–15-летний период⁵. Была поставлена амбициозная цель: сформировать механизм, который обеспечит сопряжение глобальных задач экономического развития страны, определяемых ими технологических приоритетов и механизмов реализации последних.

На первом этапе, в начале года, разные организации занимались содержательным наполнением самого понятия НТИ и составляющих его компонентов. Свое видение НТИ предложили Агентство стратегических инициатив (АСИ), РАН, Министерство образования и науки РФ, а также Экспертный совет при Правительстве РФ.

В проекте «Основы национальной технологической инициативы», разработанном РАН, акцент был сделан на обеспечении глобального технологического паритета России и стран – технологических лидеров, которое невозможно без развития фундаментальной науки, так как «современное состояние фундаментальной науки определяет состояние

¹ Вокруг «Иннопрактики» много спекуляций и домыслов в связи с тем, что, по данным Reuters и РБК, ее возглавляет дочь президента РФ К. Тихонова. Однако эта информация официально не подтверждена и не опровергнута.

² *Корягин В.* Почему МГУ поднимается в мировых рейтингах лучших вузов. 21 октября 2015 г. <http://lenta.ru/articles/2015/10/21/msugetshigh/>

³ *Баданин Р., Воронина А., Рустамова Ф., Осетинская Е.* Долина знаний // РБКDaily. 29 января 2015 г. <http://rbcdaily.ru/economy/562949993816447>

⁴ *Меликян Т.* Золотые Воробьевы горы. Путин предложил миллиардерам солидарно помочь МГУ // Lenta.ru. 28 мая 2015 г. <http://lenta.ru/articles/2015/05/28/mgutext/>

⁵ Послание Президента Федеральному Собранию. 4 декабря 2014 г. <http://www.kremlin.ru/news/47173>

бизнеса в долгосрочной перспективе»¹. Исходя из этого обосновывались задачи импортозамещения, реиндустриализации, а также совершенствования методики выбора научных и технологических приоритетов. В проекте РАН были выделены 7 приоритетных направлений научно-технологического развития, которые представляют собой как целые отрасли, так и отдельные технологии и научно-технологические направления: энергетика, оборона и безопасность, фармацевтика, медицинская техника, продовольствие, информационные технологии, новые материалы².

Экспертный совет при Правительстве РФ рассматривал НТИ как комплексную программу для достижения глобальной конкурентоспособности с развитыми странами в наиболее перспективных секторах экономики и сегментах мировых рынков³. Понятия НТИ, предложенные Экспертным советом и РАН, во многом похожи, они развивают в определенном смысле традиционные для российской научно-технологической политики подходы.

В трактовке АСИ национальная технологическая инициатива – это в первую очередь формирование новых потребительских рынков, сетевых по своему характеру: «выбор будет проводиться с учетом основных трендов мирового развития исходя из приоритета сетевых технологий, сконцентрированных вокруг человека как конечного потребителя»⁴. Предполагается, что через 10–20 лет объем таких рынков должен превысить 100 млрд долл., и Россия имеет шанс занять там достойное место⁵. Подход АСИ в итоге лег в основу дальнейшей разработки дорожных карт НТИ.

Для точной идентификации рынков началась детальная проработка 4 взаимосвязанных параметров: «рынки», «технологии», «инфраструктура» и «институты». К маю 2015 г. уже были определены 9 рынков будущего. Они разделены на три группы: связанные с безопасностью страны и обеспечением ее ресурсами (рынки питания, энергии и безопасности); связанные с развитием транспортной системы (автотранспорт, воздушный транспорт и морской/речной транспорт); рынки, где в настоящее время происходит революционная смена технологий (рынки «цифрового» здоровья, новых финансов и нейрокоммуникаций)⁶. Похожий подход с предопределенным набором приоритетных областей был использован в 2009 г., когда президент Д. Медведев анонсировал выбор 5 «стратегических векторов модернизации» страны⁷, которые впоследствии легли в основу проекта «Сколково» и созданных в нем кластеров. В случае НТИ выбор именно этих 9 рынков был сделан на основе двух основных критериев: перспективы развития в глобальном контексте и наличие в стране компаний (людей), готовых стать лидерами и

¹ Основы Национальной технологической инициативы. Российская академия наук. Информационно-аналитический центр «Наука». Версия от 22 мая 2015 г. С. 7.

² Основы Национальной технологической инициативы. Российская академия наук. Информационно-аналитический центр «Наука». Версия от 22 мая 2015 г. С. 8.

³ Проект концепции разработки и реализации Национальной технологической инициативы. Экспертный совет при Правительстве РФ. 16 марта 2015 г.

⁴ <http://asi.ru/nti/>

⁵ Песков Д. Нас ожидает коренная перестройка основных отраслей // Коммерсантъ. 1 апреля 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2698958>

⁶ Национальная технологическая инициатива: «неудобные» вопросы и честные ответы. Материалы форсайт-флота. 12–16 мая 2015 г. АСИ, РВК, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. С. 5.

⁷ Медведев Д. Россия, вперед! 10 сентября 2009 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/5413>

взять на себя ответственность за развитие отраслей и выход на новые рынки. Соответственно, НТИ будет считаться реализованной в случае появления российских компаний-лидеров на глобальных технологических рынках в 2025–2035 гг.

В октябре были утверждены 4 дорожные карты: развития автотранспорта, воздушного транспорта и морского/речного транспорта (их реализацию будет курировать Министерство промышленности и торговли) и нейрокоммуникаций (находится в зоне ответственности Министерства образования и науки РФ). Работа ведется высокими темпами – предполагается, что уже в 2016 г. появятся первые результаты¹.

В замысле НТИ есть ряд новых и позитивных моментов. Во-первых, это переход к персональной ответственности, во-вторых, акцент на горизонтальные связи и, в-третьих, открытость системы – обсуждение перспективных рынков может быть продолжено и в 2016 г.

Промежуточным итогом 2015 г. стал, по сути, выбор новых технологических приоритетов, включая мультифункциональные технологии, которые важны для развития сразу нескольких из намеченных рынков будущего. Система приоритетных направлений приблизилась к структуре инициатив развитых технологических стран, что уже расценивается как шаг вперед. Действительно, в 2015 г. теме приоритетов уделялось специальное внимание, в том числе им было посвящено заседание Совета по науке и образованию². Это стало отражением определенного кризиса сложившихся подходов к формированию приоритетных направлений, которые начиная с 1996 г. (год, когда впервые список приоритетных направлений развития науки и технологий был утвержден на федеральном уровне) менялись очень мало.

В то же время принятый подход к формированию и реализации НТИ ставит возможность ее успеха в зависимость от ряда плохо прогнозируемых параметров, а именно от:

- 1) правильного предвидения будущего, а значит, от возможности и способности подобрать оптимальный состав экспертов;
- 2) возможности идентификации действительно ярких и харизматичных лидеров;
- 3) способности наладить механизмы реализации, движения к занятию намеченных рыночных ниш.

НТИ может привести к перестройке работы институтов развития, причем не только РВК, которая становится Проектным офисом инициативы³. В декабрьском Послании президента Федеральному Собранию было отмечено, что институты развития надо нацелить на технологическую модернизацию, оптимизировав их структуры и механизмы работы, поскольку «многие из них, к сожалению, превратились в настоящую помойку для «плохих» долгов»⁴. Однако первым шагом стала не оптимизация, а объявление о создании еще одной структуры – НКО «Агентство по технологическому развитию». Предполагается, что новое агентство будет работать в интересах компаний и централизованно заниматься трансфером зарубежных технологий в Россию (через заключение лицензи-

¹ О Национальной технологической инициативе. Заседание президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России. 16 октября 2015 г. <http://government.ru/news/20118/>

² Заседание Совета по науке и образованию. 24 июня 2015 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/49755>

³ <https://www.rusventure.ru/ru/nti/>

⁴ Послание президента Федеральному Собранию. 3 декабря 2015 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/50864>

онных соглашений, создание совместных предприятий), а также оказывать юридическую и консультационную поддержку¹. В том числе Агентство по технологическому развитию должно вести поиск технологий, важных для реализации НТИ и обеспечивающих выход на новые сетевые рынки. Таким образом, запуск НТИ будет влиять на «экосистему инноваций» с точки зрения корректировки и дополнения системы государственных инструментов технологического развития.

5.4.8. Влияние экономических санкций

В 2015 г. экономические санкции и реакция на них внутри страны ощутимо сказались на сфере науки и инноваций. Опрос, который в мае 2015 г. был проведен среди 176 экспертов, представляющих как бизнес, так и научно-образовательное сообщество, показал, что, по мнению большинства респондентов, новая геополитическая ситуация негативно влияет на развитие инновационной деятельности (рис. 16).

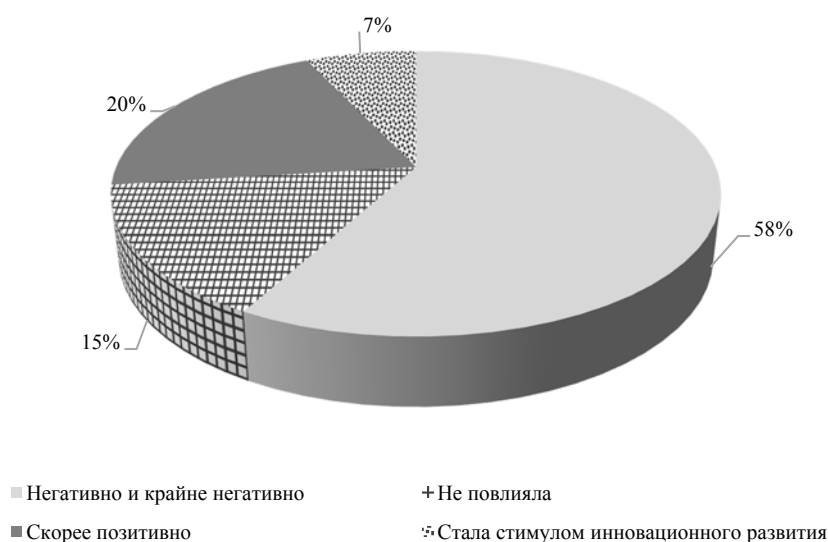


Рис. 16. Оценка влияния геополитической ситуации на развитие инновационной деятельности в России

Источник: Россия: курс на инновации. Вып. III. М.: РВК; F&S, 2015. С. 15.

Взаимосвязь между введением санкций в отношении России и переменами, ставшими заметными в российской науке в связи с новыми внешними условиями, отнюдь не однозначная. Не только начали происходить экономические изменения, но и общая атмосфера в сфере науки стала трансформироваться. В определенной мере знаковый отсчет можно вести с момента принятия Закона о нежелательных иностранных организациях²

¹ Трансфер технологий – импортзамещение без ущерба в качестве для потребителя. Глава «Деловой России» Алексей Репик – об Агентстве по технологическому развитию // Коммерсантъ. 27 января 2016 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2902055>; Об Агентстве по технологическому развитию. Заседание президиума Совета при президенте по модернизации экономики и инновационному развитию России. 5 февраля 2016 г. <http://m.government.ru/news/21674/>

² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201505230001?index=0&rangeSize=1>

(май 2015 г.). В сочетании с уже действующим Законом Российской Федерации «Об иностранных агентах» он запустил процесс серьезных изменений в системе негосударственной поддержки науки через некоммерческие фонды.

Согласно Закону о нежелательных иностранных организациях признание организации в таком качестве означает запрет работать в России. Данный статус получают организации, чья деятельность признана угрожающей основам конституционного строя, обороноспособности и безопасности России. Часто нежелательные организации – это те, которые финансируют НКО (некоммерческие организации), а последние затем признаются «иностранными агентами»¹.

Прямые следствия экономических санкций

Прямые следствия экономических санкций проявились достаточно быстро и выразились в повышении стоимости и снижении конкурентоспособности исследовательской деятельности в России. Стал нарастать дефицит зарубежного оборудования и реактивов, приобретаемых в основном в странах, которые ввели санкции, причем цена этого оборудования и реактивов резко возросла из-за падения курса рубля. Многие зарубежные фирмы, в том числе из стран Евросоюза, стали отказываться поставлять научное оборудование² и материалы из-за опасений, что они могут быть использованы для военных приложений³.

В условиях санкций усложнилась работа даже ИТ-сектора, который считается в России одним из самых развитых и успешных. Оказалось, что распространенность зарубежных программных продуктов в стране очень высокая (табл. 15).

Таблица 15

Доля зарубежных программных продуктов в РФ

Продукт	Доля, %
Офисные приложения	100
Системы визуализации	93
Операционные системы для компьютеров	93
Базы данных	86
Операционные системы для серверов	75
Системы коллективной работы	68
Геоинформационное программное обеспечение	45
Инженерное программное обеспечение	34

Источник: Воронина Ю. Свой софт ближе // Российская бизнес-газета. 2014. № 46. С. 4.

Своеобразным откликом на внешнее давление можно рассматривать собственные инициативы университетов и научных организаций в виде ограничения количества научных командировок в западные страны, отслеживания статей, публикуемых за рубежом, и не только для того, чтобы определять тех, кому выделить надбавку за публикацию в рейтинговом журнале. Началось воссоздание специальных подразделений в университетах и НИИ, контролирующих связи с иностранцами⁴. При этом следует подчеркнуть, что

¹ Перемитин Г. Путин подписал закон о нежелательных иностранных организациях. <http://top.rbc.ru/politics/23/05/2015/55609f719a794774b30bd2a7> 23.05.2015 г.

² Санкции дошли и до российской науки. <http://укроп.org/санкции-дошли-и-до-российской-науки/> 14 августа 2015 г.

³ Например, запчасти для лазеров.

⁴ Gerden E. Russia Faces International Scientific Blockage. <http://www.rsc.org/chemistryworld/2015/08/russia-faces-international-scientific-blockade> 13 August, 2015

формальных запретов на уровне федеральных органов власти нет, и слова об интернационализации науки по-прежнему звучат в документах и официальных речах.

Косвенные следствия

Косвенные последствия введения санкций выразились в том, что стало созревать и расти неприятие работы зарубежных представительств организаций, поддерживающих в том числе образование и науку, из стран, введших санкции, либо российских структур, каким-либо образом ассоциировавшихся с поддержкой и продвижением «иностранных» идей и взглядов.

Как следствие, из сферы российской науки, где и так было мало негосударственных фондов, стали вынужденно уходить организации, многие годы реализовывавшие программы поддержки научных исследований и подготовки кадров как в естественных, так и в общественных науках. Наиболее широко обсуждалось внесение в мае 2015 г. в список «иностранных агентов» российского благотворительного фонда «Династия» за то, что средства основателя фонда Дмитрия Зимина, которые тратились на содействие российской науке, хранились за рубежом. Политическая деятельность вменялась фонду за поддержку фонда «Либеральная миссия», руководимого Е. Ясиным¹. Таким образом, по логике Минюста России получалось, что Фонд Зимина заслуживает статус «иностранный агент» за поддержку политической деятельности на зарубежные средства.

В защиту фонда и за его исключение из списка «иностранных агентов» выступило множество российских научных организаций и отдельных ученых, международная общественность, а также Совет по науке при Министерстве образования и науки РФ². Однако протесты не помогли, и в июле 2015 г. Совет фонда «Династия» принял решение о его ликвидации³.

Менее громкие события, проходившие в той же логике и приведшие к аналогичным последствиям: закрытие российского филиала Фонда Макартуров и двух фондов, основанных Дж. Соросом, – «Открытое общество» и «Содействие»⁴. В июле 2015 г. эти фонды попали в патриотический «стоп-лист»⁵ Совета Федерации в качестве кандидатов в «нежелательные организации»⁶.

Руководство Фонда Макартуров приняло решение о прекращении своей работы в России⁷. Фонд начал реализацию программ в России в 1992 г. и поддерживал как индивидуальных исследователей в области общественных наук, так и российские университеты.

¹ Грозовский Б., Эппле Н., Антекар П. Дмитрий Зимин и Евгений Ясин как угроза российской безопасности // Ведомости. 26 мая 2015 г. № 3838. <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/05/26/593621-dmitrii-zimin-i-evgenii-yasin-kak-ugroza-rossiiskoi-bezopasnosti>

² Хохлов А. Катастрофа происходит на наших глазах. http://www.gazeta.ru/science/2015/05/28_a_6736753.shtml 28 мая 2015 г.; Тагаева Л., Антонова Е., Рустамова Ф. Закат «Династии» // РБК. 26 мая 2015 г. № 88. С. 10–11 (<http://rbcdaily.ru/industry/562949995305596>)

³ Фонд «Династия» принял решение о ликвидации. <http://newsru.com/russia/08jul2015/dynasty.html> 8 июля 2015 г.

⁴ Фонды «Открытое общество» и «Содействие» признаны в России нежелательными // Интерфакс. 30 ноября 2015 г. <http://www.interfax.ru/russia/482304>

⁵ Совет Федерации обнародовал «патриотический стоп-лист» из 12 иностранных НКО. <http://www.interfax.ru/russia/452158> 7 июля 2015 г.

⁶ Братерский А. «Нежелательный» Джордж Сорос. http://www.gazeta.ru/politics/2015/08/12_a_7683475.shtml 12 августа 2015 г.

⁷ Мухаметшина Е. Из России ушла первая из организаций, внесенных в «патриотический стоп-лист». О закрытии российского филиала объявил американский Фонд Макартуров // Ведомости. 23 июля 2015 г.

Самой масштабной его инициативой в области российской науки стала программа «Фундаментальные исследования и высшее образование», на которую за 1998–2009 гг. фонд выделил 32 млн долл. Программа выполнялась в партнерстве с Минобрнауки России и при его финансовом участии. В рамках программы было создано 20 научно-образовательных центров (НОЦ) в российских университетах в области естественных наук. Модель НОЦ была официально признана эффективной, поэтому центры в какой-то мере стали прообразом будущих НОЦ, создание и работа которых в российских университетах и научных организациях поддерживались из средств федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

В декабре 2015 г. закрылась еще одна организация, активно поддерживавшая в партнерстве с Минобрнауки России научную и инновационную деятельность в российских вузах, – Американо-российский фонд по экономическому и правовому развитию (USRF). После его включения в перечень «нежелательных организаций» на следующий же день фонд объявил о прекращении своей деятельности в России и о закрытии офиса в Москве¹.

Закрытие фондов – вполне рациональное решение их руководителей: после того как организация получает статус «иностранный агент», ее деятельность затрудняется. Так, практически это означает запрет на работу с бюджетными учреждениями, а именно они составляют основной контингент организаций науки и образования. Такая же ситуация складывается и с «нежелательными организациями» – получать их гранты становится рискованным.

Объяснение того, почему фонды, долгие годы поддерживавшие образование и науку и деятельность которых неоднократно положительно оценивалась российскими властями, оказались нежелательными и иностранными агентами, лежит в политической плоскости и не связано с результатами их поддержки науки. Такой своеобразный отклик на введение санкций негативно влияет на состояние российской науки не только в экономическом, но и в психологическом плане, меняя атмосферу внутри научного сообщества.

Международное сотрудничество и санкции

При росте напряженности между Россией и наиболее развитыми инновационными странами продолжается официальная риторика в поддержку развития международной деятельности в области науки. Более того, постоянно подчеркивается, что наука интернациональна и что международное научное сотрудничество – основа развития. Так, Проект 5-100 поощряет вузы публиковаться за рубежом и участвовать в международной деятельности, приглашать на работу иностранных специалистов. Это действительно важно, так как пока российские публикации редко входят в число высокоцитируемых, и это отличает Россию от многих даже развивающихся стран. За период 2004–2015 гг.

<http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/07/23/601800-iz-rossii-ushla-pervaya-iz-organizatsii-vnesennih-v-patrioticheskii-stop-list>

¹ Обращение к партнерам и благополучателям фонда USRF. 8 декабря 2015 г. http://www.usrf.ru/news_feed/general_rus/news_article_1449567272.html

только 6% высокоцитируемых российских статей были написаны российскими учеными самостоятельно, а остальные – лишь в соавторстве с зарубежными коллегами¹.

Однако постепенно приоритеты меняются. В страновом аспекте на первый план выходит группа стран – членов БРИКС, а с точки зрения персонального состава новые надежды возлагаются на развитие сотрудничества с представителями русскоязычной диаспоры.

Анализ результативности научной деятельности в странах БРИКС свидетельствует о том, что пока научные связи между членами группы слабые. Более того, страны БРИКС стремятся сотрудничать не друг с другом, а со странами – научными лидерами². Собственные результаты БРИКС пока недостаточно высоки.

Диаспора активна в развитии связей, в том числе помогая создавать современные лаборатории в вузах на средства Проекта 5-100³. Недавний опрос 150 представителей русскоязычной научной диаспоры показал, что интенсивно взаимодействующие с Россией члены диаспоры лояльны и стараются развивать сотрудничество, абстрагируясь от политических проблем, включая санкции⁴.

Диаспора – это в какой-то мере «мягкая сила» в ситуации санкций и в целом неблагоприятной геополитической обстановки. Активные ее члены готовы преподавать, участвовать в исследовательских проектах (в том числе по международным грантам), а также обучать российских аспирантов. Около 2/3 респондентов предложили новые механизмы сотрудничества или улучшения существующих государственных инициатив. Высказанные идеи сложно свести к каким-то типовым «блокам». Но есть два вида деятельности, в которых готовы принимать участие очень многие представители диаспоры. Это программы международных обменов (стажировок) разного формата (в том числе для подготовки аспирантов, студентов и поездок иностранных ученых) и совместная подготовка аспирантов и дипломников. Следует отметить, что ряд предложений уже сейчас могут быть реализованы отдельными НИИ или вузами без разработки специальных программ федерального или регионального значения. При этом важно повысить информационную открытость университетов и научных организаций, поскольку сейчас зарубежным ученым сложно найти на сайтах российских организаций хорошо структурированную информацию о возможностях сотрудничества.

Вместе с тем внутри страны отношение к активной части диаспоры противоречивое. Так, опрос вузов, сотрудничающих с русскоязычными зарубежными учеными, который также проводился в ходе исследования взаимосвязей с диаспорой, показал, что ключевые проблемы состоят в том, что зарубежные ученые «дорого стоят» (им надо много пла-

¹ По данным П. Касьянова, Thomson Reuters. См.: *Болохова К.* Высокоцитируемые ученые и организации получили награды на «ВУЗПРОМЭКСПО-2015». 4 декабря 2015 г. http://www.stf.ru/material.aspx?CatalogId=222&d_no=110553#.Vm2wAb8yTOA

² *Дежина И.* Страны БРИКС: направления научной кооперации // *Мировая экономика и международные отношения.* 2015. № 9. С. 14–23.

³ Русскоговорящие ученые США, Европы и Азии планируют создать в ТПУ шесть лабораторий. <http://news.tpu.ru/news/2015/05/05/23341/> 22 мая 2015 г.; В СПбПУ создан первый в России мультидисциплинарный Центр научных исследований RASA <http://www.sdelanounas.ru/blogs/53229>

⁴ Опрос проводился в феврале–марте 2015 г. и состоял из анкетирования русскоязычных ученых, работающих за рубежом, и затем интервью по скайпу с избранным числом респондентов. См.: *Дежина И.* Русскоязычная научная диаспора: опыт и перспективы сотрудничества с Россией // *Социология науки и технологий.* 2016. № 1 (в печати).

тять), они проводят мало времени в России и не понимают российских реалий. В академической среде также достаточно распространено суждение, что представители диаспоры не всегда обладают такой квалификацией, которая позволила бы быстро повысить уровень российских исследований¹. Тем не менее сотрудничество было налажено уже довольно давно: у опрошенных университетов стаж «работы с диаспорой» в среднем вдвое больше, чем время, в течение которого реализуются госпрограммы сотрудничества². В настоящее время именно представители научной диаспоры могут способствовать укреплению связей с международным научным сообществом.

В связи с этим актуальным представляется усиление фокуса на сетевое взаимодействие российских лабораторий, созданных в последние несколько лет с участием представителей диаспоры. В стране уже сложилась критическая масса таких структур, и сетевые проекты могли бы повысить результативность их работы, одновременно способствуя упрочению и расширению контактов с русскоязычными учеными-соотечественниками. Кроме того, начавшийся в 2015 г. проект обучения за рубежом «Глобальное образование»³ также позволяет использовать потенциал диаспоры за счет привлечения университетских лабораторий, которые возглавляют русскоязычные ученые, к подготовке российских специалистов в рамках данной программы.

* * *

Стратегическое позиционирование сферы науки изменилось: обозначился переход от амбициозных целей к задачам умеренного роста. Ключевые показатели расходов на НИОКР и результативности научной деятельности, которые планировалось достичь к 2015 г., теперь отнесены на 2020 г. Это связано в том числе с сокращением бюджетных ассигнований на науку в условиях неопределенности перспектив наращивания инвестиций бизнес-сектора в исследования и разработки.

Реформа академического сектора идет медленно, согласования между ведомствами непростые, ясные среднесрочные планы реструктуризации отсутствуют. Имеющийся в этом сегменте деятельности элемент «гражданской науки» в виде Совета по науке при Министерстве образования и науки РФ и Научно-координационного совета при ФАНО⁴ способствовал сглаживанию противоречий и согласованию позиций. Тем не менее очевидно позитивных результатов реформы академического сектора пока нет. Не стано-

¹ См., например, интервью с академиком А. Асеевым: Механик А. Балом правят интересы, далекие от истины // Эксперт. 25 мая 2015 г. <http://expert.ru/expert/2015/22/balom-pravyat-interesy-dalekie-ot-istiny/>

² Дежина И. Ответы на открытые вопросы. 13 ноября 2015 г. <http://sk.ru/news/b/articles/archive/2015/11/13/otvety-na-otkrytye-voprosy.aspx>

³ В рамках данной программы Министерство образования и науки РФ оплачивает обучение российских студентов в лучших зарубежных университетах с условием возвращения выпускников в Россию для работы в научных организациях, вузах и компаниях. Приоритет отдан техническим, медицинским, компьютерным специальностям, а также специализациям в области химии и энергетики. *Источник:* <http://educationglobal.ru/ns/overview/>

⁴ НКС был образован 25 ноября 2014 г. согласно Приказу ФАНО «О научно-координационном совете при Федеральном агентстве научных организаций» от 25 ноября 2014 г. № 1087 (<http://fano.gov.ru/common/upload/library/2014/11/main/prkaz1087.pdf>), и его персональный состав пересекается с членами Совета по науке при Минобрнауки.

вятся альтернативой академии и вузы, хотя они активно наращивают формальные показатели научной продуктивности. Пока потенциал университетов в сфере НИОКР остается недостаточным, о чем свидетельствует более высокое качество академических работ и слабое развитие связей вузов с промышленностью.

В инновационной сфере наиболее заметным событием стала замена идеологии «от науки – к рынку» на идеологию «от рынков будущего – к их технологическим и научным проекциям сегодняшнего дня», что выразилось в формировании Национальной технологической инициативы. Расчет на разработку новых технологий при ослабленной реформами науке крайне рискованный. Поэтому создается Агентство по технологическому развитию, которое будет закупать технологии за рубежом. Фактически это означает переход к имитационной модели развития в области инноваций. Действительно, в настоящее время надежд на собственные научные разработки и их быстрый ввод в практику мало, поэтому трансфер зарубежных технологий для решения задач НТИ оправдан. Вместе с тем в такой конструкции бизнес должен проявлять высокую заинтересованность в инновациях. Теоретически можно сделать ставку на успешные быстрорастущие средние технологические компании. При изменении парадигмы производства (переход к новым производственным технологиям в широком смысле) они могут стать опорой технологического развития. Однако в широких масштабах бизнес-сектор пока недостаточно активен не из-за слабости институтов развития, а в немалой степени по причине созданных государством административных и экономических барьеров.

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация¹

6.1.1. Масштабы государственной собственности

По данным реестра федерального имущества, динамика количества организаций, являющихся его правообладателями, а также хозяйственных обществ с государственным участием в 2013–2015 гг. складывалась следующим образом (табл. 1)².

Таблица 1

Число организаций, использующих федеральное имущество, в 2013–2015 гг.

Дата	Количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности (включая специальное право), ед.	Количество правообладателей объектов учета федерального имущества, не являющихся хозяйственными обществами и товариществами, ед.			
		всего	в том числе		
			ФГУП ³	ФКП	ФГУ
На 1 января 2013 г.	2442/2337 ^а	22330	1800/1795 ^б	72	20458
На 1 апреля 2013 г.	2412	21459	1775	73	19611
На 1 октября 2013 г.	2281	20175	1742	73	18360
На 1 января 2014 г.	2203 ^б	19733	1727/1181 ^г	76	17930
На 1 апреля 2014 г.	2142	19603	1789	78	17736
На 1 июля 2014 г.	2100	19318	1704	77	17537
На 1 декабря 2015 г.	1783/1719 ^а	...	1257/1178 ^б	43 ^в	16802 ^в

^а – по данным действующей приватизационной программы на 2013–2016 гг., кроме того по данным реестра федерального имущества на 31 декабря 2012 г. помимо акций 2442 АО в нем были учтены доли 19 обществ с ограниченной ответственностью (ООО), что суммарно составляет 2461 ед.;

^б – по данным действующей приватизационной программы на 2013–2016 гг.;

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, А. Радыгин – РАНХиГС при Президенте РФ.

² Здесь и далее использованы следующие информационные материалы Росимущества, представленные на www.gosim.ru (включая Отчеты о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г. и 2015 г., Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2014 гг., Годовой отчет об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за 2013 г. и др.), Минэкономразвития России, представленные на www.economy.gov.ru, и Федерального казначейства (Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (ежемесячный), www.roskazna.ru).

³ ФГУП – федеральное государственное унитарное предприятие.

^в – в Годовом отчете об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за 2013 г. указанная величина (2203 ед.) включает 17 ООО и 90 АО, где РФ обладает специальным правом на участие в управлении, не являясь при этом владельцем акций;

^г – по данным Отчета о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. к началу 2014 г. РФ являлась собственником имущества 1181 ФГУПа, что почти на 1/3 меньше данных реестра федерального имущества и вызывает очень большие вопросы;

^д – по данным презентации Росимущества, сопровождавшей обсуждение в конце 2015 г. изменений в ГП «Управление федеральным имуществом», предлагаемых по рекомендациям Счетной палаты, в реестре федерального имущества представлены сведения о 1783 ОАО, ЗАО и ООО при несколько меньшем (на 3,5%) количестве пакетов акций и долей;

^е – по данным презентации Росимущества, сопровождавшей обсуждение в конце 2015 г. изменений в ГП «Управление федеральным имуществом», предлагаемых по рекомендациям Счетной палаты, в реестре федерального имущества представлены сведения о 1257 ФГУПах, тогда как к началу IV квартала она была несколько меньшей (примерно на 6%);

^ж – по данным презентации Росимущества, сопровождавшей обсуждение в конце 2015 г. изменений в ГП «Управление федеральным имуществом».

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы; www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г., 17 января 2014 г., 18 апреля 2014 г., 7 августа 2014 г.; Годовой отчет об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за 2013 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.rosim.ru, 19.02.2015; www.rosim.ru, 21.12.2015.

Примерно за полтора года (с середины 2014 г. по конец 2015 г.) произошло некоторое сокращение количества организаций, использующих федеральное имущество. В наибольшей степени оно коснулось федеральных казенных предприятий (почти на 45%), в наименьшей – федеральных госучреждений (примерно на 4%). Оценка динамики количества ФГУПов в высокой степени зависит от источника информации: если исходить из данных реестра федерального имущества, то с начала 2014 г. оно сократилось более чем на 1/4; если отталкиваться от данных, которыми оперирует Росимущество, то оно осталось практически без изменений. Уменьшение числа хозяйственных обществ с участием государства превысило 15%.

С точки зрения структуры акционерных обществ по размеру принадлежащего государству пакета и особенностям используемого управленческого механизма наиболее полные доступные данные представлены в Отчете об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г.¹ По приведенным в нем данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом (ФГИАС ЕСУГИ) по состоянию на 1 августа 2015 г. в реестре федерального имущества содержались данные о 1864 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, включая 103 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в управлении «золотая акция». По сравнению с данными на 7 июля 2014 г., когда в указанном реестре содержалась информация о 2096 АО, акции которых находятся в федеральной собственности², их количество сократилось на 11%.

¹ www.rosim.ru, 03.09.2015.

² Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г.

При этом из 1864 компаний Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 980 АО (или 52,6% всех АО против 54,7% по состоянию на лето 2014 г. и 57,7% – на лето 2013 г.).

Оставшиеся 884 компании включали:

- общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п.1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются) (373 ед.¹, или около 20% всех АО);
- общества, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (например, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», «Росатом», либо по таким АО заключен договор доверительного управления) (291 АО, или 15,6% всех АО)²;
- общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (151 АО, или 8,1% всех АО);
- общества, находящиеся в стадии ликвидации (60 АО, или 3,2% всех АО);
- общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например: приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС)) (9 АО, или 0,5% всех АО).

При этом необходимо отметить, что по сравнению с 2013 г. количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными, сократилось на 6,9% (или почти на 65 ед.), в основном за счет обществ с долей государства менее 2% (на 63 ед., или на 14,4%) и обществ, где права акционера переданы другим субъектам (на 11 ед., или на 3,6%). Изменения числа АО, в отношении которых осуществлялись процедуры банкротства в стадии конкурсного производства, и находившихся в стадии ликвидации, в принципе можно оценить как малозначимые (3–5 ед.)³. Это относится и к группе АО, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (увеличение на 1 ед.).

Рассмотрим далее структуру АО с долей государства в капитале исходя из ее размера в ретроспективе последних 5–6 лет (табл. 2).

В структуре массива АО, где Росимущество по состоянию на лето 2015 г. без ограничений осуществляло права акционера, совокупная доля компаний, в которых государству принадлежал полный и мажоритарный пакет акций, составляла около 2/3. В то же время при учете обществ с долей государства в уставном капитале менее 2% (373 ед.) государству принадлежал корпоративный контроль уже менее чем в половине компаний.

¹ Включая 75 АО, в отношении которых параллельно используется специальное право «золотая акция» на участие Российской Федерации в управлении данными обществами.

² Объединение в одну группу АО, где права акционера от имени государства переданы отличным от Росимущества ФОИВам, ГК и доверительным управляющим, представляется не вполне корректным ввиду того, что одной из базовых характеристик госкорпораций (ГК) как юридических лиц, отнесенных в российском законодательстве к категории некоммерческих организаций, является собственность ГК на свое имущество, что, вообще говоря, должно распространяться и на госпакеты акций, передаваемые им в качестве имущественного взноса.

³ В связи с этим необходимо добавить, что еще 181 АО (против 137 ед. годом ранее), финансово-хозяйственная деятельность которых нестабильна (не ведут финансово-хозяйственную деятельность или находятся на начальных стадиях банкротства (заявление, наблюдение, внешнее управление)), относились к массиву АО, где Росимущество не было ограничено в реализации прав акционера.

Таблица 2

Динамика и структура хозяйственных обществ с долей государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2015 гг.

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
на 1 января 2010 г.										
- всего АО ^а	2950	100,0	1757	59,6	138	4,7	358	12,1	697	23,6
на 1 августа 2012 г.										
- по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера ^б	1371/ 2629 ^а	100,0	886	64,6	76	5,55	211	15,4	198 ^г	14,45
на 1 января 2013 г.										
- всего АО ^а	2337	100,0	1256	53,7	100	4,3	227	9,7	754	32,3
на 1 августа 2013 г.										
- по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера ^б	1345/ 2333 ^а	100,0	874	65,0	83	6,15	185	13,75	203 ^г	15,1
- по АО, включенным в прогнозные планы приватизации 2010 г. и 2013 г. ^с	975	100,0	716	73,4	41	4,2	116	11,9	102 ^г	10,5
на 7 июля 2014 г.										
- по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера ^б	1147/ 2096 ^а	100,0	709	61,8	66	5,8	171	14,9	201 ^г	17,5
- по АО, включенным в прогнозные планы приватизации 2010 г. и 2013 г. ^с	842	100,0	596	70,8	36	4,3	113	13,4	97	11,5
на 1 августа 2015 г.										
- по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера ^б	980/ 1864	100,0	589	60,1	55	5,6	142	14,5	194	19,8
- по тем же АО, а также по АО, где доля государства составляет менее 2% ^ж	1353 (980 + 373)	100,0	589	43,5	55	4,1	142	10,5	567 (194 + 373)	41,9
- по АО, включенным в прогнозные планы приватизации 2010 г. и 2013 г. ^с	668	100,0	469	70,2	18	2,7	90	13,5	91	13,6
- по тем же АО, а также по АО, где доля государства составляет менее 2% ^з	1041 (668 + 373)	100,0	469	45,1	18	1,7	90	8,6	464 (91 + 373)	44,6

^а – количество АО по данным приватизационной программы на 2011–2013 гг.;

^б – без учета (1) АО с долей государства менее 2%, (2) АО, где права акционера от имени РФ осуществляют другие субъекты (прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо с заключением договоров доверительного управления), (3) АО, находящиеся в состоянии банкротства (на стадии конкурсного производства), (4) АО, находящиеся в стадии ликвидации, (5) АО, пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур);

^в – в знаменателе – общее количество АО по данным реестра федерального имущества;

^г – только АО с долей государства от 2 до 25%;

^д – количество АО по данным приватизационной программы на 2014–2016 гг.;

^е – только из числа тех, где Росимущество может осуществлять права акционера без ограничений;

^ж – при условии, что по всем АО с долей государства менее 2% права акционера принадлежат Росимуществу;

^з – при условии, что все АО с долей государства менее 2% включены в приватизационную программу.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011 г., Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2012 г., Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г., Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г., расчеты авторов.

В структуре АО, включенных в приватизационную программу, из тех 668 компаний, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера от имени государства, около 3/4 приходилось на компании с полными (70,2%) и мажоритарными (2,7%) пакетами акций. Как следует из подготовленного Росимуществом Отчета об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции»), в прогнозный план приватизации включены около 80% всех полных пакетов, более 63% блокирующих пакетов, но всего лишь менее 47% миноритарных (от 2 до 25%) пакетов акций по массиву компаний, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера от имени государства.

Для категории контрольных пакетов акций удельный вес, включенных в план приватизации, составил примерно 1/3. Даже при учете всех пакетов с долей государства в уставном капитале менее 2% (373 ед.) в качестве включенных в приватизационную программу миноритарных госпакетов подлежит приватизации меньше, чем позволяющих государству осуществлять корпоративный контроль (полных и мажоритарных, даже без учета последних).

За год (лето 2014 г. – лето 2015 г.) количество АО с полными и мажоритарными госпакетами акций из числа тех, где Росимущество без ограничений осуществляло права акционера, сократилось на 17%, в той же пропорции уменьшилось и количество блокирующих пакетов, тогда как для категории миноритарных пакетов (от 2 до 25% капитала) сокращение составило 3,5%. Еще больший контраст возникает при сопоставлении с ситуацией на лето 2012 г. При сокращении количества миноритарных пакетов (от 2 до 25% капитала) всего на 2% количество АО с полными и мажоритарными госпакетами акций уменьшилось на 1/3, как и количество АО с блокирующими госпакетами (от 25 до 50% капитала).

Что касается данных мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, то этот источник прекратил свое существование в связи с выходом Постановления Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72¹. Этим документом было признано утратившим силу Постановление Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.), которое содержало определение государственного сектора экономики как совокупности (1) государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, (2) государственных учреждений, (3) хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, и (4) хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

Утвержденная вышеуказанным постановлением в 2015 г. система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения включает в совокупность наблюдаемых для этих целей (взамен госсектора) хозяйствующих субъектов:

- государственные унитарные предприятия, в том числе казенные;
- государственные учреждения (автономные, бюджетные и казенные);
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых есть акции (доли), находящиеся в государственной собственности;
- акционерные общества, в отношении которых Российская Федерация или субъекты Российской Федерации обладают специальным правом на участие в управлении («золотая акция»).

При кажущейся тождественности новой совокупности и госсектора в прежнем определении нельзя не отметить выпадение такого важного элемента госсектора, как хозяйственные общества, где более половины капитала находится в собственности хозяйственных обществ, относившихся к госсектору.

Собственно, система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения включает 64 показателя, сгруппированные в 5 следующих разделов:

I. Структура хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности (с выделением данных по РФ и ее субъектам);

II. Управление АО, акции которых находятся в федеральной собственности, федеральными государственными унитарными предприятиями (ФГУПами) и федеральными государственными учреждениями (ФГУ) (с выделением 3 соответствующих подразделов);

III. Приватизация федерального имущества;

IV. Управление объектами федерального недвижимого имущества (с выделением 2 соответствующих подразделов: земельными участками и прочими объектами);

V. Перераспределение федерального недвижимого имущества, в том числе между различными уровнями публично-правовых образований.

Также указанным правительственным постановлением были внесены соответствующие изменения в Федеральный план статистических работ 2008 г., вслед за которыми

¹ Завершающий статистический бюллетень с данными о развитии госсектора был выпущен осенью 2014 г. См. также Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 36). М., ИЭП, 2015, с. 377–378.

приказом Минэкономразвития от 16 апреля 2015 г. № 229 были утверждены методические рекомендации по расчету показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения.

Разумеется, судить о значимости всех вышеуказанных новаций для оценки удельного веса госсектора в российской экономике можно будет не ранее появления соответствующей статистической отчетности в новом формате¹.

6.1.2. Приватизационная политика

Минувший год стал вторым годом реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р. Это уже вторая трехлетняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет), исходя из изменений, внесенных действующий закон о приватизации весной 2010 г.

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действующий документ продолжали вноситься многочисленные изменения и дополнения. Всего с момента утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы по состоянию на начало февраля текущего года было принято 65 соответствующих нормативно-правовых актов (НПА), из которых всего 22 было издано в 2014 г., а еще по 3 – в декабре 2013 г. и в январе 2016 г. Таким образом, по интенсивности корректировок (принято 37 НПА) минувший год намного превзошел предшествующие полтора (2014 г. вкуче со 2-м полугодием 2013 г.).

В результате, перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке, заметно увеличился. Максимально это затронуло объекты иного имущества, количество которых в программе приватизации выросло с 94 ед. до 1562 ед. (или почти в 17 раз), количество хозяйственных обществ, включенных в нее, увеличилось с 440 до 977 ед. (или более чем в 2,2 раза). В то же время число планируемых к приватизации унитарных предприятий (ФГУПов), напротив, сократилась с 514 ед. до 491 ед. (или на 4,5%). Унитарные предприятия представляют вид активов, который в наибольшей степени подвержен исключению из приватизационной программы. В 2015 г. таковых насчитывалось 46 ед. (в 2014 г. – 31), тогда как хозяйственных обществ – 19 (в 2014 г. – 5), а объектов иного имущества – всего 12.

Несмотря на очевидное влияние, оказываемое на ход реализации прогнозного плана приватизации макроэкономической ситуацией и состоянием фондового рынка, промежуточные итоги ушедшего года (по итогам первых кварталов) позволяли рассчитывать на достижение заявленных в действующей приватизационной программе ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета без учета крупнейших продаж (3 млрд руб. ежегодно).

В связи с этим в сентябре 2015 г. перед Росимуществом была поставлена задача увеличить годовой объем приватизационных доходов с 3 до 5 млрд руб. По состоянию на

¹ Теоретические аспекты и основные проблемные вопросы, связанные с ролью принадлежащих государству коммерческих организаций рассматриваются в работе: Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? – В: Вопросы экономики, 2015, № 1. С. 45–79.

11 ноября 2015 г. состоялись сделки по продаже активов на общую сумму 5,5 млрд руб. (111% величины годового задания), что позволяло говорить о его досрочном выполнении¹. Тем не менее общая сумма сделок по продаже акций оказалась в 2015 г. меньшей по сравнению с 2014 г. на 8,5% (7,34 млрд руб. против 8,02 млрд руб.).

При этом продажи акций крупнейших компаний, в отношении которых конкретные сроки и способы приватизации определяются Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, не осуществлялись. Единственная потенциально возможная подобная сделка по отчуждению акций ПАО «Совкомфлот» была отложена в связи с ухудшением макроэкономической ситуации и низкой инвестиционной активности в стране, а также с учетом текущей ситуации на рынке танкерных перевозок и введения ограничительных мер в отношении ведущих российских компаний.

В целом количество проведенных торгов по продаже акций и объектов недвижимого имущества по сравнению с 2014 г. выросло на 35%, а количество объектов имущества, функции по проведению приватизации которых осуществлялись независимыми продавцами, увеличилось почти вдвое (со 159 ед. в 2014 г. до 306 ед. в 2015 г.).

Среди сделок, проведенных без привлечения инвестиционных консультантов, явно выделяется продажа Мурманского морского рыбного порта (все 100% акций) за 1,027 млрд руб. Другими крупными сделками явились продажи госпакетов акций столичного «Авиатехснаба» (986 млн руб.), Мурманского морского пароходства (25,5%, 660 млн руб.), «Фундаментпроекта» (454,8 млн руб.) и Научно-производственного комплекса «Суперметалл» имени Е.И. Рывина (307 млн руб.) (оба – Москва), племенного птицеводческого завода «Лабинский» (Краснодарский край, 303,3 млн руб.) и одного из столичных хлебозаводов (216,4 млн руб.). При продаже пакетов акций Северного морского пароходства (20%, Архангельск) и 2 дорожных эксплуатационных предприятий в Подмоскovie величина сделок превысила 150 млн руб. При этом стоит отметить, что почти все эти пакеты акций, за исключением 2 пароходств, по которым они специально указаны, являлись полными (100% уставного капитала) и были реализованы независимым продавцом, ОАО «Российский аукционный дом» («РАД»).

Минувший 2015 г. можно охарактеризовать как первый год активной работы независимых продавцов. Для этого имеются веские основания. Так, ОАО «РАД» проданы 34 пакета акций, сумма сделок составила 5,3 млрд руб., или более 72% всей выручки от продаж по данному виду активов, что превысило совокупные результаты за 2 предшествующих года². Приступил к работе и другой продавец – ООО «ВЭБ Капитал», хотя масштабы его привлечения к реализации приватизационной программы несопоставимы с ОАО «РАД»³.

Другой новацией в плане повышения эффективности продаж можно считать делегирование части полномочий по приватизации Территориальным управлениям (ТУ) Росимущества⁴, которые по количеству реализованных пакетов акций (51 ед.) опередили и

¹ www.rosim.ru, 12.11.2015.

² В 2014 г. ОАО «РАД» реализовал всего 6 пакетов акций на сумму 923,3 млн руб., а в 2013 г. – 15 пакетов на сумму 1,97 млрд руб.

³ Если «ВЭБ Капиталу» были переданы для реализации пакеты акций всего 11 ОАО, то ОАО «РАД» – пакеты акций более 200 АО и 81 объект недвижимого имущества, хотя торги по последним не проводились.

⁴ В 2014 г. ТУ были делегированы полномочия по продаже пакетов акций 200 АО и 219 объектов иного имущества.

ОАО «РАД» (34 ед.), и центральный аппарат (ЦА) Росимущества (18 ед.). Однако по сравнению с 2014 г. этот канал продаж продемонстрировал негативную динамику по числу продаж (51 пакет против 74) и выручке (0,9 млрд руб. против 1,360 млрд руб.). При этом следует отметить, что результативность при проведении сделок ЦА Росимущества сократилась еще в большей степени. Им реализовано всего 18 пакетов акций (против 29 в 2014 г.) на 1,1 млрд руб. (против 5,772 млрд руб. в 2014 г.). Вследствие такого резкого уменьшения выручки по этому показателю вклад ЦА и ТУ Росимущества стал в 2015 г. сопоставим. По сути, деятельность независимых продавцов компенсировала падение активности государственных органов власти при реализации приватизационной политики¹.

Среди направлений проводимой Росимуществом работы по повышению эффективности, открытости, результативности приватизационных процедур также можно отметить:

- расширение маркетинга приватизируемых активов в целях стимулирования спроса путем размещения информации о проводимых торгах на сайтах www.avito.ru, www.igt.ru, на лентах информационных агентств ИТАР-ТАСС и РИА Новости, размещения рекламных блоков в деловых СМИ и наружной рекламы, печать буклетов и их распространение на российских и международных деловых форумах и мероприятиях (в зависимости от стоимости и вида отдельных приватизируемых активов);
- повышение уровня комфорта для потенциальных инвесторов путем размещения в открытом доступе дополнительной информации о приватизируемом имуществе (создание специальных презентаций для потенциальных инвесторов и их публикация в сети Интернет, размещение детальной информации об активах приватизируемых обществ и копий правоустанавливающих документов на такие активы);
- увеличение срока экспозиции приватизируемых активов на рынке (срока с момента предложения актива к продаже до даты проведения торгов) путем создания на интернет-сайте Росимущества разделов «скоро в продаже» и заблаговременного размещения в них детальной информации о приватизируемых активах еще на этапе проведения оценки их рыночной стоимости и подготовительных процедур);
- усиление контроля за финансово-экономическим состоянием приватизируемых акционерных обществ в целях недопущения снижения их рыночной стоимости и инвестиционной привлекательности в предприватизационный период путем формирования специального набора инструкций (директив) для советов директоров и рекомендаций для ревизионных комиссий (ежеквартальный мониторинг динамики финансово-хозяйственной деятельности);
- формирование системы защиты активов приватизируемых обществ в приватизационный и предприватизационный период как дополнительной гарантии неухудшения качества активов для потенциальных инвесторов, путем ограничения полномочий менеджмента обществ по распоряжению имуществом и повышение персональной ответственности за принимаемые решения посредством введения соответствующих положений в уставы всех приватизируемых АО.

Всего в 2015 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 103 хозяйственных обществ, а в отношении 35 ФГУПов приняты решения об условиях приватизации. Такие итоги находятся в русле сложившейся в последние годы тенденции постоянного уменьшения количества проданных пакетов акций (долей участия). Динамика же

¹ www.rosim.ru, 24.12.2014, 24.02.2016.

приватизации унитарных предприятий, если исходить из числа тех, в отношении которых были изданы распоряжения об ее условиях, сопоставима с показателями последних двух лет действия предыдущей приватизационной программы (2012–2013 гг.) (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика приватизации ФГУП и федеральных пакетов акций
в 2009–2015 гг.**

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)	
	приватизировано ФГУПов ^а , ед.	продано пакетов акций АО, ед.
2009	316+256 ^б	52 ^в
2010	62	134 ^в
2011	143	317 ^в /359 ^в
2012	47 ^г	265 ^г
2013	26	148 ^г
2014	33	107
2015	35 ^е	103

^а – завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

^б – количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны России в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом;

^в – с учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году;

^г – расчетная величина, исходя из данных Отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг. об общем количестве ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед.) и данных по итогам 2011 г. и 2013 г.;

^д – без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов;

^е – в отношении 2 предприятий решения об условиях приватизации были отменены в 2015 г. и приняты повторно, поэтому общее количество ФГУПов, по приватизации которых приняты решения за 2 года (2014–2015 гг.), несколько меньше, чем следует из табличных данных (65 ед.).

Источник: Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 году; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 году; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.gosim.ru, 19.02.2015; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2015 г., www.gosim.ru, 08.02.2016.

Вместе с тем по сравнению с итогами сопоставимого по условиям кризисного 2009 г. (проданы акции 52 обществ на 1,37 млрд руб.) можно сделать вывод о большей эффективности приватизации в 2015 г. (проданы акции 103 обществ на 7,34 млрд руб.). Росимущество связывает это с системными изменениями в организации приватизации федерального имущества и реализацией комплексных мероприятий по предпродажной подготовке и управлению приватизируемыми активами. Однако при этом необходимо иметь в виду, что с того времени имела место почти полуторакратная инфляция, в 2009 г. более половины продаж пришлось на миноритарные пакеты, а негосударственные продавцы в проведении приватизации не участвовали вовсе.

Целью их привлечения в последние годы являлось повышение эффективности продаж приватизируемого имущества, поскольку предполагалось, что продавец, получающий за счет бюджетных средств вознаграждение в процентах от суммы сделки, должен обладать необходимыми компетенциями в сфере маркетинга и привлечения инвесторов. Исходя из этого можно было ожидать участия в торгах, проводимых независимым продавцом, большего количества участников при росте цены в ходе торгов. Однако статистика ра-

боты независимых продавцов в 2015 г. не всегда свидетельствовала о достижении указанных целей. Эффективность продаж, измеренная как совокупный рост стоимости активов на аукционах, у ОАО «РАД» оказался ниже, чем у Росимущества (11% против 17% прироста) при том, что для продажи независимым продавцам переданы относительно ликвидные активы из числа включенных в программу приватизации¹.

При этом нельзя не упомянуть, что продажа целого ряда из них сопровождалась громкими скандалами. Наиболее крупные связаны с отменой торгов по продаже полного (100% акций) госпакета АО «Учебно-опытный молочный завод» (УОМЗ) Вологодской молочно-хозяйственной академии им. Н. В. Верещагина (торговая марка «Вологодское масло») и приостановкой аукциона по продаже пакета акций ОАО «Алмазный мир» (52,37%). В последнем случае речь шла об обеспечительных мерах, наложенных в ходе арбитражного производства при рассмотрении постороннего спора частных акционеров компании. Наряду с этим, и оценка начальной цены госпакета представляется заниженной.

В числе проблемных в основном из-за сопротивления региональных властей можно назвать и другие сделки, организатором которых выступал ОАО «РАД»: проведенные продажи Мурманского рыбного порта (крупнейшая сделка по итогам 2015 г.) и АО «НПК «Суперметалл», приватизацию которого ранее приостанавливало Росимущество (всего приостановка коснулась более 40 пакетов акций из 204, переданных для продажи ОАО «РАД»), отнесенные на I квартал 2016 г. продажи Саратовского полиграфического комбината и «Свердловскавтодора»².

Наибольший резонанс получили события вокруг вологодского УОМЗ, в которых высветились многие проблемные аспекты российской приватизации: целесообразность продажи конкретного актива, его объективная оценка, обеспечение прозрачности, согласование интересов всех заинтересованных сторон. В данном случае против приватизации активно выступили региональные власти, которые опирались на широкую общественную поддержку. Их аргументы сводились к имеющейся в настоящее время прибыльности предприятия, реализации им инвестиционной программы, рискам сокращения занятости и перепрофилирования производства, утраты уникальной рецептуры продукции и бренда, потери базы для подготовки специалистов. В связи с этим весной 2015 г. торги были отменены. Однако со стороны ОАО «РАД» в начале 2016 г. была предпринята повторная попытка продажи вопреки ранее обозначенной позиции не только региональных властей, но и ряда федеральных органов исполнительной власти (Росимущество, Минсельхоз и др.). В итоге последовала новая отмена торгов, и было заявлено об отборе инвестиционного консультанта для определения ключевых условий и проработки возможной структуры сделки с целью привлечения российских стратегических инвесторов и утверждения условий, препятствующих перепрофилированию производства³.

В целом в 2015 г. было проведено 462 торга по продаже пакетов акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ, на которых проданы акции 103 АО, тогда как в 2014 г. при 341 проведенном торге были проданы акции 107 АО. Подведение итогов продажи акций в отношении еще 85 обществ запланировано на I квартал 2016 г. Таким

¹ Вопрос об эффективности деятельности независимых продавцов в ходе реализации программы приватизации по сравнению с типовыми процедурами, реализуемыми органами власти, требует учитывать размер выплачиваемого им вознаграждения.

² Пушкарская А., Бутрин Д. Росимущество не находит в себе мужества Коммерсант, 14.01.2016.

³ www.rosim.ru, 12.02.2016.

образом, ввиду сокращения инвестиционного спроса на приватизируемое имущество вследствие высокой волатильности финансовых рынков и повышения стоимости кредитных средств доля состоявшихся торгов по всем способам продажи сократилась в 2015 г. по сравнению с 2014 г. с 31 до 22%, т.е. в среднем признавались состоявшимися 1 из 5 объявляемых торгов.

Во многих случаях слабый интерес со стороны потенциальных покупателей к участию в аукционах объяснялся их ожиданиями на приобретение имущества на торгах посредством публичного предложения со снижением цены на 50%, которое является основным способом вторичных продаж. В кризисных условиях ожидания роста числа участников торгов (как основной предпосылки формирования равновесной цены на активы, которого теоретически можно было ожидать после столь значительного ее уменьшения) оказались неоправданными. В результате 92% продаж посредством публичного предложения осуществляются по минимальной цене, т.е. за половину рыночной стоимости активов.

Дополнительное включение в приватизационную программу в 2015 г. почти 1,2 тыс. объектов недвижимого имущества существенным образом изменило всю структуру приватизируемого имущества, означая переход от приватизации акций хозяйственных обществ, выступающих собственниками имущественных комплексов, к приватизации отдельных объектов недвижимого имущества.

По сравнению с 2014 г. в этом сегменте можно отметить заметные подвижки. Количество проданных объектов недвижимого имущества (38 ед.) выросло по сравнению с 2014 г. примерно в 3,5 раза (в 2014 г. – 11 ед.). Однако сумма, подлежащая перечислению в федеральный бюджет по итогам продаж указанного имущества, состоявшихся в 2015 г., осталась практически прежней (48,92 млн руб. против 47,46 млн руб. по итогам 2014 г.). Успешность продаж оказалась большей, чем при продаже акций (долей). В течение 2015 г. из предложенных к продаже 81 объекта недвижимого имущества было продано около половины (38 ед.) при 118 проведенных торгах. Подведение итогов продажи 20 объектов иного имущества запланировано в I квартале 2016 г.¹

В 2015 г. в рамках реализации 24 указов Президента РФ и 5 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 18 ВИС, по 10 из которых мероприятия по формированию были полностью завершены. Всего в 3-летнюю программу приватизации в этой части были включены 40 ФГУПов и акции 129 АО. К концу 2015 г. соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 20 ФГУПов (в т.ч. 9 – в 2015 г.) и 122 АО (в т.ч. 75 – в 2015 г.).

Принятый в начале декабря 2015 г. Закон о федеральном бюджете на 2016 г. (№ 359-ФЗ), как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях. Лишь в пояснительной записке к вносившемуся в парламент законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, рассматривались наряду с государственными заимствованиями в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

¹ По данной проблематике см. также Мальгинов Г., Радыгин А. Управление имуществом государственной казны РФ: некоторые актуальные тенденции. – В: Экономическая политика, 2015. Т. 10. № 4. С. 20–46.

В связи с тем, что в настоящее время действует прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., утвержденный распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р, возврат к однолетнему циклу бюджетного планирования не требует пересмотра сроков действующей трехлетней приватизационной программы, до окончания срока действия которой остается именно 1 год. При этом конкретные сроки и способы приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, определяются Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

Важным отличием вносившегося законопроекта от аналогичных документов за предшествующие годы стало наличие в числе прочих сопроводительных материалов данных по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на 2016 г., где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Общие поступления средств из этого источника прогнозируются в 2016 г. в объеме более 33,2 млрд руб. Поступления от приватизации для финансирования дефицита федерального бюджета будут по-прежнему играть подчиненную роль: в 2016 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит около 8,5% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным займам.

Из прогнозируемых приватизационных поступлений в размере 33,2 млрд руб. примерно 36% (или 12 млрд руб.) планируется выручить от отчуждения пакета акций ПАО «Современный коммерческий флот» (до 25% минус 1 акция). Функции по организации и осуществлению данной сделки в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1739-р исполняет ООО «Дойче Банк». Соответственно более 60% совокупных приватизационных поступлений (или более 21,2 млрд руб.) прогнозируется от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний.

Однако такой прогноз приватизационных доходов выглядит малореалистичным. Напомним, что прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. установлен показатель поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний в размере 3 млрд руб. ежегодно. А в первой трехлетней программе приватизации на 2011–2013 гг. она была определена в 6 млрд руб. для 2011 г. и 5 млрд руб. – для 2012–2013 гг. (ежегодно) (в совокупности – 16 млрд руб.).

На практике, с момента увеличения продолжительности сроков прогнозного плана (программы) приватизации до 3 лет данная величина лишь в 2011 г. превысила 10 млрд руб., составив 13,3 млрд руб. По сути, предполагаемая к получению бюджетом в 2016 г. сумма приватизационных доходов (без учета крупнейших сделок) (21,2 млрд руб.) сопоставима с аналогичной величиной за все 3 года действия приватизационной программы 2011–2013 гг., когда федеральный бюджет получил 25,67 млрд руб., что составило 160% к величине, определенной в этом документе. Однако такой результат был достигнут в экономико-политической ситуации, радикально отличающейся от имеющей место на протяжении последних двух лет (массированный отток капитала, введение разнообразных санкций, снижение обменного курса рубля, вероятность наступления рецессии в отечественной экономике).

Еще более сомнительным выглядит прогноз приватизационных поступлений в свете их ожидаемой структуры, из которой следует, что крупнейшие сделки должны принести в бюджет менее половины общего объема средств из этого источника. Между тем, по итогам 2014 г. общая сумма 2 сделок, реализованных на основании отдельных решений Правительства РФ (продажа 13,76% акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» и 100% акций ОАО «Архангельский траловый флот»), составила 20,9 млрд руб., превысив более чем в 2,5 раза величину обычных поступлений, полученных в рамках типовых приватизационных процедур (8,05 млрд руб.).

Ко всему прочему, необходимо напомнить о том, что прогноз основных поступлений от приватизации за счет продажи акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, в действующей приватизационной программе на 2014–2016 гг. отсутствует, тогда как в предыдущем аналогичном документе фигурировала величина в 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг.

Действующий механизм бюджетного процесса, когда собственно текст принимаемого закона о бюджете не содержит никаких указаний на приватизацию в контексте бюджетных доходов, оставляет широкий, ничем не ограниченный простор для принятия любых решений в отношении перечня приватизируемых активов, сроков и формата их продажи. События минувшего и начала текущего года лишь подтверждают это. Достаточно назвать исключение из действующей приватизационной программы АО «РОСНАНО» в апреле 2015 г. и проблемы приватизации средних по размеру госактивов регионального значения, о которых уже упоминалось выше.

Очевидные трудности в бюджетной системе стимулировали решение вопросов о расширении приватизационной программы в начале 2016 г. и о возможности получения приватизационных доходов в размере до 1 трлн руб. В списке кандидатов на приватизацию части государственного пакета – «Алроса», «Башнефть», ВТБ, «Ростелеком», «Транснефть», «Аэрофлот», «Роснефть», «Совкомфлот» и некоторые другие крупнейшие компании, однако перспективы и формат конкретных сделок пока не ясны.

Проводившаяся в течение 2015 г. комплексная работа по реализации мероприятий по консолидации активов аэропортов Внуково и Шереметьево является стадией предприватизационной подготовки в контексте принятых решений по развитию Московского авиационного узла на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП) в рамках соответствующих решений Президента РФ.

Разработанные совместно с соответствующими инвестиционными консультантами и негосударственными акционерами структуры и этапы консолидации аэропортового имущества во Внуково и Шереметьево в 2015 г. одобрены Указами Президента РФ от 1 августа 2015 г. № 393 и от 28 августа 2015 г. № 442 соответственно.

АО «Международный аэропорт Шереметьево» («МАШ») подлежит реорганизации в форме присоединения к нему АО «Шереметьево», которое должно быть учреждено государством и негосударственным акционером ООО «Шереметьево Холдинг» с внесением в его уставный капитал в качестве вклада РФ находящихся в федеральной собственности более 83% акций АО «МАШ» и имущества негосударственного акционера при обеспечении доли участия государства в уставном капитале нового АО «Аэропорт Шереметьево» (без внесения дополнительного имущественного взноса) в размере не менее 30%. В этих целях Правительство РФ совместно с негосударственным акционером определяет состав имущества, вносимого последним в качестве вклада в уставный капитал нового

акционерного общества, и обеспечивает осуществление оценки этого имущества в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, как и в случае оценки федерального имущества, подлежащего внесению в качестве вклада РФ в уставный капитал АО «Аэропорт Шереметьево» при его учреждении. На основе этого определяются размеры долей государства и негосударственного акционера в уставном капитале АО «Аэропорт Шереметьево».

Было предусмотрено и заключение акционерного соглашения между РФ и негосударственным акционером с определением в нем порядка осуществления прав, удостоверенных акциями АО «Аэропорт Шереметьево», порядка осуществления прав на его акции, включая обязанность негосударственного акционера воздерживаться от отчуждения принадлежащих ему акций АО «Аэропорт Шереметьево» до прекращения этого акционерного общества в связи с реорганизацией, порядка осуществления прав, удостоверенных акциями АО «МАШ», и прав на такие акции¹.

По итогам реорганизации АО «МАШ» должны быть подготовлены новые изменения в перечень стратегических организаций, касающиеся определения размера доли участия государства в уставном капитале АО «МАШ» в новом формате. В качестве порога государственного участия при осуществлении процедуры увеличения уставного капитала АО «МАШ» путем дополнительного выпуска (дополнительных выпусков) акций в связи с его реорганизацией, определена доля участия РФ в уставном капитале (без внесения дополнительного имущественного взноса) в размере не менее 30%.

В отношении АО «Международный аэропорт «Внуково» схема носит похожий характер. В его уставный капитал в порядке оплаты дополнительных акций в связи с увеличением уставного капитала вносится госпакет акций ОАО «Аэропорт Внуково» (74,74% акций) при обеспечении после внесения вклада негосударственных акционеров доли государства (без внесения дополнительного имущественного взноса) в размере не менее 25% плюс одна акция. Решение вопросов оценки имущества и заключения акционерного соглашения с негосударственными акционерами во многом аналогично с АО «МАШ», за исключением их обязательств по вводу новых объектов и отсутствия указания на включение данного аэропорта в перечень стратегических организаций. Также, в отличие от АО «МАШ», в тексте президентского указа не упоминается конкретная организация – негосударственный акционер.

В феврале 2016 г. были подписаны акционерные соглашения между государством и негосударственными акционерами в отношении консолидации аэропортовых активов в Шереметьево и Внуково, которые позволят сохранить за государством необходимый контроль над деятельностью объединенных операторов и принятием ключевых решений. С учетом проведенной оценки вносимого сторонами имущества доля государства в капитале учреждаемого АО «Аэропорт Шереметьево» составит около 31,6%, а в капитале АО «Международный аэропорт «Внуково» – 25,1%, т.е. они будут иметь символическое превышение над заранее определенными порогами корпоративного контроля². Однако при такой сложной схеме не приходится ожидать скорых поступлений в бюджет от возможной последующей продажи принадлежащих государству акций, допускаемой

¹ Предполагается также, что существенными условиями акционерного соглашения станут обязательства со стороны негосударственного акционера по строительству инфраструктуры северного терминального комплекса аэропорта Шереметьево, что связано с подготовкой к проведению чемпионата мира по футболу 2018 г.

² www.rosim.ru, 15.02.2016, 29.02.2016.

в силу включения в акционерные соглашения механизма опциона при использовании различных вариантов оценки и премий для покупателя.

В высокой стадии готовности к продаже на сегодняшний день находятся акции ОАО «НК «Роснефть», доходы от приватизации которых могут быть направлены в федеральный бюджет в виде дивидендов ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ».

Однако важнейшим противодействующим фактором является ситуация на фондовом рынке. Принятые еще в 2014 г. решения Президента РФ и российского правительства допускают возможность их отчуждения по цене не ниже рыночной, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости акций, подготовленного независимым оценщиком, и не ниже цены первичного публичного размещения акций в 2006 г., которая более чем вдвое превосходит котировки акций «Роснефти» в начале 2016 г.

Позиция ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ», являющегося собственником 69,5% акций ОАО «НК «Роснефть», состоит в готовности продолжить работу со стратегическими партнерами в рамках подготовки приватизационной сделки при ориентации на еще более высокую цену, имевшую место при продаже пакета акций в пользу ВР в 2013 г. Соблюдение же требования в отношении минимальной цены возможно в среднесрочной перспективе только при создании условий, обеспечивающих рост рыночной стоимости акций ОАО «НК «Роснефть».

Пока же косвенным свидетельством расширения приватизационной программы могло стать решение об уменьшении доли государства в капитале ПАО Банк ВТБ, определенной в перечне стратегических организаций, до 45% в феврале 2016 г. В связи с этим необходимо напомнить о том, что аналогичное решение применительно к ВТБ уже применялось в 2006 г., когда порог государственного корпоративного контроля был сокращен с размера почти полного пакета акций (99,9%) до 50% плюс 1 акция. Дальнейшие события заключались в последовательном уменьшении величины госпакета: первоначально – в ходе так называемого «народного» IPO в 2007 г., затем – в результате продажи 10% акций за 95,68 млрд руб. в 2011 г.¹ Наконец, в результате дополнительной эмиссии на 102,5 млрд руб. в 2013 г. доля государства сократилась с 75,5 до 60,93%.

Между тем, действующей приватизационной программой предусмотрено снижение доли государства в ВТБ до уровня 50% плюс 1 акция при координации дальнейшего сокращения ниже этого порога с мероприятиями по уменьшению государственного участия в капитале Сбербанка России². Однако в комментарии Росимущества по этому поводу указывается, что сокращение доли государства вызвано необходимостью приведения доли государства, зафиксированной в перечне стратегических организаций, с текущей долей владения после реализации сделки по приобретению ГК «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) крупного пакета привилегированных акций ВТБ. В результате, совокупная доля государства с учетом доли Минфина России составляет 45,01% уставного капитала банка. При этом государство в лице Росимущества сохраняет корпоративный контроль за счет доли в голосующих акциях³.

¹ Первая сделка, реализованная с привлечением инвестиционных консультантов (ООО «Меррилл Линч Секьюритиз») после принятия в мае 2010 г. поправок в закон о приватизации, допускающих продажу определенных активов на условиях, определенных Правительством РФ.

² Интересно, что в приложениях к Отчету о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. в 2015 г. содержится информация о продаже на открытом аукционе акций Сбербанка России на 21,225 млн руб. без превышения над начальной ценой. Доля этого пакета в капитале не указана, как и в действующей приватизационной программе (только количество в штуках).

³ www.rosim.ru, 08.02.2016.

Что касается еще двух компаний, называемых в качестве кандидатов на приватизацию, то тут необходимо отметить их тесную взаимосвязь с выстраиванием отношений между федеральным центром и регионами.

Компания «Башнефть», основная доля капитала которой ранее принадлежала АФК «Система», в прошлом году на основании решения суда была возвращена в федеральную собственность¹. В перечень стратегических организаций она была включена с федеральным пакетом акций в 50% плюс 1 акция. Другая часть капитала (25% плюс 1 акция, включая некоторую долю привилегированных акций) была передана в региональную собственность² с условием заключения между РФ и Башкортостаном акционерного соглашения, определяющего порядок осуществления прав, удостоверенных акциями «Башнефти», и прав на такие акции с учетом требований российского законодательства, в том числе регулирующих порядок управления и распоряжения акциями, находящимися в государственной собственности³.

Своеобразным предвестником такого документа можно считать соглашение основных акционеров компании АК «АЛРОСА», подписанное осенью 2013 г. вскоре после успешного размещения путем международного публичного предложения на Московской бирже ее акций (7% акций, принадлежавших РФ, 7% – принадлежавших Республике Саха (Якутия), и 2% – контролировавшихся самой компанией). Документ отражает стратегические цели государства по сохранению контрольного пакета акций компании в государственной собственности, а также взаимодействие Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) в вопросах корпоративного управления АК «АЛРОСА» (ОАО). Соглашение акционеров заключено на 5 лет с возможностью автоматического продления.

Сформулированные на уровне высшего политического руководства страны требования, необходимые для исполнения в ходе реализации государственных активов, делают проведение приватизации в обозримый период в сложившихся макроэкономических условиях весьма непростым делом.

Речь идет о (1) строгом соответствии приватизационных сделок нормам законодательства, (2) сохранении государственного корпоративного контроля за системообразующими компаниями, (3) бюджетной эффективности и избегании продаж по бросовым ценам, (4) приоритете качества новых владельцев, которые должны иметь не только деловую репутацию, опыт работы, но и стратегию развития приобретаемой компании, (5) нахождении новых владельцев в российской юрисдикции и недопустимости «серых схем», вывода активов в офшоры и сокрытия реальных собственников, (6) использовании приобретателями только собственных средств или кредитов негосударственных банков⁴.

¹ См. предыдущий годовой обзор ИЭП «Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 36)». М., 2015, с. 393–394.

² www.rosim.ru, 03.07.2015.

³ Такой документ был подписан в середине сентября 2015 г. В нем федеральный центр и субъект РФ приняли на себя обязательства по согласованию реализации прав акционера при голосовании на общем собрании акционеров и Совете директоров по ключевым вопросам деятельности компании (утверждение стратегии, бюджета, определение размера дивидендов в объеме не менее 25% чистой прибыли, одобрение крупных сделок, кадровые назначения и др.), а также обязательства по распоряжению акциями. www.rosim.ru, 16.09.2015.

⁴ www.rosim.ru, 02.02.2016.

На поверхности лежит проблема источников средств для участия в приватизации. Российский бизнес сталкивается с последствиями спада в экономике, с учетом и необходимости выплаты внешней задолженности, и реализации начатых инвестиционных проектов, и многого другого. Санкционное давление ограничивает привлечение иностранного капитала на российский фондовый рынок. Однако большую сложность создает ориентация многих инвесторов на непереносимое приобретение контроля за компаниями и их финансовыми потоками, мотивация к быстрой последующей перепродаже, доступ к природным ресурсам и инфраструктуре как менее рискованным (в ряде случаев – гарантированным) источникам будущих прибылей по сравнению с вложениями в развитие несырьевых отраслей, что представляется необходимым для эффективного импортозамещения и диверсификации экспорта.

Сохраняет свою актуальность и проблема деофшоризации, о чем свидетельствует продление амнистии капиталов, возвращающихся в страну. Ориентация власти на исключение вывода активов подкреплена внесением законопроекта, предусматривающего запрет на участие в приватизации офшорных компаний и компаний с офшорной подконтрольностью, а также установлением права проверки претендентов на совершение приватизационных сделок и предоставляемых ими документов методами и средствами оперативно-розыскной деятельности¹.

6.1.3. Совершенствование приватизационного законодательства

В 2015 г. пятью федеральными законами (в апреле, июне, июле и декабре 2015 г.) были внесены многочисленные изменения и дополнения в действующий закон о приватизации 2001 г.²

Во-первых, повсеместно в тексте закона произошла замена термина «открытые акционерные общества» на «акционерные общества». Это стало следствием вступления 1 сентября 2014 г. в силу изменений к части первой Гражданского кодекса РФ, внесенных законом от 5 мая 2014 г. (№ 99-ФЗ), упразднивших дифференциацию акционерных обществ (АО) на закрытые и открытые с выделением среди АО публичных, т.е. тех, акции которых и конвертируемые в них ценные бумаги публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах³. В прежней версии закон предусматривал в качестве способа приватизации преобразование унитарного предприятия только в открытое акционерное общество (ОАО), а с 2011 г. еще и в общество с ограниченной ответственностью (ООО).

Другим изменением базового понятийного аппарата стало уточнение понятия возмездной основы, как одного из основных принципов приватизации (ст. 2). В прежней редакции под этим понималось отчуждение за плату либо посредством передачи в госу-

¹ Обман валют. Интервью с председателем СК РФ А. Бастрыкиным. // Российская газета, 15 января 2016, № 6 (6874), с. 1, 9.

² Подробнее об основных новациях в приватизационном законодательстве, появившихся с момента появления этого документа, см. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, новое измерение для России: в 2 т. Т. 2 / науч. ред. А.Д. Радыгин. – М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2014, с. 191–220, Российская экономика в 2013 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 35). М., ИЭП, 2014, с. 403–404, Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 36). М., ИЭП, 2015, с. 389–393.

³ Правила о публичных обществах также распространяются на АО, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

дарственную или муниципальную собственность акций акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество. Теперь к этому добавилась передача акций, долей в уставном капитале хозяйственных обществ, созданных путем преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий. Мотивировка этого не вполне ясна, поскольку на практике, вообще говоря, так было и до появления данной новации. Возможно, преследовалась цель связать преобразование унитарных предприятий с правовой конструкцией и механизмом приватизационного процесса в целом.

Во-вторых, продолжалось расширение сегмента имущества, на которое не распространяется действие закона о приватизации (ст. 3). Теперь сегмент включает 20 категорий.

В 2015 г. его дополнили ценные бумаги на организованных торгах, проводимых в соответствии с одноименным законом от 21 ноября 2011 г. (№ 325-ФЗ) и на основании решений Правительства РФ. Следствием этого стало исключение из набора возможных способов приватизации продажи акций ОАО на биржевых торгах (в первичной редакции – через организатора торговли на рынке ценных бумаг). В связи с этим напомним, что предыдущей такой категорией в самом конце 2014 г. стало имущество, передаваемое в собственность управляющей компании в качестве имущественного взноса государства (включая региональный и муниципальный уровни) в порядке, установленном законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г. (№ 473-ФЗ)¹.

Кроме того, еще 3 имевшиеся в законе категории имущества, выпадающие из поля действия базового приватизационного закона, получили расширенное определение.

К государственным корпорациям (ГК) и некоммерческим организациям (НКО), созданным при преобразовании унитарных предприятий и учреждений, добавились иные НКО, а регионы и муниципалитеты наряду с РФ стали прямо указываться в качестве субъектов, имеющих право осуществлять имущественные взносы в них.

Категория акций акционерного общества (АО), а также ценных бумаг, конвертируемых в акции АО, в случае их выкупа в порядке, установленном законом об акционерных обществах 1995 г. (ст. 84.8), была дополнена акциями и ценными бумагами, попадающими под действие еще 2 статей указанного закона (ст. 84.2 и 84.7).

Первая из них посвящена обязательному предложению о приобретении акций публичного общества, а также иных эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в его акции, со стороны лица, которое приобрело более 30% общего количества акций (с учетом аффилированных лиц). Вторая предусматривает обязанность лица, приобретшего более 95% акций публичного общества, выкупить принадлежащие иным лицам остальные акции общества, а также эмиссионные ценные бумаги, конвертируемые в них, по требованию их владельцев.

К федеральному имуществу, отчуждаемому в соответствии с решениями Правительства РФ в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики,

¹ Для Дальневосточного федерального округа такой компанией весной 2015 г. определено АО «Корпорация развития Дальнего Востока» (бывшая Московская материально-техническая база), 100% акций которого находятся в федеральной собственности. В отношении него права акционера осуществляет Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, а типовое положение по управлению находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ, утвержденное в 2004 г., не применяется.

добавилось имущество, отчуждаемое в целях развития в стране малого и среднего бизнеса, в том числе в связи с осуществлением деятельности АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» на основании специализированного закона 2007 г. (№ 209-ФЗ) в качестве института развития в сфере малого и среднего бизнеса. Это стало второй нормой, обеспечивающей ее сопряжение с законом о приватизации. В 2008 г. в нем появилось указание на особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого недвижимого имущества, находящегося в региональной и муниципальной собственности.

Также к сфере действия закона о приватизации стала относиться вновь введенная норма, допускающая возможность установления особенностей участия нотариусов и нотариальных палат в приватизации регионального и муниципального имущества посредством продажи на аукционе либо конкурсе в Основах законодательства РФ о нотариате 1993 г.

Смежный характер по отношению к указанным выше изъятиям из приватизационного закона носят его нормы, определяющие особенности приватизации различных государственных активов в связи с появлением новой государственной корпорации – ГК «Роскосмос» – на основании соответствующего индивидуального закона от 13 июля 2015 г. (№ 215-ФЗ). В этой части можно констатировать аналогию с имевшими место ранее примерами изменений закона о приватизации при акционировании железнодорожного транспорта (2003 г.), создании ГК «Росатом» и «Ростех» (2007 г.).

В-третьих, важные изменения коснулись информационного обеспечения приватизации (ст. 15). Теперь оно сводится к размещению на официальных сайтах в сети «Интернет» приватизационных программ и отчетов об их реализации на всех уровнях публичной власти, решений об условиях приватизации государственного и муниципального имущества, информационных сообщений о его продаже и ее итогах.

Из текста закона о приватизации исключено всякое упоминание о других каналах информационного обеспечения (опубликование в СМИ, включая официальные печатные издания, информационные системы общего пользования, в том числе информационно-коммуникационные сети). Соответственно по всему тексту закона произведена замена термина «публикации» на «размещение на сайтах в сети «Интернет», исчезли ссылки на опубликование в официальном издании.

Размещение информационного сообщения о продаже приватизируемого имущества (не менее чем за 30 дней до дня осуществления продажи указанного имущества) дополнено требованием размещения решения об условиях приватизации в течение 10 дней со дня принятия этого решения.

К информации, которая должна содержаться в решении о приватизации, добавлены требования к оформлению документов и сведения обо всех предыдущих торгах по продаже такого имущества, объявленных в течение года, предшествующего его продаже, и об итогах торгов по продаже такого имущества.

При продаже акций АО и долей в ООО в набор дополнительных (к уже имевшимся 5 позициям) сведений включены:

- 1) адрес сайта в сети «Интернет», на котором размещена годовая и промежуточная бухгалтерская (финансовая) отчетность хозяйственного общества в соответствии с вновь введенной ст. 10.1 данного закона;
- 2) площадь земельного участка или земельных участков, на которых расположено недвижимое имущество хозяйственного общества;

3) численность работников хозяйственного общества;
4) площадь объектов недвижимого имущества хозяйственного общества и их перечень с указанием действующих и установленных при приватизации таких объектов обременений;

5) сведения о предыдущих торгах по продаже такого имущества за год, предшествующий дню его продажи, которые не состоялись, были отменены, признаны недействительными, с указанием соответствующей причины (отсутствие заявок, явка только одного покупателя, иная причина). Ранее эти сведения составляли отдельный пункт в тексте закона, где формулировались требования к информационному сообщению о продаже государственного или муниципального имущества, размещаемому на сайтах в сети «Интернет».

Втрое (с 30 до 10 дней) сокращен срок размещения на сайтах в сети «Интернет» информации о результатах приватизационных сделок, а формат ее представления изменился.

К очевидным сведениям¹ добавились: время торгов, а также имя физического лица или наименование юридического лица – участника продажи, который предложил наиболее высокую цену за такое имущество по сравнению с предложениями других участников продажи, за исключением предложения победителя продажи (в случае использования закрытой формы подачи предложений о цене), или участника продажи, который сделал предпоследнее предложение о цене такого имущества в ходе продажи (в случае использования открытой формы подачи предложений о цене). Последнее должно заменить исключенные из этого перечня данные о количестве поданных заявок и лицах, признанных участниками торгов.

В-четвертых, целый ряд правовых новаций коснулся планирования приватизации и ее порядка, причем большинство из них так или иначе оказалось связано с развитием технологического обеспечения управленческих процессов.

Компетенция правительства (ст. 6) была дополнена правом принятия решений об утверждении перечня юридических лиц для организации продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме.

В отношении ее проведения (ст. 32.1) появилось прямое указание на ст. 15, посвященную информационному обеспечению приватизации. При этом из нормы об оформлении результатов процедуры проведения продажи в электронной форме протоколом исключено указание на размещение на официальном сайте, на котором она проводилась в течение дня, следующего после дня подписания указанного протокола.

Норма, обязывающая правительство представлять в Государственную Думу отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год, была дополнена указанием на его одновременное размещение на официальном сайте в сети «Интернет» (ст. 9).

Закон о приватизации был дополнен новой статьей (ст. 10.1) о предоставлении унитарными предприятиями, АО и ООО, включенными в приватизационные программы, в уполномоченные органы на всех уровнях публичной власти годовой и промежуточной бухгалтерской (финансовой) отчетности в срок не позднее 30 дней со дня окончания отчетного периода с размещением информации, содержащейся в указанной отчетности, на официальных сайтах в сети «Интернет», определенных органами власти.

¹ Характеристика имущества и наименование его продавца, дата и место торгов, цена сделки, имя покупателя (победителя торгов).

Важное уточнение было сделано в отношении определения цены приватизируемого имущества (ст. 12). Формулировка о том, что его начальная цена устанавливается в соответствии с законодательством РФ, регулирующим оценочную деятельность, отныне ограничивается условием о продолжительности срока между днем составления отчета об оценке объекта и днем размещения на официальном сайте в сети «Интернет» информационного сообщения о продаже государственного или муниципального имущества (не более полугода).

В-пятых, был откорректирован механизм действия ряда способов приватизации.

В отношении аукциона при сохранении прежней продолжительности приема заявок на участие в нем (не менее 25 дней) был определен срок признания претендентов его участниками (в течение 5 рабочих дней) со дня окончания срока приема указанных заявок. Более чем втрое сократился срок проведения аукциона с момента признания претендентов его участниками (не позднее третьего рабочего дня, в прежней редакции – не ранее, чем через 10 рабочих дней). Вдвое – с 10 до 20% от начальной цены – выросла величина задатка, необходимая для участия в аукционе.

Уведомление о признании участника аукциона победителем выдается победителю или его полномочному представителю под расписку в день подведения итогов аукциона (ранее – в течение 5 дней со дня подведения итогов аукциона) при исключении возможности высылки по почте заказным письмом. А срок заключения с победителем аукциона договора купли-продажи сократился втрое (с 15 до 5 рабочих дней с даты подведения его итогов).

Применительно к конкурсу и продаже посредством публичного предложения нормы, регулирующие сроки признания претендентов участниками этих приватизационных процедур, их проведения, увеличение величины задатка, необходимого для участия (с 10 до 20% начальной цены), выдачи победителям уведомления и заключения с ними договоров купли-продажи, стали полностью аналогичны новациям, указанным выше применительно к аукциону.

Соответственно из закона о приватизации была исключена норма, не допускавшая заключение договора по результатам торгов, продажи посредством публичного предложения, продажи без объявления цены ранее чем через 10 рабочих дней со дня размещения протокола об итогах проведения продажи государственного или муниципального имущества на сайтах в сети «Интернет».

Помимо всего вышесказанного, регулирование оформления сделок купли-продажи приватизируемого имущества (ст. 32) было дополнено нормой о том, что нарушение порядка проведения продажи государственного или муниципального имущества, включая неправомерный отказ в признании претендента участником торгов, влечет за собой признание сделки, заключенной по результатам продажи такого имущества, недействительной.

Также утратила силу норма (из ст. 43) о том, что при выявлении имущества, подлежащего внесению в уставный капитал ОАО и не включенного при его создании в состав приватизированного имущества, указанному обществу предоставляется первоочередное право приобретения такого имущества по рыночной цене, а имущество, не выкупленное ОАО, приватизируется в порядке, установленном законом.

В целом рассмотренные правовые новации 2015 г., должны способствовать активизации приватизационного процесса. Предлагаемое улучшение информационного обеспечения приватизации государственного и муниципального имущества и механизма его

продажи в электронной форме призвано обеспечить большую прозрачность приватизационного процесса в целом, противодействуя явлениям коррупции и криминалитета.

Большое значение для этого имеет определение перечня юридических лиц для продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме. Необходимость привлечения электронных площадок, обеспечивающих проведение госзакупок, обсуждалась давно. Аргументами в их пользу стали как большой опыт торгов в различных сферах, так и качественная инфраструктура, отвечающая требованиям информационной безопасности.

Распоряжением Правительства РФ от 4 декабря 2015 г. № 2488-р в указанный перечень электронных площадок были включены 6 организаций, включая и ОАО «РАД» – основная негосударственная площадка, привлекаемая на протяжении уже трех лет к организации продажи приватизируемого имущества. Компании поручена реализация акций около 200 АО, находящихся в федеральной собственности, и более 80 объектов государственной казны. Помимо ОАО «РАД» в перечень юрлиц, которым доверено проводить электронные торги, вошли еще 5 организаций, включая 2 АО, ЗАО «Сбербанк – Автоматизированная система торгов», ООО «РТС – тендер» и ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан»¹.

Совершенствование механизма продажи на аукционе, конкурсе и путем публичного предложения, позволяющее сократить сроки организационных процедур (между датой определения участников торгов и самими торгами, подведения итогов торгов, подписания договоров купли-продажи), призвано повысить оперативность реализации приватизируемых активов, уменьшить период удержания задатков участников торгов и снизить возможные риски сговора между лицами, допущенными к торгам, обеспечив должный уровень конкурентной среды.

При этом стоит отметить, что требования по размеру вносимого задатка вернулись на уровень, существовавший до 2010 г., когда он был снижен вдвое (с 20 до 10% от начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже имущества). Аналогичным образом произошел и возврат к прежним срокам заключения договоров с победителем аукциона и продажи посредством публичного предложения (5 рабочих дней)².

Нельзя не отметить и продолжающееся расширение практики изъятий из закона о приватизации. С момента появления в конце 2001 г. количество категорий имущества, при отчуждении которого не применяются его нормы, выросло почти вдвое (с 11 до 20), при том что часть из них получила расширенную трактовку.

6.1.4. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора

Серьезные изменения претерпел в 2015 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

По состоянию на начало декабря 2015 г. в него было внесено всего 1 АО – вышеупомянутая «Башнефть». За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены 2 ФГУПа и 2 АО, в том числе АО «Концерн «Морское подводное оружие –

¹ www.economy.gov.ru, 08 декабря 2015 г.

² Правда, в начальной редакции закона речь шла просто о днях, а не рабочих (как было установлено поправками 2011 г.). Для конкурса срок заключения договора первоначально составлял 10 дней.

Гидроприбор». Это АО представляет собой крупную, ранее созданную вертикально интегрированную структуру (ВИС), все акции которой (кроме одной) подлежат внесению в уставный капитал другой ВИС – «Корпорации «Тактическое ракетное вооружение» (ТРВ) – в порядке оплаты размещаемых ею дополнительных акций.

Помимо указанного выше расширения ТРВ следует отметить также и решения по развитию других интегрированных структур, включая АО «Концерн ПВО «Алмаз – Антей» (100% акций которого находится в федеральной собственности), преобразуемое в АО «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз – Антей»¹, и «Концерн «Центральный научно-исследовательский институт «Электроприбор», в уставный капитал которого вносятся 100% минус 1 акция АО, создаваемого на базе ФГУПа, исключаемого из перечня стратегических, и блокирующий пакет другого АО.

Еще два важных изменения в перечне стратегических организаций состоят в разрешении осуществления процедуры увеличения уставного капитала ПАО «Российские сети» при установлении существенно более высокого порога государственного корпоративного контроля (85,31% против 61,7% в 2013 г. и 54,52% – в 2012 г.) и уменьшении доли государства в капитале АО «МАШ» до малозначимой величины (против 50% плюс 1 акция в 2011 г. и 100% – в изначальной редакции), что необходимо рассматривать в контексте принятых решений по развитию Московского аэроузла на принципах ГЧП (см. выше).

В проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием закономерно выделяются вопросы, касающиеся АО, входящих в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень). В соответствии с решениями Правительства РФ, выпущенными на общие собрания акционеров, в 2015 корпоративном году в составы советов директоров (наблюдательных советов) этой группы компаний² утверждено 390 кандидатов, включая 178 профессиональных поверенных (из 219 чел., рекомендованных к избранию по итогам работы Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 94 независимых директора (вместо 112 чел. по рекомендации) и 118 госслужащих (вместо 106 чел. по рекомендации)³.

За последние 5 лет заметно изменилась структура представительства государства в органах управления АО из Спецперечня (*табл. 4*).

Произошедшие в 2015 г. изменения в составе советов директоров сводятся к некоторому увеличению доли госслужащих до более чем 30% против 26% годом ранее за счет уменьшения представительства профповеренных (до 45,6%). Удельный вес независимых директоров остался прежним (около 24%). В рамках более длительного

¹ Схема обеспечения имущественной интеграции при расширении «Алмаза – Антея» подробно рассматривалась в предыдущем годовом обзоре ИЭП «Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 36)». М., 2015, с. 396–397.

² С учетом ОАО «Объединенной зерновой компании» (ОЗК), по которой данные по кандидатам взяты из решения Комиссии по отбору профдиректоров и независимых экспертов (решение Правительства РФ задерживалось), но без ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс) и «ГЛОНАСС» (недавно создано).

³ Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО из Спецперечня принимает Правительство РФ.

периода 2010–2015 гг. по группе АО, входящих в Спецперечень, произошел стабильный рост количества профдиректоров, следствием чего стало увеличение их численности в расчете на 1 компанию с 3,94 до 5,44 чел., а представительство госслужащих сократилось с 3,94 до 2,36 чел.

Таблица 4

**Динамика и структура представителей государства
в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень,
в 2010–2015 гг.**

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах)								В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		госслужащие		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2010	49	386	100,0	193	50,0	117	30,3	76	19,7	...
2011	51	416	100,0	181	43,5	150	36,1	85	20,4	...
2012	57	434	100,0	141	32,5	205	47,2	88	20,3	15
2013	63	452	100,0	127	28,1	228	50,4	97	21,5	27
2014	51	402	100,0	106	26,4	199	49,5	97	24,1	45
2015 ^a	50	390	100,0	118	30,3	178	45,6	94	24,1	54

^a – с учетом АО «Новороссийский морской торговый порт», в совет директоров и ревизионную комиссию которого были избраны только госслужащие.

Источник: Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г., расчеты авторов.

В структуре ревизионных комиссий в 2015 г. представительство госслужащих хотя и осталось преобладающим, все же сократилось до 70% против 3/4 годом ранее (или 128 чел. против 54 независимых экспертов). Однако общая численность последних за 3 года увеличилась втрое, а их количество в расчете на 1 компанию выросло с 0,26 чел. в 2012 г. до 1,08 чел. в 2015 г.

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень, то по 527 АО, где наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 3231-е место в советах директоров (наблюдательных советах) АО¹, более половины (51,4%, или 1660 чел.) из них заняли профессиональные директора, а госслужащие соответственно – 48,6% (1571 чел.). По 178 АО с долей РФ в уставном капитале менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (около 270 мест). Однако даже с учетом этого фактора представительство госслужащих в советах директоров (наблюдательных советах) АО, не включенных в Спецперечень, уменьшилось по сравнению с 2014 г., когда их насчитывалось 2126 чел.

¹ Помимо (1) АО, где участие государства в капитале не является блокирующим (178 ед.), (2) АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов не были приняты по различным объективным причинам (151 ед.), (3) АО, вынесенных на заседания Комиссии по отбору профдиректоров и независимых экспертов, но не рассмотренных в т.ч. по причине приватизации, передаче акций в доверительное управление и введения процедуры несостоятельности, исключающей полномочия акционера по формированию органов управления и контроля (37 ед.).

Таблица 5

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, в 2009–2015 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах) (кроме госслужащих)						В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2009	233	521	100,0	310	59,5	211	40,5	...
2010	389	707	100,0	493	69,7	214	30,3	...
2011	512	1109	100,0	830	74,8	279	25,2	...
2012	822	1860 ^a	100,0	1350	72,6	510	27,4	...
2013	637	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3	335
2014	683	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0	498
2015	527 ^b	1660	100,0	1267	76,3	393	23,7	330

^a – встречаются данные и об избрании 1869 профессиональных директоров;

^b – помимо 527 АО, в органы управления которых были избраны профдиректора, еще по 151 АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, решения по их утверждению не были приняты по различным объективным причинам.

Источник: Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г., расчеты авторов.

Как следует из табл. 5, изменения в структуре представительства профдиректоров носили весьма заметный характер. При сокращении их количества на 1/5 гораздо сильнее уменьшилась численность независимых директоров (на 45%), доля которых среди представителей государства (помимо госслужащих) оказалась минимальной с 2009 г. (менее 24%). Также на 1/3 упала численность независимых экспертов в ревизионных комиссиях. Однако в расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) выросло с 3,07 до 3,15 чел., хотя количество независимых экспертов в ревизионных комиссиях уменьшилось с 0,73 до 0,63 чел.

Продолжалась интенсивная работа по разработке типовых документов, направленных на стандартизацию процессов управления деятельностью госкомпаний.

Росимущество обеспечило разработку методических указаний по подготовке внутренних нормативных документов, регламентирующих деятельность госкорпораций, госкомпаний и АО, входящих в Спецперечень.

К числу таких документов Правительством РФ были отнесены:

- долгосрочная программа развития (ДПР);
- положение о ключевых показателях эффективности (КПЭ);
- регламент повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов;
- положение о внутреннем аудите;
- положение о системе управления качеством;
- положение о системе управления рисками;
- положение о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития¹.

Что касается практической стороны, то применительно к 5 последним из числа указанных документов (т.е. без ДПР и КПЭ) по состоянию на 1 августа 2015 г. из

¹ www.rosim.ru, 02.07.2015.

52 АО Спецперечня они были утверждены не более чем в десятке компаний (положение о внутреннем аудите – в 15), еще более чем в 30 компаниях началась их разработка.

На заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) утверждены проекты ДПР 42 компаний и системы КПЭ 40 компаний. Более проблематично этот аспект выглядит применительно к обширному массиву компаний, не включенных в Спецперечень, где совокупная доля государства превышает 50%, а права акционера осуществляет Росимущество (469 ед.). На указанную дату только в 147 из них была утверждена ДПР (еще в 97 АО проекты программы находились в стадии разработки), а системы КПЭ – в 210 (еще в 65 АО они находились в стадии разработки).

Помимо формирования системы среднесрочного планирования развития компаний (через ДПР и КПЭ) большие усилия были направлены на внедрение мероприятий по обеспечению повышения производительности труда.

В 40 АО Спецперечня был разработан комплекс мер по повышению производительности труда, в 39 компаниях значения этого показателя включены в ДПР и КПЭ менеджмента, в 29 – внесены изменения в трудовые договора с единоличными исполнительными органами. Для более обширной группы из 469 компаний, не включенных в Спецперечень с совокупной долей государства более 50%, охват этими мерами оказался ниже. Лишь в 100 АО значение показателя повышения производительности труда включено в ДПР, в 106 – в КПЭ менеджмента, в 58 – внесены изменения в трудовые договора с единоличными исполнительными органами.

В рамках принятого в 2014 г. решения о централизации контроля над движением денежных средств и управления ликвидностью и финансовыми рисками госкорпорациям, АО с участием государства, их дочерним и зависимым обществам надлежало принять решения о создании единых казначейств головных, дочерних и зависимых организаций. В этих целях Росимущество выпустило соответствующие директивы представителям государства в советах директоров (наблюдательных советах) компаний, подготовило график создания единых казначейств и рекомендации по вопросам об основных функциях финансового управления в компании. Однако позднее эти поручения были сняты с контроля, и их дальнейшая реализация в части результатов создания таких казначейств подлежит проработке Минфином России и Росфинмониторингом¹.

Также в 2015 г. получило новую редакцию принятое в самом конце 2014 г. Типовое положение о закупочных процедурах для нужд АО с госучастием, проводилось совершенствование закупочной деятельности. В качестве проектов подготовлены методические рекомендации по организации управления внутренними рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции в АО с госучастием и методические рекомендации по подготовке Положения о системе внутреннего контроля в таких компаниях.

Важной задачей для органов управления всех компаний с госучастием на ближайшие годы станет внедрение норм нового Кодекса корпоративного управления, носящего рекомендательный характер, но уже используемого 13 крупнейшими госкомпаниями².

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г.

² www.rosim.ru, 12.11.2015, 16.11.2015, 23.11.2015.

Росимуществом были подготовлены материалы «Формирование методологической базы корпоративного управления», был разработан План мероприятий по внедрению положений Кодекса. Менеджмент АО должен был определить целесообразность применения его принципов в конкретной компании с учетом возможных издержек и рисков. В целом же план мероприятий нацелен на повышение прозрачности АО, эффективности деятельности их Советов директоров и корпоративных секретарей, степени защищенности прав акционеров при осуществлении ряда корпоративных действий. Процесс внедрения принципов Кодекса и принятия соответствующих корпоративных документов должен завершиться к 2016 г.

В части нормативно-правовых новаций 2015 г., касающихся управления субъектами госсектора, также стоит отметить изменения в КоАП РФ, повышающие размер штрафов в отношении менеджмента за непроведение мероприятий по подготовке унитарных предприятий к акционированию, и утверждение Росимуществом детального пошагового алгоритма подготовки унитарного предприятия к приватизации. Кроме того, ведомство завершило работу по разработке и согласованию со всеми отраслевыми федеральными органами исполнительной власти унифицированного проекта устава АО, единственным акционером которого является Росимущество и акции которого подлежат отчуждению в рамках приватизационной программы. В структуру годового отчета АО, акции которого находятся в федеральной собственности (утвержденную первоначально еще постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214), были внесены некоторые изменения. Они заключаются в конкретизации основных направлений развития, основных факторов риска для деятельности компании и появлении отдельного пункта, касающегося описания подходов к организации системы управления рисками и внутреннего контроля, сведений о функции внутреннего аудита.

Общий объем доходов федерального бюджета, администрируемых Росимуществом, в виде начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим государству, с учетом решений, принятых на годовых общих собраниях акционеров по состоянию на 1 августа 2015 г., превысил 237,7 млрд руб.¹. Их основная доля (59%) приходится на АО Спецперечня (против 2/3 годом ранее). В группу 11 наиболее крупных компаний – плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд руб.) вошли ОАО «Газпром», «РОСНЕФТЕГАЗ», ПАО «Башнефть», ПАО Банк ВТБ, АК «АЛРОСА» (ОАО), ПАО «Ростелеком», ОАО «Зарубежнефть», «РусГидро», «АК «Транснефть», АИЖК, ПАО «Совкомфлот»).

При этом количество компаний, входящих в Спецперечень, направивших на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли общества по итогам работы в 2014 г., уменьшилось по сравнению с тем, что наблюдалось годом ранее (21 АО против 34). Основной причиной отклонения в меньшую сторону от выполнения установленной нормы, согласно требованиям соответствующего правительственного распоряжения № 774-р от 29 мая 2006 г. (действующего в редакции конца 2012 г.), является получение госкомпаниями убытков по итогам работы за отчетный период. Из 14 АО Спецперечня, в отношении которых Правительство РФ приняло решения о невыплате дивидендов, в 11 компаниях основанием для таких решений послужили именно убытки, полученные АО по итогам работы.

¹ Окончательные данные по итогам 2015 г. на основе бюджетной статистики представлены ниже в контексте других доходов имущественного происхождения.

По итогам 2014 г. по 7 АО Спецперечня (АИЖК, «Башнефть», «Зарубежнефть», «НК «Роснефть», «Ростелеком», «Русгидро», «Совкомфлот») начисление дивидендов в федеральный бюджет производилось на основании финансовой отчетности, составленной по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО), а совокупный размер начисленных дивидендов по указанным компаниям за 2013 г. увеличился по сравнению с размером начисленных дивидендов за аналогичный период предыдущего года, рассчитанным по российскому стандарту бухгалтерского учета (РСБУ), в 1,9 раза¹.

6.1.5. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2015 г., как и в 2014 г., динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила разнонаправленный характер. Поступления от использования государственного имущества (из возобновляемых источников) выросли при падении доходов от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников).

В табл. 6 и 7 представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением 2015 г.) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов².

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г.

При этом необходимо отметить, что в предыдущем аналогичном отчете «Ростелеком» и «Русгидро» уже назывались в качестве компаний, использовавших МСФО.

² За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2008 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от

Таблица 6

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества
(возобновляемые источники) в 2000–2015 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000-2015 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2015 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23244,5	5676,5	-	5880,7	-	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8	10276,8 ^д		2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^е	12374,5 ^ж	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^и	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^к	16809,9 ^л	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^м	18195,2 ^н	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^о	14587,7 ^п	2480,3	-
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^р	13507,6 ^с	1757,3	-
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^т	12349,2 ^у	4764,1	-
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^ф	11241,25 ^х	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^ц	3730,3 ^ч	5002,0	-
2013	153826,2	134832,0	7739,7 ^ш	4042,7 ^ш +1015,75 ^ш	6196,1	-
2014	241170,6	220204,8	7838,7 ^щ	3961,6 ^щ +1348,5 ^щ	7817,0	-
2015	284471,3	258872,2	9032,3 ^ъ	5593,8 ^ъ +1687,8 ^ъ	9285,2	-

^а – по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих);

^б – сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков;

^в – сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) архивными учреждениями, (iiiii) Министерством обороны РФ, (iiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

^г – по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций;

^д – общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю);

^е – сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю;

^ж – сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) государственными архивными учреждениями, (iiiii) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности;

проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

³ – арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных (2008–2011 гг.) и бюджетных (2011 г.) учреждений);

^н – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (iiiiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись²);

^к – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (iiiii) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.) и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

^л – арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (i) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2015 гг.), (ii) плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций (только 2012 г. и 2014–2015 гг.) и (iii) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (только 2015 г.);

^м – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) образовательным учреждениям, (iii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiii) федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы как источник доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

² По данным Минимущества РФ, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом».

фондами РФ, (iiiiiii) федеральные казенные учреждения (только 2015 г.) (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

ⁱⁱ – доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (ежемесячный), www.roskazna.ru; расчеты авторов.

В 2015 г. совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились по сравнению с предыдущим годом почти на 18%.

Рост дивидендных поступлений и перечисления части прибыли унитарными предприятиями составил примерно 17–18%. Абсолютные значения этих показателей оказались наибольшими за весь период с начала 2000-х годов, достигнув 258,9 млрд руб. и 9,3 млрд руб. соответственно.

Бюджетные доходы от аренды земли выросли несколько меньше (на 15,2%), составив более 9 млрд руб.¹. Зато впервые за многие годы наблюдался опережающий (более чем на 37%) рост совокупных поступлений от сдачи в аренду федерального имущества (7,3 млрд руб.). В отличие от 2013–2014 гг. такой результат обеспечен за счет увеличения (на 41%) доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных), тогда как доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), выросли на 25%.

В итоге структура доходов федерального бюджета из возобновляемых источников осталась прежней. Дивиденды обеспечили подавляющую часть доходов федерального бюджета из возобновляемых источников (около 91%). Удельный вес прочих источников носил символический характер: прибыль, перечисленная ФГУПами – 3,3%, аренда земли – 3,2%, аренда имущества – 2,6%.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 7*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков²) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2015 г. упали более чем вдвое, примерно до уровня 2010 г.

Основную лепту в такой результат внесло сокращение поступлений от продажи акций более чем вчетверо (до 7,2 млрд руб.). Эта величина является одной из наиболее низких за весь период с начала 2000-х годов, уступая лишь показателям кризисных 2008–2009 гг. При этом бюджетные назначения оказались перевыполнены более чем на 44%.

¹ В величину доходов от арендной платы за землю, как и годом ранее, включены доходы от выплаты за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, а также плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций, которая в бюджетной отчетности за 2013 г. не выделялась. Кроме того, в 2015 г. впервые в состав доходов от арендной платы за землю добавлена плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

² В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Таблица 7

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2015 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2015 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2015 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	-	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^в	217,5+ 386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^в	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^и
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^г
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^м	980,9 ^и
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^н	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^п	5195,5 ^р
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^т
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^с	8027,4 ^т
2012	80978,7	43862,9	16443,8 ^с	20671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55288,6	41633,3	1212,75 ^с	12442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41155,35	29724,0	1912,6 ^с	9517,7+1,048 (НМА) ^г
2015	19792,4	7203,9	1634,55 ^с	10953,9+0,062 (НМА) ^г

^а – относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует;

^б – поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^в – доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета;

^г – сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

^д – включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ;

^е – доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета;

^ж – поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^з – включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^и – сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

^к – включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^л – сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iiii) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

^м – включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^н – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета;

^о – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^п – поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^р – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^с – доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета, а также для 2015 г. еще и плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

^т – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования), а также для 2012–2015 гг. средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных

насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)), включают доходы: (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2015 г.), включая средства, поступающие от деятельности, осуществляемой заграничными (2015 г.), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2015 гг.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы), (iiiii) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2015 гг.), (iiiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (ежемесячный), www.goskazna.ru; расчеты авторов.

В 2015 г. на 14,5% уменьшились доходы от продажи земельных участков, которые составили 1,6 млрд руб. против 1,9 млрд руб. годом ранее, что превосходит показатели 2008–2010 гг. и 2013 г., но уступает итоговой величине за 2011 г.

При этом, напротив, выросли на 15% доходы от продажи различного имущества. Именно этот источник впервые занял 1-е место в структуре доходов из невозобновляемых источников (более 55%). В кризисные 2008–2009 гг. поступления от продажи различного имущества обеспечивали более 30% совокупных доходов из невозобновляемых источников, а в 2012–2013 гг. – более 20%, хотя по абсолютной величине они тогда превосходили показатель 2015 г.

Удельный вес поступлений от продажи акций, которые в предшествующие годы обеспечивали более 70% совокупных доходов из невозобновляемых источников, сократился в 2015 г. примерно вдвое (до 36%). Несмотря на падение абсолютной величины заметно (с 4,6 до 8,3%) выросла доля доходов от продажи земли.

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2015 г. (табл. 8) увеличился по сравнению с предшествующим годом на 7,8%. Их величина по абсолютному значению (304,3 млрд руб.) стала второй с начала 2000-х годов после достигнутого в 2012 г. максимума, в несколько раз превысив показатели 2008–2009 гг.

Таблица 8

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2015 гг.

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
1	2	3	4	5	6	7
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7

Окончание таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309943,2/ 469243,2 ^a	100,0	80978,7/ 240278,7 ^a	26,1/ 51,2 ^a	228964,5	73,9/ 48,8 ^a
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282325,95	100,0	41155,35	14,6	241170,6	85,4
2015	304263,7	100,0	19792,4	6,5	284471,3	93,5

^a – с учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд руб.), что, возможно, несколько завышает оценку совокупного удельного веса невозобновляемых источников ввиду того, что в бюджет указанные средства попали не целиком, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно, доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (ежемесячный), www.goskazna.ru; расчеты авторов.

Если в 2014 г. соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества примерно соответствовало показателям кризисных 2008–2009 гг., то в 2015 г. доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества упала более чем вдвое – до 6,5%, что стало минимальным значением за весь период с начала 2000-х годов.

Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос почти с 85,4 до 93,5% в 2015 г. Этот результат стал максимальным за весь период с начала 2000-х годов, тогда как доходы от приватизации и продажи имущества оказались вдвое меньше, чем в 2014 г., хотя и превосходили показатели 2001–2002 гг. и 2008–2010 гг.

* * *

Таким образом, ситуация в сфере имущественных отношений в 2015 г. характеризовалась следующими основными тенденциями.

Реализация 3-летней приватизационной программы на 2014–2016 гг. проходила в условиях, определяемых неблагоприятным экономико-политическим фоном. Продажи крупнейших активов не осуществлялись. По сравнению с показателями предыдущего 2014 г. наблюдалось незначительное уменьшение количества проданных пакетов акций при сохранении динамики акционирования унитарных предприятий и увеличении втрое продажи объектов недвижимого имущества.

Благодаря усилиям Росимущества по совершенствованию системы продаж и улучшению информационного обеспечения приватизации удалось обеспечить пополнение федерального бюджета доходами в размере, превышающем содержащийся в приватизационной программе прогноз поступлений (без учета крупнейших продаж), а также перевыполнить общее бюджетное назначение по доходам от продажи акций. С рядом существенных оговорок можно говорить о том, что за счет широкого подключения независимых продавцов к процессу продажи госактивов приватизация велась более эффективно,

чем в сравнимых условиях кризисного 2009 г. Определенные изменения были внесены в закон о приватизации, однако они не носили принципиального характера, и их реальная эффективность в плане повышения оперативности сделок и обеспечения конкуренции выявится лишь в будущем.

Оценка динамики государственного сектора экономики не представляется возможной ввиду отказа от статистической разработки данного аспекта по причине перехода к новой методологии, адекватность которой пока не ясна. При отсутствии значимых сделок на рынке корпоративного контроля с участием госкомпаний активно продолжался процесс создания вертикально интегрированных структур и совершенствовался прикладной инструментарий управления субъектами государственного сектора на уровне типовых документов.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников, причем их доля достигла рекордной величины с начала 2000-х годов. Рост абсолютной величины поступлений наблюдался по всем видам возобновляемых источников, а в наибольшей степени вырос объем перечисленной в бюджет платы за аренду федерального имущества (кроме земельных участков). Среди невозобновляемых источников, напротив, рост имел место только по доходам от продажи различного имущества (помимо земельных участков).

6.2. Эволюция института банкротства: от несостоятельности государственных предприятий к СРО операторов электронных площадок¹

6.2.1. История развития законодательства о банкротстве в постсоветской России

История законодательства о банкротстве в постсоветской России началась в 1992 г., когда Указом Президента «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применении к ним специальных процедур» от 14 июня 1992 г. № 623 были закреплены основания для ликвидации предприятия, специальные процедуры ликвидации, такие как реорганизация, санация, прямое управление предприятием, независимое управление и ведение, конкурс по продаже предприятия и другие положения о банкротстве.

Уже в конце 1992 г. был принят *первый закон о банкротстве* – Закон Российской Федерации от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий». В 1995–1997 гг. число исков о банкротстве, поданных в арбитражные суды, заметно возросло, однако процедура банкротства не получила в России широкого распространения.

В основу этого закона был положен принцип неоплатности, рассматривающий соотношение стоимости активов и стоимости пассивов, и если при этом сумма кредиторской задолженности превышает стоимость имущества предприятия, то оно является неплатежеспособным на балансовой основе. Практика применения этого закона показала, что права кредиторов существенно ограничивались в силу трудностей оценки реальной стоимости имущества арбитражным судом. Это затягивало решение о признании должника

¹ Авторы раздела: Е. Апевалова – РАНХиГС при Президенте РФ, Н. Полежаева – РАНХиГС при Президенте РФ, А. Радыгин – РАНХиГС при Президенте РФ.

банкротом. Кроме того, государство, взыскивая штрафы за налоговую просрочку, фактически являлось привилегированным кредитором, забирало все ликвидные активы в погашение задолженности¹.

В 1998 г. в связи с неэффективностью первого закона был принят *второй закон о банкротстве*. В его основу был положен другой принцип – неплатежеспособности. Предприятие считалось банкротом, если оно неспособно выполнить свои обязательства по мере наступления сроков погашения. В этом случае констатировалась неплатежеспособность на кассовой основе.

Это обеспечило существенное снижение барьеров для инициирования процедуры банкротства, усилив положение кредиторов. В результате масштабы применения процедур несостоятельности стали динамично расти. Резкое увеличение числа банкротств было связано со значительной задолженностью фирм перед федеральным и региональным бюджетами, а также перед частными кредиторами до 1998 г. в связи с неприменением процедуры банкротства.

Согласно второму закону кредитор мог обратиться в арбитражный суд с заявлением о банкротстве должника, когда последний не исполняет свои обязанности в течение 3 месяцев, а сумма задолженности превышает 500 МРОТ. Тем самым создавались равные возможности для кредиторов по инициированию процедуры банкротства. Однако возникающие на практике кассовые разрывы и масштабы бизнеса не учитывались.

Государство было лишено право голоса при принятии важнейших решений на собраниях кредиторов, обострились проблемы, связанные с аффилированностью арбитражных управляющих, и др. Институт банкротства стал активно использоваться для перераспределения собственности и вывода активов. Фактически возбуждение процедуры банкротства в период 1998–2002 гг. превратилось в низкокзатратную альтернативу враждебному поглощению посредством скупки акций на вторичном рынке. По оценкам ФСФО, каждое пятое банкротство имело признаки преднамеренных действий (в частности, банкротство для списания долгов).

Принятие в 2002 г. *третьего – действующего в настоящее время – закона* о банкротстве было обусловлено целым рядом проблем, которые не решались в рамках первого (1992 г.) и тем более второго (1998 г.) законов о несостоятельности. Среди наиболее значимых проблем того периода можно назвать:

- широкое распространение практики использования преднамеренных банкротств как инструмента захвата собственности;
- нарушение прав должника и учредителей должника;
- нарушение прав государства как кредитора по налоговым платежам;
- вывод активов должника в интересах определенного круга кредиторов в процедурах внешнего управления и конкурсного производства;
- непрозрачность, недостаточная урегулированность процедур банкротства, что позволяло арбитражным управляющим и иным участникам процесса о банкротстве злоупотреблять их недостатками;
- отсутствие эффективных механизмов ответственности недобросовестных и неэффективных арбитражных управляющих и др.

¹ См.: Аневалова Е., Радыгин А. Банкротства в двухтысячные годы: от инструмента рейдеров к политике «двойного стандарта» // Экономическая политика. 2009. № 4. С. 91–124.

Призванный решить эти проблемы третий закон стал результатом компромисса между представителями противоположных позиций относительно дальнейшего развития института банкротств¹. Он содержал ряд принципиальных новаций, таких как:

- предоставление равных прав государству и конкурсным кредиторам, консолидация требований государства;
- расширение механизмов защиты прав добросовестных собственников;
- снижение риска злоупотребления правом со стороны кредиторов;
- введение новой реорганизационной процедуры – финансового оздоровления;
- защита добросовестных участников процедур банкротства от недобросовестных действий иных лиц;
- повышение эффективности контроля за деятельностью арбитражных управляющих;
- установление особенностей банкротства для отдельных категорий должников в едином законе;
- ограничение слишком широкого использования процедур банкротства для ликвидации отсутствующих должников.

Принятие третьего закона повлекло за собой резкое сокращение масштабов применения процедур банкротства со 106,6 тыс. в 2002 г. до 14,3 тыс. в 2003 г., связанное с тем, что налоговые органы практически перестали подавать заявления о банкротстве отсутствующих должников в связи с невыделением соответствующих средств в бюджете. В дальнейшем пик банкротства отсутствующих должников пришелся на 2006 г. и более не повторялся.

С самого начала действия нового закона определился и ключевой инициатор процедуры банкротств – им до 2011 г. были уполномоченные органы государственной власти, главным образом налоговые. Их доля в количестве поданных заявлений, например, в 2006 г. составила 87%. В последующие годы она постепенно снижалась, достигнув к 2011 г. 31%. Максимальный объем содержательных банкротств пришелся на 2009–2010 гг. и составил 35,2–36,6 тыс. соответственно².

Из числа наиболее устойчивых тенденций можно выделить крайне низкую эффективность механизма банкротства для достижения целей *восстановления платежеспособности предприятий* в ходе проведения процедур банкротства.

Говоря о значимых изменениях закона, в первую очередь необходимо остановиться на новациях, внесенных на волне кризиса в декабре 2008 г. – апреле 2009 г. (Федеральные законы от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Эти изменения были направлены прежде всего на *повышение прозрачности реализации процедур банкротства*, а именно деятельности арбитражного управляющего (изменение системы выплат, расширение полномочий и повышение ответственности арбитражного управляющего) и соответствующих саморегулируемых организаций (усиление государственного контроля за ними, введение обязательного раскрытия данных об их деятельности, определение порядка использования средств компенсационного фонда).

¹ См.: *Радыгин А., Симачев Ю.* Институт банкротства в России: особенности эволюции, проблемы и перспективы // *Российский журнал менеджмента.* 2005. Т. 2. № 2. С. 43–70.

² *Апелалова Е.А.* Банкротства 2011–2012 гг.: сокращение числа банкротств, новое регулирование и законопроект о реструктуризации долгов граждан // *Российская экономика в 2012 г.: тенденции и перспективы.* М.: ИЭПП, 2013.

Кроме того, были приняты меры, направленные на противодействие выводу активов, – введение механизмов оспаривания сделок, направленных на вывод активов должника: «подозрительных сделок» и «сделок, влекущих за собой оказание предпочтения одному из кредиторов». Тем самым фактически были приняты законодательные меры, направленные на сужение «серого» поля в сфере банкротств. Также была введена ответственность собственников должника – «контролирующих должника лиц»¹.

Остальные новации 2002–2013 гг. носили преимущественно технический характер. В первую очередь они обеспечивали в той или форме поддержку государственной политики экспансии (активности государственных компаний) в экономике либо защиту интересов отдельных групп лиц и в основном не являлись общими мерами системного развития института банкротств.

Ситуация вновь изменилась в 2014–2015 гг., когда число банкротств превысило за год 14,5 тыс. в 2014 г. (против 12 тыс. в 2013 г.) и сохранялось на таком же уровне в 2015 г. (14,6 тыс.²). Это потребовало и соответствующей реакции регулятора, и, по всей видимости, некоторых системных новаций.

6.2.2. Законодательство о банкротстве 2014–2015 гг.: системные новации

С начала 2014 г. в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»³ были внесены многочисленные изменения разной степени важности, касающиеся как общих положений, так и особенностей банкротства отдельных категорий должников.

Изменения в *общих положениях* частично затронули порядок раскрытия информации (в основном ст. 28), собрание кредиторов (ст. 12, 13, 18), продажу предприятия и имущества должника (ст. 110, 139).

Для предупреждения злоупотреблений со стороны должников и кредиторов было установлено, что для возбуждения арбитражным судом производства по делу о банкротстве требования к должнику – юридическому лицу в совокупности должны составлять не менее 300 тыс. руб. (вместо бывших 100 тыс. руб.) (п. 2 ст. 6, п. 2 ст. 33). В части наблюдения установлено, что с даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения не начисляются финансовые санкции за неисполнение денежных обязательств и обязательных платежей, за исключением текущих платежей; на сумму требований конкурсного кредитора, уполномоченного органа начисляются проценты в размере ставки рефинансирования, установленной Банком России на дату введения наблюдения (пп. 1, 4–6 ст. 63)⁴.

Уточнено, что банкротство – это не только признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, но и неспособность удовлетворить требования о выплате выходных пособий и (или) об

¹ Аневалова Е.А. Банкротства 2009–2010: динамика и тенденции // Экономико-политическая ситуация в России. М.: ИЭП, 2011.

² Базанова Е. Число банкротств компаний увеличилось в конце прошлого года из-за ослабления рубля // Ведомости. 13 января 2016 г.

³ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // РГ. № 209–210. 2 ноября 2002 г.

⁴ См.: подп. «а» п. 2, п. 18 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»...» // РГ. № 299. 31 декабря 2014 г.

оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору (ст. 2)¹. Советующие уточнения были сделаны и в других статьях (ст. 3–5 и пр.).

Работники, бывшие работники должника отныне вправе подавать заявления о признании его банкротом, в том числе путем объединения своих требований (п. 1 ст. 11, п. 5 ст. 39)². В отличие от других заявителей, работники и бывшие работники должника не обязаны погасить судебные расходы, расходы на выплату вознаграждения арбитражным управляющим в случае отсутствия у должника достаточных средств (абз. 3 п. 3 ст. 59).

Введена новая статья 12.1 о собрании работников, бывших работников должника, об избрании представителя работников должника, оплата услуг которого осуществляется за счет должника, что создает предпосылки для появления на юридическом рынке квалифицированных представителей работников должника, независимых от работодателя³.

Изменена очередность удовлетворения требований кредиторов (5 очередей вместо 4), поскольку требования об оплате труда вышеуказанных лиц и требования о выплате выходных пособий вынесены во вторую очередь, отдельную от требований об оплате деятельности лиц, привлеченных арбитражным управляющим. Также установлен порядок пропорционального удовлетворения требований кредиторов второй очереди (см.: п. 2 ст. 134, п. 5 ст. 136)⁴.

Таким образом, законодатель предпринял попытку *защитить наиболее слабую категорию кредиторов, т.е. работников должника*. В то же время банкротство и последующая ликвидация работодателя может привести к нежелательной потере рабочего места, что определенным образом будет сдерживать работника от злоупотреблений, чего не скажешь о других недобросовестных лицах (например, о конкурентах), которые могут использовать этот инструмент ненадлежащим образом. Во избежание этого работодателю необходимо вовремя удовлетворять требования об оплате труда его работников.

Следующий большой блок изменений в общих положениях Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» касается *арбитражных управляющих* и их саморегулируемых организаций (СРО)⁵.

Например, установлено, что по решению коллегиального органа управления СРО может быть увеличен предусмотренный законом минимальный размер страховой суммы по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего (3 млн руб. в год). Коллегиальный орган управления также может обязать управляющего наряду с дополнительным договором обязательного страхования ответственности, заключаемого в связи с утверждением его арбитражным судом в применяемых в деле о

¹ Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. № 146. 7 июля 2015 г.

² До этого требования об оплате труда учитывались для определения наличия признаков банкротства должника, однако не служили основанием для подачи указанного заявления.

³ Существенные изменения в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», касающиеся статуса работников предприятия // СПС КонсультантПлюс. 2015.

⁴ Во-первых, требования о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда в размере не более чем 30 тыс. руб. за каждый месяц на каждого человека. Во-вторых, оставшиеся требования о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда. В-третьих, требования о выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности.

⁵ Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // РГ. № 275. 3 декабря 2014 г.; Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 482-ФЗ.

банкротстве процедурах, заключить отдельный договор, размер страховой суммы по которому устанавливается указанным органом (пп. 2, 2.1 ст. 24.1).

При утверждении арбитражного управляющего в деле о банкротстве в случае представления СРО информации о несоответствии его кандидатуры предусмотренным требованиям арбитражный суд может принять решение об отказе в утверждении кандидатуры арбитражного управляющего или утвердить его и обязать заключить дополнительный договор страхования ответственности. Размер страховой суммы по договору должен быть не менее размера компенсационного фонда СРО (п. 5 ст. 45).

Также установлено, что минимальный размер компенсационного фонда СРО составляет 20 млн руб., и размер компенсационной выплаты из него, по общему правилу, не может превышать 5 млн руб. применительно к одному случаю причинения убытков (пп. 2, 11 ст. 25.1). Арбитражный управляющий, чьи действия повлекли осуществление компенсационной выплаты, обязан возместить членам организации убытки, возникшие в связи с необходимостью привести размер фонда в соответствие с требованиями законодательства (пп. 4, 5 ст. 20.4).

Таким образом, субсидиарный характер ответственности СРО в пределах средств ее компенсационного фонда по отношению к арбитражному управляющему и его страховщику (т.е. ответственность наступает только после неудовлетворения требования потерпевшего управляющим и его страховщиком) и право организации увеличить размер страховой суммы по договорам обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего *способствуют сохранности компенсационного фонда СРО*. Этой же цели служат обязанность арбитражного управляющего возместить членам СРО убытки, возникшие в связи с необходимостью восстановить размер фонда, и указание максимального размера компенсационной выплаты из компенсационного фонда СРО. Указание минимального размера фонда повышает шансы потерпевших на полное возмещение убытков, причиненных им вследствие неисполнения арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве.

Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» установлено, что решение коллегиального органа управления СРО о прекращении членства арбитражного управляющего в СРО в случае его исключения принимается большинством в две трети голосов от общего числа голосов членов органа (п. 7 ст. 21.1). Поскольку членство в СРО является обязательным условием для осуществления деятельности в качестве арбитражного управляющего, то представляется, что законодатель, установив повышенные требования к порядку исключения из членов СРО, пытается *воспрепятствовать установлению барьеров для входа на рынок*.

В части разбирательства дел о банкротстве в арбитражном суде в заявлении должника больше не определяется кандидатура временного управляющего и указывается только определенная посредством случайного выбора в установленном порядке СРО, из числа членов которой должен быть утвержден временный управляющий (пп. 2, 5 ст. 37)¹.

Расширен перечень оснований для заявления СРО в суд ходатайства об отстранении или освобождении от участия в деле о банкротстве арбитражного управляющего – члена СРО, например, в случае применения к нему административного наказания в виде дисквалификации за совершение административного правонарушения (п. 2 ст. 22, п. 2 ст. 20.5 и др.).

¹ Это правило не распространяется на заявления конкурсного кредитора и уполномоченного органа (п. 2 ст. 39, п. 3 ст. 41).

В целом изменения, касающиеся арбитражных управляющих и их СРО, в первую очередь направлены на предупреждение возможных злоупотреблений со стороны недобросовестных арбитражных управляющих и на повышение качества исполнения их обязанностей.

С 29 декабря 2015 г. (1) увеличен срок привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности до 3 лет; (2) предусмотрена дисквалификация управляющего после повторного административного нарушения на срок от полугода до 3 лет; (3) установлен запрет на назначение арбитражного управляющего в новые процедуры банкротства в течение года с момента его отстранения в другой процедуре. С 1 января 2017 г. увеличиваются минимальный размер компенсационного фонда СРО до 50 млн руб. и размер компенсационной выплаты до 50% фонда¹.

Такое ужесточение требований к арбитражным управляющим и их СРО и усиление роли государства могут привести к *удорожанию процедур банкротства*, к сокращению числа СРО, к *росту уровня коррупции в этой сфере* и к снижению экономической выгоды профессии арбитражного управляющего, в связи с этим законодателю необходимо крайне осторожно относиться к предлагаемым изменениям².

Важным нововведением является то, что теперь для проведения торгов в электронной форме по продаже имущества или предприятия должника в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, оператор электронной площадки³, с которым арбитражный управляющий или организатор торгов заключает договор о проведении торгов, обязан являться членом *СРО операторов электронных площадок* (СРО ОЭП), создаваемых в целях развития и регулирования деятельности членов (п. 20 ст. 110).

Законодатель ввел восемь новых статей, регулирующих деятельность этого нового вида СРО, посвященных членству в СРО ОЭП, ее органам, правам и обязанностям, компенсационному фонду, надзору за СРО ОЭП, ответственности оператора электронной площадки и договору обязательного страхования такой ответственности (ст. 111.1–111.8).

СРО ОЭП должна соответствовать общим требованиям Федерального закона «О саморегулируемых организациях»⁴ и специальным достаточно высоким требованиям Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Так, основанием для регистрации некоммерческой организации в качестве СРО ОЭП является наличие двухлетнего опыта работы по проведению торгов в электронной форме у 50% членов организации и наличие 5 тыс. торгов, проведенных всеми членами. Обязательный компенсационный фонд СРО ОЭП формируется в размере 3 млн руб. на каждого члена организации, и оператор электронной площадки обязан возместить другим членам СРО ОЭП ущерб, причиненный осуществлением компенсационной выплаты из фонда. Одним из обязательных условий членства в СРО ОЭП является наличие у оператора электронной площадки договора обязательного страхования ответственности. Минимальный размер страховой суммы по договору составляет 30 млн руб. в год.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. № 297. 31 декабря 2015 г.

² Окунь С. Регулируй саморегулирование: процедуры банкротства готовы к подорожанию // Коммерсантъ. 25 декабря 2015 г. URL: <http://kommersant.ru/doc/2887181>.

³ Любое юридическое лицо или физическое лицо в качестве индивидуального предпринимателя, которые проводят торги в электронной форме.

⁴ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // РГ. № 273. 6 декабря 2007 г.

Таким образом, несмотря на то что для регистрации СРО ОЭП необходимо только 10 членов, указанные требования препятствуют созданию некачественных организаций в большом количестве.

Изменения затронули *отдельные категории должников* – негосударственные пенсионные фонды, застройщиков, сельскохозяйственные организации, участников клиринга и клиентов участников клиринга. Для стратегических предприятий и организаций, а также субъектов естественных монополий увеличен минимальный размер требований, которые принимаются во внимание для возбуждения производства по делу о банкротстве, с 500 тыс. до 1 млн руб. (п. 4 ст. 190, п. 3 ст. 197). В целях создания эффективного правового регулирования процесса секьюритизации, обеспечивающего привлечение в российскую экономику дополнительных финансовых ресурсов и расширение круга доступных для инвесторов ценных бумаг, в главу об упрощенных процедурах, применяемых в деле о банкротстве, включен новый параграф о банкротстве специализированного общества и ипотечного агента (§ 3 гл. XI)¹, нормы которого обеспечивают необратимость уступки секьюритизированных финансовых активов для создания возможности осуществления действительной продажи финансовых активов в целях их секьюритизации².

Наибольшие изменения претерпели нормы о банкротстве кредитных организаций и о банкротстве граждан.

Вместо двух статей (ст. 181, 182) нормы о *банкротстве кредитных организаций* были вынесены в отдельный параграф (§ 4.1 гл. IX)³, который сегодня насчитывает почти 100 статей, что позволяет говорить о нем как о самом объемном среди секций, устанавливающих особенности банкротства отдельных категорий должников. Совершенствование законодательства о банкротстве кредитных организаций, соответствующее современным реалиям и способствующее созданию единства правового регулирования и повышению эффективности правоприменения, является своевременным, поскольку значительные (нередко негативные) изменения в деятельности финансового сектора в 2014–2015 гг. (неоднократное падение курса рубля, отзывы лицензий у банков и пр.) привели к очевидным затруднениям в деятельности всех российских финансовых организаций⁴.

С 1 октября 2015 г. вступили в силу параграф о *реструктуризации долгов гражданина* и реализации его имущества, а также параграф об особенностях рассмотрения дела о банкротстве гражданина в случае его смерти⁵ (§ 1.1, 4 гл. X)⁶. До этого Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» уже содержал параграф, регулирующий

¹ См.: п. 38 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 482-ФЗ; п. 13 ст. 12 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 декабря 2013 г. № 379-ФЗ // РГ. № 291. 25 декабря 2013 г.

² Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. 2014.

³ В результате утраты силы Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ. (РГ. № 41–42. 4 марта 1999 г.) См.: п. 22 ст. 7 Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...» // РГ. № 296. 26 декабря 2014 г.

⁴ Синцов Г.В. О некоторых нововведениях в законодательстве о банковском банкротстве // Банковское право. 2015. № 3. С. 17–20.

⁵ Основное нововведение: дело о банкротстве гражданина может быть возбуждено после его смерти или объявления его умершим, т.е. речь идет о банкротстве наследственной массы.

⁶ См.: подп. «б» п. 23 и подп. «е» п. 4 ст. 6 Федерального закона «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя...» от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ // РГ. № 144. 3 июля 2015 г.

банкротство гражданина (§ 1 гл. X), который фактически не работал¹ и был признан утратившим силу². Нормы нового параграфа являются специальными – не урегулированные ими отношения, связанные с банкротством граждан, регулируются нормами о банкротстве юридических лиц (п. 1 ст. 213.1).

Правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании гражданина банкротом обладают гражданин, конкурсный кредитор, уполномоченный орган. Заявление принимается судом при условии, что требования к гражданину составляют не менее 500 тыс. руб. (прежде – 10 тыс. руб.) и не исполнены в течение 3 месяцев с даты, когда они должны быть исполнены (ст. 213.3). Заявление может быть подано конкурсным кредитором или уполномоченным органом при наличии решения суда, вступившего в законную силу и подтверждающего требования кредиторов. Не требуют наличия судебного решения требования об уплате обязательных платежей; требования, подтвержденные исполнительной надписью нотариуса, и пр. (пп. 1, 2 ст. 213.5).

В заявлении о признании гражданина банкротом указывается СРО, из числа членов которой должен быть утвержден финансовый управляющий, а не определенный управляющий, как в случае с заявлением конкурсного кредитора или уполномоченного органа о признании юридического лица банкротом (в заявлении самого должника – юридического лица также указывается только СРО) (п. 2 ст. 39, п. 3 ст. 41). Денежные средства на выплату вознаграждения финансовому управляющему в размере, равном фиксированной сумме вознаграждения финансового управляющего за одну процедуру, применяемую в деле о банкротстве гражданина (10 тыс. руб. (п. 3 ст. 20.6)), вносятся в депозит арбитражного суда (п. 4 ст. 213.4, пп. 3, 4 ст. 213.5).

По результатам рассмотрения обоснованности заявления суд выносит определение или о признании его необоснованным, или о признании заявления обоснованным и введении реструктуризации долгов гражданина. В последнем случае должна быть доказана неплатежеспособность гражданина (см. пп. 1–3 ст. 213.6). Если гражданин не соответствует требованиям для утверждения плана реструктуризации долгов, суд вправе на основании ходатайства гражданина вынести решение о признании его банкротом и о введении процедуры реализации его имущества (п. 8 ст. 213.6).

Следует отметить, что первоначальные изменения предлагали рассмотрение дел о банкротстве граждан не арбитражными судами, а судами общей юрисдикции, совершенно не привычными к такой категории дел. Однако соответствующие положения были исключены до того, как стали действительными³. Сейчас на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект, предусматривающий распределение дел о банкротстве граждан между указанными судами⁴.

¹ См. здесь и далее: *Лотфуллин Р.* Банкротство физических лиц. К каким процедурам и последствиям готовиться кредиторам // Юрист компании. 2015. № 9. С. 16.

² См.: подп. «а» п. 23 ст. 6 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ.

³ См.: п. 6 ст. 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»...» от 29 декабря 2014 г. № 476-ФЗ // РГ. № 299. 31 декабря 2014 г.; ст. 12 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ.

⁴ Законопроект № 831972-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (в части изменения подсудности рассмотрения дел о банкротстве физических лиц). URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=831972-6&02>.

Процедуры, применяемые в деле о банкротстве гражданина, – реструктуризация его долгов, реализация имущества, мировое соглашение (ст. 213.2) – представляют собой упрощенный вариант процедур банкротства юридического лица¹.

На граждан и юридические лица распространяются идентичные нормы о заключении *мирового соглашения* (гл. VIII, ст. 213.31).

Реструктуризация долгов гражданина представляет собой своеобразное сочетание процедур наблюдения и финансового оздоровления для должника – юридического лица и является реабилитационной процедурой, направленной на восстановление платежеспособности гражданина и погашение его задолженности перед кредиторами в соответствии с планом реструктуризации долгов. Процедура реструктуризации долгов гражданина применяется в целях обеспечения сохранности его имущества, проведения анализа его финансового состояния, составления реестра требований кредиторов и проведения первого собрания кредиторов (ст. 213.11).

Не позднее чем в течение 10 дней с даты истечения 2 месяцев, отведенных для предъявления требований к гражданину (п. 2 ст. 213.8)², он, кредитор или уполномоченный орган вправе направить финансовому управляющему, конкурсным кредиторам, в уполномоченный орган проект плана реструктуризации долгов гражданина. При этом проблемными моментами являются доступ кредитора к информации (перечень имущества гражданина, сведения о кредиторской задолженности и пр.), прилагаемой к плану (ст. 213.15), и неопределенность последствий пропуска срока для его направления.

Если финансовым управляющим не получено ни одного проекта, он представляет на рассмотрение собрания кредиторов предложение о признании гражданина банкротом и о введении реализации его имущества. Финансовый управляющий обязан провести первое собрание кредиторов³ не ранее чем через 20 дней с даты направления проекта, но не позднее чем в течение 60 дней со дня истечения 2 месяцев, отведенных для предъявления требований к гражданину (пп. 1, 4, 5 ст. 213.12).

Арбитражный суд по результатам рассмотрения плана реструктуризации долгов гражданина может вынести определение об утверждении плана или об отказе в утверждении плана, о признании гражданина банкротом и о введении реализации его имущества (об основаниях для отказа см. ст. 213.18) (пп. 1, 3 ст. 213.17)⁴.

Срок реализации плана не может быть более чем 3 года (п. 2 ст. 213.14). По итогам рассмотрения результатов исполнения плана суд принимает определение о завершении

¹ Для сокращения расходов гражданина опубликование сведений в ходе процедур, применяемых в деле о его банкротстве, в официальном издании не требуется (п. 1 ст. 213.7).

² В случае пропуска указанного срока по уважительной причине он может быть восстановлен судом (п. 2 ст. 213.8).

³ В отличие от собрания кредиторов должника – юридического лица собрание кредиторов в случае банкротства гражданина может проводиться в форме заочного голосования (без совместного присутствия) (пп. 4, 8 ст. 213.8).

Здесь же скажем несколько слов об отличительных особенностях правового положения кредитора, требования которого обеспечены залогом имущества гражданина. Такой кредитор имеет право голоса на собрании кредиторов в ходе всех процедур, применяемых в деле о банкротстве гражданина (п. 4 ст. 213.10), поскольку часто у должника-гражданина есть всего один залоговый кредитор. Кроме того, 80% суммы, вырученной от реализации предмета залога, направляется на погашение требований залогового кредитора (п. 5 ст. 213.27); план реструктуризации долгов гражданина должен предусматривать преимущественное удовлетворение требований такого кредитора за счет выручки от реализации предмета залога (п. 3 ст. 213.14).

⁴ О последствиях утверждения плана, о внесении в него изменений, о завершении исполнения плана и его отмене см. ст. 213.19–213.23.

реструктуризации долгов гражданина или определение об отмене плана и решение о признании гражданина банкротом (п. 5 ст. 213.22).

Реализация имущества гражданина – реабилитационная процедура, схожая с конкурсным производством для должника – юридического лица, которая применяется в деле о банкротстве к признанному банкротом гражданину в целях соразмерного удовлетворения требований кредиторов.

В случае принятия арбитражным судом решения о признании гражданина банкротом суд принимает решение о введении реализации имущества гражданина на срок не более чем 6 месяцев (в отличие от конкурсного производства указанный срок может продлеваться) (п. 2 ст. 213.24).

Все имущество гражданина, имеющееся на дату принятия решения суда о признании гражданина банкротом и введении реализации его имущества и выявленное после даты принятия указанного решения, составляет конкурсную массу¹, за исключением имущества, на которое не может быть обращено взыскание, например, предметы обычной домашней обстановки и обихода (п. 1 ст. 446 ГПК РФ²; пп. 1, 3 ст. 213.25).

Для минимизации расходов по делам о банкротстве граждан оценка имущества гражданина проводится финансовым управляющим самостоятельно. В случае привлечения оценщика собранием кредиторов оплата расходов на проведение данной оценки осуществляется за счет лиц, голосовавших за принятие такого решения (п. 2 ст. 213.26). При этом в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» не говорится о том, как проводится описание имущества гражданина финансовым управляющим, необходимая для оценки имущества (п. 6 ст. 213.26). На деле финансовый управляющий получает информацию об имуществе гражданина только от самого гражданина и органов государственной власти (п. 7 ст. 213.9) и не имеет доступа в помещения должника, как в случае с конкурсным управляющим по отношению к должнику – юридическому лицу³.

Стремление законодателя уменьшить затраты по делам о банкротстве граждан, также выражающееся в небольшом размере вознаграждения финансового управляющего⁴ в сочетании с повышенными требованиями к нему, может привести к некачественному исполнению финансовым управляющим своих обязанностей.

Говоря об особенностях реализации имущества гражданина, следует отметить, что положение о порядке, об условиях и о сроках реализации имущества с указанием начальной цены его продажи представляется финансовым управляющим для утверждения в арбитражный суд, а не собранию кредиторов, как в случае с банкротством юридического лица (п. 1 ст. 213.26).

За рядом исключений, имущество гражданина подлежит реализации на торгах, если иное не предусмотрено решением собрания кредиторов или определением суда (пп. 3, 7 ст. 213.26). Порядок удовлетворения требований кредиторов гражданина в основном соответствует порядку удовлетворения требований кредиторов юридического лица (ст. 213.27).

¹ Представляется, что имуществу гражданина, подлежащему реализации, можно было дать соответствующее название, а не обозначать его термином «конкурсная масса», используемым в ходе конкурсного производства – процедуры банкротства юридического лица.

² Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // РГ. № 220. 20 ноября 2002 г.

³ *Лотфуллин Р.* Банкротство физических лиц. К каким процедурам и последствиям готовиться кредиторам // Юрист компании. 2015. № 9. С. 28.

⁴ Фиксированная единовременная сумма – 10 тыс. руб. и 2% от удовлетворенных требований кредиторов или выручки от реализации имущества гражданина (п. 4 ст. 213.4, п. 4 ст. 213.5, п. 3, 4 ст. 213.9, пп. 3, 17 ст. 20.6).

После завершения расчетов с кредиторами гражданин, признанный банкротом, освобождается от дальнейшего исполнения требований кредиторов (п. 3 ст. 213.28). В целях предупреждения возможных злоупотреблений со стороны должников законодатель установил случаи, когда освобождение гражданина от обязательств не допускается (пп. 3–6 ст. 213.28). Например, сохраняют силу требования кредиторов по текущим платежам. В этих же целях в случае повторного признания гражданина банкротом в течение 5 лет правило об освобождении гражданина от обязательств не применяется (п. 2 ст. 213.30).

Тем не менее представляется, что институт банкротства граждан в большей степени соответствует интересам самих должников, и кредиторам выгоднее взыскивать долги через суд и исполнительное производство. Это обстоятельство, а также ряд уже названных пробелов в действующем регулировании позволяют говорить о вероятности новых изменений в этой области.

Примечательно, что в законодательстве других стран гражданин-должник, не являющийся индивидуальным предпринимателем, обозначается как потребитель-должник. Связано это с тем, что проблема банкротства физических лиц находится в неразрывной связи с выдачей потребительских кредитов. По некоторым данным, 34 млн россиян (т.е. 45% экономически активного населения) имеют невыплаченные потребительские кредиты. При этом общий объем кредитов физическим лицам превысил к концу 2015 г. 9 трлн руб., а просроченная задолженность только за 2014 г. выросла более чем на 40%. Состояние сектора потребительского кредитования уже становится макроэкономической проблемой, угрожает стабильности российской банковской системы¹.

За относительно недолгое время действия нового параграфа о реструктуризации долгов гражданина и реализации его имущества уже известны случаи обращения с заявлениями о признании гражданина банкротом, признанными арбитражным судом обоснованными, с последующим введением процедур реструктуризации долгов и реализации имущества гражданина².

* * *

В целом, подводя итоги, необходимо отметить, что за двадцать с небольшим лет страна прошла путь от первого закона о банкротстве, не получившего широкого применения, через второй закон о банкротстве, использовавшийся нередко на практике для передела собственности путем захвата предприятий, к третьему – ныне действующему – закону о несостоятельности, оказавшемуся наиболее жизнеспособным.

Являясь прокредиторским, он разрешил часть имеющихся проблем, таких как:

- снижение риска злоупотребления правом со стороны кредиторов;
- защита добросовестных участников процедур банкротства от недобросовестных действий иных лиц;
- повышение эффективности контроля за деятельностью арбитражных управляющих;

¹ Шишмарева Т.П. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и практика его применения: учебное пособие для экзамена по Единой программе подготовки арбитражных управляющих. М.: Статут, 2015; Гришаев С.П. Потребительское кредитование. Комментарий законодательства // СПС Консультант-Плюс. 2015.

² См., например: Дело № А56-71378/2015. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/eaf44644-d31e-4a2e-a1c0-90600e2d831a/A56-71378-2015_20151223_Opredelenie.pdf; Дело № А41-94274/15. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b81ba9a4-cdba-4ed8-85a7-eda7e58b1176/A41-94274-2015_20151221_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

– установление особенностей банкротства для отдельных категорий должников в едином законе и некоторых других.

Новации, внесенные в третий закон о банкротстве на волне кризиса 2008–2009 гг., сузили «серое» поле в сфере банкротства, введя механизмы оспаривания сделок, направленных на вывод активов, и повысили прозрачность реализации процедур банкротства за счет изменения регулирования деятельности арбитражного управляющего и соответствующих саморегулируемых организаций.

Системные новации, внесенные в третий закон в 2014–2015 гг., были направлены на предупреждение злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц, в основном участвующих в деле о банкротстве, и на повышение эффективности применения института банкротства. В целом оценивая внесенные изменения как положительные, важно отметить, что проблема неэффективности процедур банкротства для восстановления платежеспособности должника по-прежнему является актуальной и могла бы определить вектор дальнейшего совершенствования законодательства.

6.3. Рынок недвижимости РФ

6.3.1. Рынок земельных участков¹

По данным Росреестра, площадь земель, находящихся в собственности граждан РФ, продолжает уменьшаться и на 1 января 2015 г. составила 115,4 млн га, или 6,8% земель Российской Федерации, против 117 млн га (6,84%) на 1 января 2014 г. (табл. 9). Площадь земель в государственной и муниципальной собственности, в собственности юридических лиц, напротив, возрастает. В собственности юридических лиц площадь земельных участков увеличилась за год на 1,3 млн га и составила 17,2 млн га, или 1,0% земель РФ. Земельные доли граждан на 1 января 2015 г. уменьшились на 3,0 млн га и составили в земельном фонде страны 5,2% (89,3 млн га), или 67,3% земель, находящихся в частной собственности в целом по стране. При этом земли на иных правах собственности граждан увеличились на 1,4 млн га. Уменьшение площади земель на праве долевой собственности – фактор положительный, так как земли долевой собственности в силу неполноты права долевой собственности используются неэффективно.

Таблица 9

Структура земель Российской Федерации по формам собственности, 2011–2014 гг.

Форма собственности	01.01.2012		01.01.2013		01.01.2014		01.01.2015		
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%	
В государственной и муниципальной собственности	1576,7	92,2	1576,8	92,22	1576,9	92,23	1577,3	92,25	
В собственности граждан	119,6	7	118,3	6,92	117	6,84	115,4	6,8	
В том числе:	земельные доли граждан	97,6	5,7	94,9	5,55	92,3	5,4	89,3	5,2
	на иных правах собственности граждан	22	1,3	23,4	1,37	24,7	1,57	26,1	1,52
В собственности юридических лиц	13,5	0,8	14,7	0,86	15,9	0,93	17,2	1,0	
Всего в частной собственности	133,1	7,8	133	7,78	132,9	7,77	132,6	7,8	

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году».

¹ Авторы раздела: Г. Задонский – РАНХиГС при Президенте РФ.

В 14 субъектах РФ доля приватизированного земельного фонда на 1 января 2015 г., как и в 2014 г., превысила 40% земельного фонда субъекта. Это в основном южные и юго-западные области. В 12 субъектах Российской Федерации доля приватизированных земель составляет менее 0,4%. Южный федеральный округ имеет наибольший показатель – 43,11%, наименьший показатель у Дальневосточного – 0,32%; среднее значение по Российской Федерации – 6,75%. В Москве в собственности граждан находится 6,99% земли, а в Санкт-Петербурге – 6,41% (табл. 10).

Таблица 10

**Уровень приватизации земель по федеральным округам и субъектам
Российской Федерации на 1 января 2015 г.***

Федеральные округа, субъекты Российской Федерации	Уровень приватизации гражданами, %	Уровень приватизации юридическими лицами, %	Общая площадь, тыс. га	В собственности граждан, тыс. га	В собственности юридических лиц, тыс. га	Место по уровню приватизации гражданами
Южный	43,11	4,60	42 087,6	18 43,3	1937,3	I
Ростовская область	61,54	6,57	10 096,7	6 213,5	662,9	1
Волгоградская область	55,79	5,65	11 287,7	6 296,9	637,2	4
Астраханская область	18,16	1,81	4 902,4	890,1	88,7	38
Приволжский	29,26	4,96	10 3697,5	30 341,5	5143	II
Оренбургская область	58,29	2,43	12 370,2	7 210,2	301,2	3
Саратовская область	54,52	8,36	10 124	5 520	846,3	5
Пермский край	7,54	2,26	16 023,6	1 207,8	362,9	52
Центральный	28,89	8,69	65 020,5	18 786,6	5651,9	III
Орловская область	50,82	9,56	2 465,2	1 252,7	235,6	6
Воронежская область	47,98	8,37	5 221,6	2 505,5	436,8	8
Московская область	16,59	12,07	4 432,9	735,3	535,2	41
г. Москва	6,99	12,61	256,1	17,9	32,3	53
Северо-Кавказский	24,60	3,06	17 043,9	4 192,6	520,7	IV
Ставропольский край	58,68	7,51	6 616	3 882,5	496,7	2
Карачаево-Черкесская Республика	18,59	0,48	1 427,7	265,4	6,8	36
Республика Северная Осетия–Алания	1,29	0,79	798,7	10,3	6,3	77
Россия	6,75	1,01	1 709 911	115 385,7	17 213,6	V
Сибирский	5,65	0,38	514 495,3	29 050,7	1 946,6	VI
Алтайский край	37,16	2,13	16 799,6	6 243,3	358,2	15
Омская область	32,28	3,80	14 114	4 556,3	536,8	24
Республика Тыва	0,42	0,02	16 860,4	71,6	3,2	71
Уральский	4,85	0,49	181 849,7	8 822,1	887,7	VII
Курганская область	41,40	3,45	7 148,8	2 959,5	246,7	12
Челябинская область	33,01	2,13	8 852,9	2 922	188,6	56
Ямало-Ненецкий АО	0,00	0,00	76 925	1,6	0,7	82
Северо-Западный	2,40	0,44	168 697,2	4 049	740,8	VIII
Калининградская область	29,50	9,55	1 512,5	446,2	144,5	27
Псковская область	26,54	2,88	5 539,9	1 470,2	159,6	30
г. Санкт-Петербург	6,41	17,11	140,3	9	24	55
Ненецкий АО	0,00	0,00	17 681	0,2	0,1	83
Дальневосточный	0,32	0,06	616 932,9	1 989,4	384,1	IX
Приморский край	4,28	1,00	16 467,3	704,3	164,1	59
Еврейская автономная область	2,85	0,03	3 627,1	103,4	1,1	61
Чукотский АО	0,00	0,00	72148,1	0,2	0,2	84
Крымский						X
г. Севастополь	12,15	1,74	86,4	10,5	1,5	47

* В каждом федеральном округе приведены два субъекта Федерации, имеющие наибольшие показатели по доле земельных участков в собственности граждан, и субъект Федерации с наименьшим показателем. Дополнительно представлены Московская область, Москва и Санкт-Петербург.

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году».

К началу 2015 г. 8041,2 тыс. семей обеспечено для индивидуального жилищного строительства земельными участками общей площадью 1002,9 тыс. га, что больше по количеству семей на 2,01%, а по площади на 1,56%, чем в 2013 г. В 2014 г. более 158,6 тыс. граждан приобрели земельные участки для индивидуального жилищного строительства на площади 15,4 тыс. га. Наибольшее число граждан, владеющих земельными участками, предназначенными для строительства жилья, приходится на Краснодарский край (454,4 тыс.), на Московскую (406,9 тыс.), Ростовскую (343,0 тыс.), Кемеровскую (317,9 тыс.), Свердловскую (299,6 тыс.), Иркутскую (252,3 тыс.) области, на Республику Башкортостан (220,5 тыс.), Ставропольский край (210,9 тыс.), Чеченскую Республику (206,5 тыс.), Воронежскую область (203,8 тыс.), Пермский край (182,1 тыс.), Республику Татарстан (180,4 тыс.), Саратовскую (178,5 тыс.), Волгоградскую (177,4 тыс.), Нижегородскую (154,2 тыс.), Ленинградскую (152,4 тыс.), Оренбургскую (148,3 тыс.) области, Красноярский (157,7 тыс.), Алтайский (144,3 тыс.) край, Республику Дагестан (133,9 тыс.), Пензенскую (139,1 тыс.), Белгородскую (132,5 тыс.) области (табл. 11).

Таблица 11

Структура собственности на земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, 2012–2014 гг.

Структура собственности	2012		2013		2014	
	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
В частной собственности	546,2	56,7	576,9	58,4	606,5	60,5
В государственной и муниципальной собственности	417,6	43,3	410,6	41,6	396,4	39,5
В том числе:						
в постоянном бессрочном пользовании	202,7	21	197,4	20	187,9	18,7
в аренде	119,1	12,3	120,4	12,2	121,4	12,1
в безвозмездном срочном пользовании	3,5	0,4	2,5	0,2	1,2	0,1
в пожизненном наследуемом владении	54,8	5,7	54,0	5,5	52,4	5,2
без оформления права на землю	37,5	3,9	36,3	3,7	33,5	3,4
Итого	963,8	100	987,5	100	1002,9	100

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г.».

По данным Росреестра, процесс «дачной амнистии», регистрации в упрощенном порядке права собственности граждан на земельные участки, предоставленные до введения Земельного кодекса РФ, для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного, а также индивидуального жилищного строительства, замедляется (рис. 1).

По данным Росреестра, итоговый объем регистраций права собственности физических лиц на земельные участки на 1 октября 2015 г. (4 420 376 актов) увеличился по сравнению с 1 октября 2014 г. на 1,07%. Количество зарегистрированных прав юридических лиц на земельные участки в те же сроки (176 357 актов) уменьшилось на 13,72% (в отличие от роста на 1 октября 2014 г. на 5,1% относительно 1 октября 2013 г.). Аренда земельных участков физическими лицами (63 252 акта) на 1 октября 2015 г. увеличилась на 11,8% по сравнению с 1 октября 2014 г. (в отличие от снижения на 1 октября 2014 г. на 3,84% по сравнению с 1 октября 2013 г.). Аренда юридическими лицами (15 677 актов) уменьшилась за этот же срок на 55,1% (в добавление к снижению на 41,9% на 1 октября 2014 г. относительно 1 октября 2013 г.).



Рис. 1. Динамика регистрации в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки

Источник: по данным Росреестра.

По сравнению с 1 октября 2014 г. на 1 октября 2015 г. количество зарегистрированных ипотек земельных участков для физических лиц (429157 акта) снизилось на 12,61% (при сравнении с той же ситуацией на 1 октября 2014 г. снижение составило 29,1% относительно 1 октября 2013 г.). Для юридических лиц (95 141 акт) в 2015 г. количество зарегистрированных ипотек уменьшилось на 12,4%.

6.3.2. Жилищное кредитование¹

В 2015 г., по данным ЦБ РФ, кредитные организации предоставили 691 943 ипотечных жилищных кредита (ИЖК) на сумму 1147,339 млрд руб., что составляет 68,32% от количества ИЖК, предоставленных в 2014 г., и 65,04% по денежному выражению. В эти же сроки предоставлено 706 786 ЖК на сумму 1168,222 млрд руб., что по количеству кредитов составляет 66,71%, а по денежным средствам 64,14% от предоставленных кредитов.

Объем потребительского кредитования в 2015 г. уменьшился до 67,92% относительно 2014 г. и составил 5,861 трлн руб. В IV квартале 2015 г. объем потребительского кредитования снизился до 1,738 трлн руб., что составило 77,75% от IV квартала 2014 г. (рис. 2).



Рис. 2. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал, 2007–2015 гг.

Источник: данные ЦБ РФ.

¹ Автор раздела: Г. Задонский – РАНХиГС при Президенте РФ.

Доля выданных в 2015 г. ИЖК в объеме потребительских кредитов уменьшилась на 2,08 п.п. по сравнению 2014 г. и достигла 22,18%. Тенденция снижения доли необеспеченных жилищных кредитов (НЖК) в объеме ЖК и ИЖК сохранилась, и в 2015 г. доля НЖК в объеме ИЖК была в 2015 г. меньше доли НЖК в 2014 г. на 1,73 п.п., составив 1,58% (рис. 3).

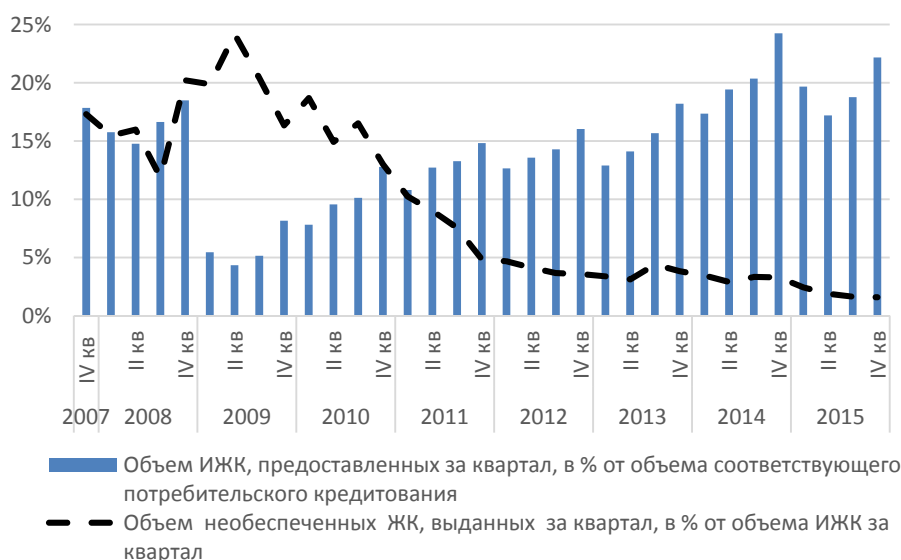


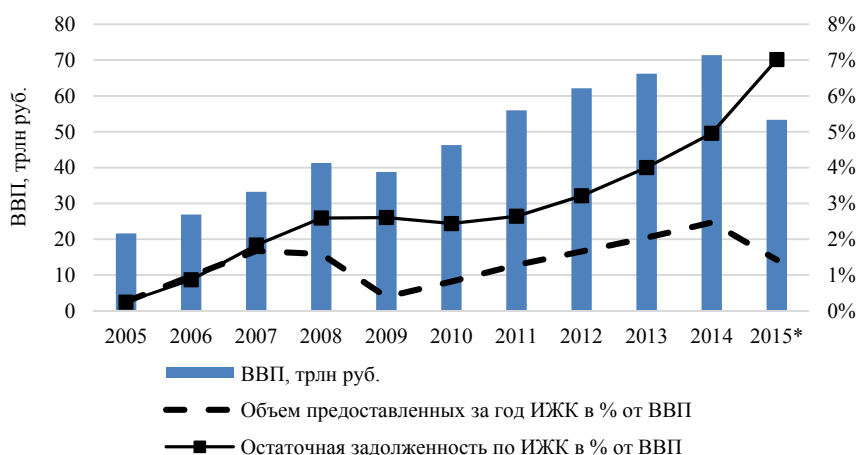
Рис. 3. Динамика соотношений между объемами за квартал ИЖК, НЖК и потребительского кредитования, 2007–2015 гг.

Источник: данные ЦБ РФ.

По данным Росреестра, представленным АИЖК, в III квартале 2015 г. доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, снизилась относительно III квартала 2014 г. на 2,9 п.п. и составила 24,8%, т.е. четверть квартир приобретены в III квартале 2015 г. с использованием ипотеки.

Объем предоставленных на 1 октября 2015 г. ИЖК в процентах от соответствующего значения ВВП снизился до 1,43% против 2,47% на 1 октября 2014 г. Задолженность по ИЖК на 1 октября 2015 г. повысилась до 7,02% от соответствующего ВВП против 4,96% на 1 октября 2014 г. (рис. 4).

На 1 января 2016 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 11,72% по сравнению с 1 января 2015 г. и составила 3789,4 млрд руб. Просроченная задолженность по ИЖК в рублях по этим кредитам (39,4 млрд руб.) уже увеличилась на 36,06% относительно 1 января 2015 г., а в процентах относительно остаточной задолженности составила 1,04%, что на 0,19 п.п. больше, чем на 1 января 2015 г. Последнее свидетельствует о снижении качества портфеля рублевых ипотек за этот период по сравнению с предыдущим годом (рис. 5).



* Январь–сентябрь 2015 г.

Рис. 4. Динамика ипотечного жилищного кредитования, % ВВП

Источник: по данным ЦБ РФ.



Рис. 5. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам

Источник: по данным ЦБ РФ.

Доля задолженности ИЖК с просроченными платежами от 1 дня и более в общей сумме задолженности в 2015 г. составила 5,34%, что на 0,85 п.п. больше, чем в 2014 г. Наряду с этим доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность по дефолтным кредитам) в общей сумме задолженности увеличилась и за 2015 г. составила 2,47%, что на 0,71 п.п. больше, чем за 2014 г. Просроченная

задолженность по ИЖК в процентах от общей суммы задолженности составила за 2015 г. 1,69%, что на 0,38 п.п. больше, чем за 2014 г. (рис. 6).

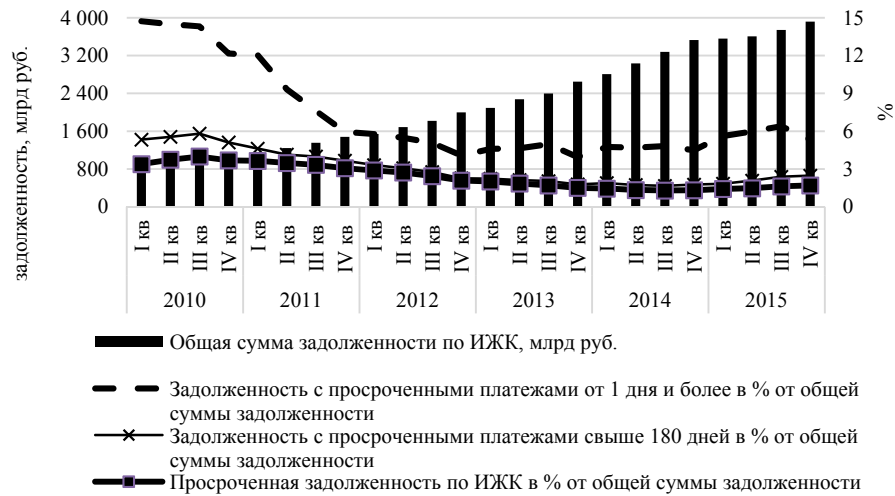


Рис. 6. Динамика задолженности по ИЖК по срокам задержки платежей

Источник: по данным ЦБ РФ.

Средневзвешенная ставка по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2015 г. снизилась с максимального значения 14,71% в феврале до 12,73% за декабрь. Тем не менее ставка за декабрь оказалась выше ставки за ноябрь на 0,44 п.п. Ставка за год составила 13,33%. Средневзвешенный срок кредитования по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2015 г. варьировал от 14,21 до 15,3 года (рис. 7).

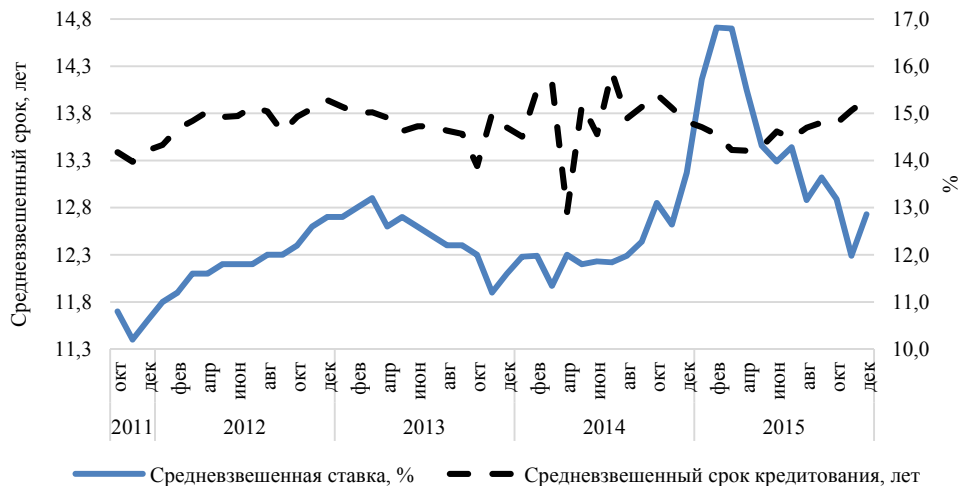


Рис. 7. Средневзвешенные ставка и срок кредитования по ИЖК в рублях, выданным в течение месяца

Источник: по данным ЦБ РФ.

Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте снизилась с максимального значения 11,8% на 1 апреля 2015 г. до 9,82% на 1 января 2016 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2016 г. составил 3,97 лет.

На 1 июля 2015 г. средствами заемщиков досрочно погашено ИЖК на сумму 162 млрд руб., что на 4,76% больше, чем на 1 июля 2014 г. От объема, предоставленных в первом полугодии ИЖК за 2015 г., эта сумма составляет 35,17%. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, досрочно погашено ИЖК на сумму 1,655 млрд руб., что на 16,62 % меньше, чем за 1-е полугодие 2014 г.

До 31 декабря 2017 г. продлен соответствующим Постановлением Правительства № 404 срок реализации программы «Жилье для российской семьи».

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. № 373 АО «АИЖК» реализует программу реструктуризации ИЖК (займов) для заемщиков, оказавшихся в сложной финансовой ситуации. В декабре 2015 г. в программу были внесены изменения, в том числе увеличена максимальная сумма возмещения от АО «АИЖК» с 200 до 600 тыс. руб.

В рамках программы «Стимул» в 48 регионах за период с 1 октября 2009 г. по 1 ноября 2015 г. по подписанным соглашениям объем обязательств АИЖК составил 119,5 млрд руб. Объем выданных АИЖК займов банкам, кредитующим проекты строительства жилья в рамках программы «Стимул», составил 72,6 млрд руб. при ставке 8,0%. Объем кредитов, выданных банками юридическим лицам на жилищное строительство в рамках программы «Стимул», – 129,611 млрд руб. при средней ставке кредитования 13,2%. Общая площадь жилых зданий, построенных участниками программы «Стимул», – 6,4 млн кв.м.

Всего на январь–октябрь 2015 г. было осуществлено 15 выпусков жилищных облигаций с ипотечным покрытием на общую сумму 64,3 млрд руб. По состоянию на 1 ноября 2015 г. в обращении находилось 24 выпуска облигаций АО «АИЖК» на общую сумму 156,5 млрд руб., обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации и 3 выпусками биржевых облигаций АО «АИЖК» на сумму 15 млрд руб.

6.3.3. Динамика цен на жилую недвижимость¹

Основные показатели динамики цен на вторичном рынке жилья городов России приведены в *табл. 12*. Данные представлены аналитиками рынка недвижимости, которые выполняют сбор, верификацию и обработку данных по единой методике, рекомендованной РГР².

В исследованную выборку входят 28 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные данные по 85–90 населенным пунктам), в том числе 23 города, являющихся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения более 42,1 млн человек³.

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Г. Стерник – Московская ассоциация риэлторов по аналитике и консалтингу, ООО Sternik's Consulting.

² Источниками данных являются: Комитет МАР по аналитике и консалтингу (по данным ГК «МИЭЛЬ», «МИЭЛЬ-Новостройки»), ООО «Стернике Консалтинг», ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург), ООО «ИНДУСТРИЯ-Р» (Владивосток), а также Публичный график динамики цен на вторичном рынке городов России (URL: <http://realtymarket.ru/Publi-nii-grafik-cen-vtori-noi-nedvijimosti-gorodo/>).

³ По сравнению с выборкой, которая использовалась для анализа ценовой ситуации на вторичном рынке в предыдущем годовом обзоре (см.: Мальгинов Г., Стерник Г. Цены на рынке жилья // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: ИЭП, 2015. С. 526–531), в ней отсутствуют Ростов-

В выборке представлены:

- Москва (около 12,2 млн человек);
- Подмоскowie (с суммарным городским населением 5,9 млн человек) и Санкт-Петербург (около 5,2 млн человек) (в совокупности – 11,1 млн человек);
- 9 городов с населением более 1 млн человек (помимо двух столиц) (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Челябинск, Омск, Самара, Красноярск, Пермь, Воронеж) (в совокупности – более 10,8 млн человек);
- 9 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек (Тольятти, Тюмень, Барнаул, Иркутск, Ульяновск, Владивосток, Ярославль, Кемерово, Рязань) (в совокупности – около 5,6 млн человек);
- 6 городов с населением от 200 до 500 тыс. человек (Киров, Ставрополь, Владимир, Сургут, Смоленск, Шахты) (в совокупности – около 2,2 млн человек);
- 2 города с населением менее 200 тыс. человек (Первоуральск, Тобольск) (в совокупности – более 0,2 млн человек).

Таблица 12

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2013–2015 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г.		Индекс цен в декабре 2015 г. к декабрю 2014 г.	
	декабрь 2013 г.	декабрь 2014 г.	декабрь 2015 г.	номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
Москва	203,3	226,6	218,5	1,115	1,000	0,964	0,854
Санкт-Петербург	96,0	103,0	103,0	1,073	0,963	1,000	0,886
Владивосток		95,0	96,8			1,019	0,903
Московская область	88,2	93,4	90,9	1,059	0,951	0,973	0,862
Сургут (Тюменская область)	87,0	78,5	71,3	0,902	0,810	0,908	0,804
Екатеринбург	72,8	76,2	70,7	1,047	0,940	0,928	0,828
Тюмень	65,7	63,8	58,9	0,971	0,872	0,923	0,818
Казань	63,7	66,6	65,3	1,046	0,939	0,980	0,868
Новосибирск	61,4	65,6	60,4	1,068	0,959	0,921	0,816
Красноярск	61,0	61,4	54,8	1,007	0,904	0,893	0,791
Иркутск	59,7	60,9	57,9	1,020	0,916	0,951	0,842
Самара	58,5	64,6	62,6	1,104	0,991	0,969	0,858
Ярославль	57,7	57,3	53,6	0,993	0,891	0,935	0,829
Пермь	54,7	52,6	52,7	0,962	0,863	1,002	0,888
Владимир	52,7	55,1	52,7	1,046	0,939	0,956	0,847
Кемерово	52,1	53,5	49,1	1,027	0,922	0,918	0,813
Тобольск (Тюменская область)	51,1	49,2	44,3	0,963	0,864	0,900	0,797
Воронеж	48,8	52,0	45,8	1,066	0,957	0,881	0,780
Киров	48,5	50,9	47,7	1,049	0,942	0,937	0,830
Барнаул	48,3	49,8	46,5	1,031	0,926	0,934	0,827
Смоленск	48,1	51,3	46,9	1,067	0,957	0,914	0,810
Омск	47,4	48,7	46,7	1,027	0,922	0,959	0,849
Рязань	45,8	48,0	45,8	1,048	0,941	0,954	0,845
Тольятти (Самарская область)	45,7	48,3	44,8	1,057	0,949	0,928	0,822
Челябинск	43,0	47,0	41,6	1,093	0,981	0,885	0,784
Ульяновск	42,3	43,5	41,2	1,028	0,923	0,947	0,839
Первоуральск (Свердловская область)		42,9	38,6			0,900	0,797
Ставрополь	35,5	39,0	37,6	1,099	0,986	0,964	0,854
Шахты (Ростовская область)	30,9	34,2	34,8	1,107	0,994	1,018	0,902

на-Дону, Краснодар, Оренбург, Чебоксары, Тверь, группы городов-райцентров Башкортостана и Самарской области, но добавлены Челябинск, Владивосток, Ярославль.

В Москве на вторичном рынке повышение цен продолжалось до марта 2015 г. (244,4 тыс. руб./кв. м). Затем под влиянием субсидированной ипотеки произошел сдвиг спроса в сторону первичного рынка, и к маю цены несколько снизились (до 235,0 тыс. руб./кв. м), стабилизовавшись летом на этом уровне. С осени возобновилось падение цен, которые к концу года оказались ниже уровня декабря 2014 г. на 3,6%, составив 218,5 тыс. руб./кв. м.

На вторичном рынке Подмосковья цены росли до мая (95,8 тыс. руб./кв. м), затем плавно понижались примерно до 94,0 тыс. руб./кв. м в августе–сентябре. Эта тенденция наблюдалась и далее, в результате чего к концу года цены, как и в Москве, опустились ниже уровня декабря 2014 г. на 2,7% – до 90,9 тыс. руб./кв. м.

В Санкт-Петербурге на вторичном рынке цены повышались до марта (107,3 тыс. руб./кв. м), затем к июню снизились до 104,5 тыс. руб./кв. м, вернувшись далее к концу года к уровню декабря 2014 г. (103,0 тыс. руб./кв. м). Таким образом, в столичных регионах в течение года существенного изменения в динамике цен предложения жилья не наблюдалось. На фоне серьезных изменений масштаба ипотечной поддержки и объемов сделок с квартирами продавцы упорно держали цены предложения без существенных изменений.

В других регионах ситуация складывалась аналогично. На вторичном рынке в большинстве из представленных в выборке городов в первые один–два месяца цены предложения повышались, а затем началось снижение.

В целом по итогам года произошло падение цен почти во всех городах, кроме Санкт-Петербурга, а также Перми, Владивостока и Шахт (Ростовская область), где наблюдался несущественный (менее 2%) рост номинальных цен, находившийся в рамках общей тенденции роста в I квартале с последующим постоянным снижением (в случае Перми и Владивостока). В группу городов с менее заметным снижением цен (в пределах до 5%), помимо Москвы и Подмосковья, вошли Казань, Самара, Омск, Владимир, Рязань, Иркутск. На другом полюсе оказались Воронеж, Челябинск, Красноярск, Тобольск, Первоуральск, где цены упали на 10–12%. В остальных городах падение цен составило от 5 до 10%.

В большинстве городов выборки рост номинальных цен на жилье по итогам 2014 г. сменился их падением в 2015 г. Несколько особняком стоят Санкт-Петербург, где после роста в 2014 г. цены остались на уровне годичной давности, и Пермь, где за падением цен в 2014 г. последовал их символический рост. В Шахтах по сравнению с 2014 г. темпы прироста цен упали более чем в 5 раз, что позволяет говорить, скорее, об их стабилизации¹. Другим исключением стали Ярославль и города Тюменской области: в Тюмени и Тобольске в минувшем году цены продолжили нарастающим темпом снижение, имевшее место годом ранее, а в Сургуте падение цен в минувшем году оказалось соизмеримым с 2014 г.

При этом во всех городах произошло падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке, составившей за 2015 г. 12,9%) стоимости жилья (индекс IGS)². В большей части выборки снижение находилось в интервале от 11 до 20%. Меньшим (около 10%) оно оказалось только во Владивостоке и Шахтах, превысив 20% в Первоуральске, Тобольске, Красноярске, Челябинске, Воронеже.

¹ На стабильность цен в течение года в Шахтах, вероятно, влияет фактор близости украинского конфликта.

² Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр}/I_{ир}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье в рублях; $I_{ир}$ – индекс потребительских цен.

Данные о ценах на первичном рынке собраны по 11 городам и Московской области (табл. 13).

Таблица 13

Цены на первичном рынке жилья в городах России в 2013–2015 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г.		Индекс цен в декабре 2015 г. к декабрю 2014 г.	
	декабрь 2013 г.	декабрь 2014 г.	декабрь 2015 г.	номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
Москва	215,5	216,0	182,6	1,002	0,900	0,845	0,749
Санкт-Петербург	90,5	98,0	100,4	1,083	0,972	1,024	0,907
Московская область	76,5	81,0	80,3	1,059	0,950	0,991	0,878
Екатеринбург	60,8	65,5	66,4	1,077	0,967	1,014	0,898
Казань	49,4	57,1	62,9	1,156	1,038	1,102	0,976
Самара	49,4	57,0	54,2	1,154	1,036	0,951	0,842
Тюмень	55,9	57,0	55,1	1,020	0,915	0,967	0,856
Ростов-на-Дону		53,1	50,6			0,953	0,844
Ярославль	48,2	50,6	52,9	1,050	0,942	1,045	0,926
Рязань	37,0	40,5	38,0	1,095	0,983	0,938	0,831
Ульяновск		38,0	38,0			1,000	0,886
Ставрополь	30,4	34,5	34,8	1,135	1,019	1,009	0,893

В Москве на первичном рынке в январе 2015 г. продолжался рост цен как реакция населения на падение курса рубля в декабре 2014 г. Однако к марту цены снизились до 203,4 тыс. руб./кв. м (против 216,9 тыс. руб./кв. м в январе) и затем при некотором укреплении рубля и сохраняющейся стабильности до августа оставались на уровне около 200 тыс. руб./кв. м. Осенью цены возобновили падение, оказавшись в конце года (182,6 тыс. руб./кв. м) ниже уровня декабря 2014 г. на 15,5%. По разным данным, размер скидки на первичном рынке жилья в столице России составлял в 2015 г. в среднем 10–15% (от 2–15% летом и 5–25% осенью). Доля квартир, продающихся со скидкой, оценивалась в 60–80%. Коэффициент торга (отношение средних цен предложения к средним ценам сделок) равен 1,07–1,10.

В Московской области на первичном рынке цены повышались до февраля (83,6 тыс. руб./кв. м), затем к апрелю понизились до 81,8 тыс. руб./кв. м. Далее последовала стабилизация на уровне 82 тыс. руб./кв. м, сменившаяся возобновлением падения с сентября. Однако в отличие от Москвы в конце года они почти не отличались от уровня декабря 2014 г. (80,3 тыс. руб./кв. м против 81,0 тыс. руб./кв. м, т.е. разница составила менее 1%).

Ситуация на первичном рынке в Санкт-Петербурге характеризовалась несколько большей волатильностью. В январе цены повышались до 102,9 тыс. руб./кв. м, затем к июню снизились до 98,8 тыс. руб./кв. м. Последовавший за этим неожиданный рост вывел их к октябрю на уровень, превышающий январский (103,8 тыс. руб./кв. м). Однако позже они стали опускаться до 100,4 тыс. руб./кв. м в конце года, что тем не менее превышало уровень декабря 2014 г. на 2,4%.

В других городах по итогам года изменения средних цен предложения жилья на первичном рынке были разнонаправленными. Подобно Санкт-Петербургу цены выросли в Ставрополе, Екатеринбурге, Ярославле, Казани, причем в последней более чем на 10%. Однако темп роста был ниже, чем годом ранее. В Ульяновске они остались без изменений. В Тюмени, Ростове-на-Дону, Самаре и Рязани имело место снижение цен, но оно оказалось меньшим, чем в Москве, где его глубина была наибольшей (более 15%).

Основными факторами, повлиявшими на степень падения цен на первичном рынке Москвы, являются внешние (падение доходов населения, сокращение миграции, снижение активности инвесторов), в принципе, действующие и в других городах. Однако в Москве наряду с ними ощущается влияние и дополнительных значимых внутренних факторов.

Один из них состоит в структурном сдвиге, связанном с изменением доли предложения квартир внутри Москвы в современных границах (Большая Москва) при существенном различии в уровне цен. Так, доля предложения по Москве в прежних границах (Старая Москва) снизилась за год с 75 до 68% (при цене в декабре 2015 г. в 242,7 тыс. руб./кв. м), а удельный вес присоединенных территорий (Новой Москвы) вырос с 25 до 32% (при цене 103,1 тыс. руб./кв. м). Расчеты показывают, что вклад данного структурного сдвига в среднюю цену по Большой Москве составил 4,8%.

Другой сдвиг связан с изменением класса качества строящегося жилья: в декабре 2014 г. около 35% предложения в Москве в целом было представлено бизнес-классом и элитным классом (средняя цена – 307,3 тыс. руб./кв. м), 65% – комфорт- и эконом-классом (средняя цена – 122,1 тыс. руб./кв. м). В декабре 2015 г. доля жилья престижного класса мало изменилась (37%), но средняя цена снизилась до 283,3 тыс. руб./кв. м (или примерно на 8%). Доля жилья массовых категорий составила 63% при цене 116,4 тыс. руб./кв. м., т.е. падение оказалось менее 5%. Эти структурные изменения добавили 1,8% к падению средней цены по Большой Москве.

Во всех городах показатели реальной стоимости жилья (индекс IGS) упали по сравнению с 2014 г., причем величина сокращения этого индекса оказалась большей, нежели годом ранее. В наименьшей степени эта тенденция проявилась в Казани, Ярославле и Санкт-Петербурге, где падение реальной стоимости жилья не превысило 10%, хотя в 2014 г. в Казани, как и в Самаре и Ставрополе, еще имел место рост индекса IGS.

Данные *табл. 14* демонстрируют, что последние три года средняя удельная цена жилья на вторичном рынке почти повсеместно опережала цену первичного рынка.

Таблица 14

**Соотношение цен на вторичном и первичном рынках жилья
в городах России в 2013–2015 гг.**

Город (регион)	Декабрь 2013 г.			Декабрь 2014 г.			Декабрь 2015 г.		
	Средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %	Средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %	Средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %
	на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м (2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м (1)		на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м (2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м (1)		на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м (2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м (1)	
Москва	203,3	215,5	94,3	226,6	216,0	104,9	218,5	182,6	119,7
Санкт-Петербург	96,0	90,5	106,1	103,0	98,0	105,1	103,0	100,4	102,6
Московская область	88,2	76,5	115,3	93,4	81,0	115,3	90,9	80,3	113,2
Екатеринбург	72,8	60,8	119,7	76,2	65,5	116,3	70,7	66,4	106,5
Казань	63,7	49,4	128,9	66,6	57,1	116,6	65,3	62,9	103,8
Самара	58,5	49,4	118,4	64,6	57,0	113,3	62,6	54,2	115,5
Тюмень	65,7	55,9	117,5	63,8	57,0	111,9	58,9	55,1	106,9
Рязань	45,8	37,0	123,8	48,0	40,5	118,5	45,8	38,0	120,5
Ставрополь	35,5	30,4	116,8	39,0	34,5	113,0	37,6	34,8	108,0

Ранее значимым исключением являлась столица России. Однако к концу 2014 г. после присоединения к ней части территории Московской области ситуация изменилась, и в декабре 2015 г. цены вторичного рынка в Москве стали превышать цены первичного почти на 20%. Чуть большее превышение имело место в Рязани, а в Подмосковье и Самаре оно составило более 13–15%. В Ставрополе, Тюмени, Екатеринбурге опережение цен вторичного рынка находилось в интервале от 6,5 до 8%, а в Санкт-Петербурге и Казани составило менее 3–4%.

Более чем в половине представленных городов (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Казань, Тюмень, Ставрополь) на протяжении 2013–2015 гг. наблюдалось сближение цен вторичного и первичного рынков. По итогам 2015 г. к ним добавилось и Подмосковье. В Самаре и Рязани изменения год от года носили разнонаправленный характер. Рост же величины опережения цен вторичного рынка наблюдался лишь в Москве.

Таким образом, цены на вторичном и первичном рынке жилья городов России снижались, но обвала цен не произошло. В целом рынок жилой недвижимости оказался одним из наиболее устойчивых сегментов экономики, что говорит об относительной эффективности комплекса антикризисных мер, принятых властями и застройщиками.

Внутренние факторы, определившие динамику цен, и активность на рынке

После падения объема ипотечных сделок в январе–феврале 2015 г., вызванного резким ростом ключевой ставки ЦБ РФ и, соответственно, ставок по ипотечным кредитам, принятые правительством меры по поддержке строительной отрасли (мартовское решение о субсидировании ставки ипотечного кредитования на первичном рынке)¹ привели к росту количества ипотечных сделок, что предотвратило возможный коллапс жилищного строительства. В дальнейшем по мере последовательного снижения ключевой ставки снижалась и ставка ипотеки. Если в I квартале она составила в среднем 14,5%, то за первое полугодие – 13,9%, а по итогам 2015 г. – 13,33% (в 2014 г. – 12,45%). По ипотечным кредитам в иностранной валюте ставка, напротив, выросла с 9,25 до 9,82%², но на них пришлось менее 0,5% суммы всех выданных кредитов, что показывает весьма ограниченную значимость проблемы валютных заемщиков. Таковых, по оценке гендиректора Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) А. Плутника, из общего количества ипотечных заемщиков (3,5 млн человек) насчитывается всего 18 тыс., включая 2 тыс., находящихся в тяжелом материальном положении. За год банки реструктурировали 30% валютного ипотечного портфеля³.

Несмотря на правительственную программу льготной ипотеки, по которой было выдано более 210 тыс. кредитов, общая сумма предоставленных ипотечных кредитов сократилась в 2015 г. на 35% (1143,6 млрд руб. против 1753,3 млрд руб. годом ранее)⁴. Вследствие снижения объема поглощения ипотеки и платежеспособности населения в целом падение объема предъявленного спроса в стране составило, по экспертным

¹ В рамках государственной программы по льготному ипотечному кредитованию ипотечная ставка не превышает 12%. Она распространяется только на первичный рынок жилья. Программа действовала с 1 марта 2015 г. по 1 марта 2016 г., а затем была продлена до конца 2016 г. В 2016 г. под нее будет выделено до 16,5 млрд руб., а ряд параметров по сравнению с предшествующим годом могут быть изменены.

² Социально-экономическое положение России. Январь 2016 г. М., Росстат, с. 198–200.

³ Тонус для стройки // Большая Москва, 17.02.2016, № 6 (87), с. 6.

⁴ Общая сумма жилищных кредитов несколько превышает указанную величину ипотеки в рублях, но на нее приходится около 98% всего объема жилищного кредитования.

оценкам, до 40%. Соответственно произошло и сокращение количества сделок на вторичном и первичном рынках жилой недвижимости. Их динамика по Москве представлена на рис. 8.

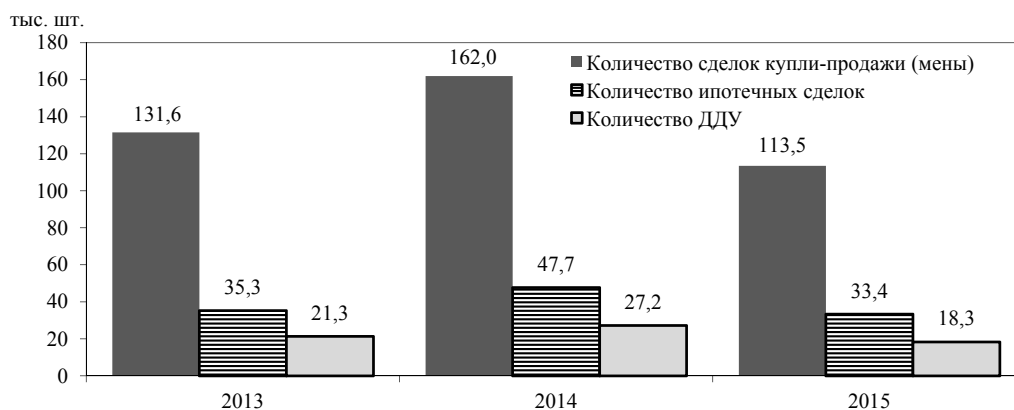


Рис. 8. Количество зарегистрированных сделок на рынке жилья Москвы в 2013–2015 гг.

Источник: Росреестр.

В Москве количество ипотечных сделок сократилось с 4,5 тыс. в декабре 2014 г. до 1,7 тыс. в январе 2015 г. В дальнейшем происходил рост с 2,3–2,7 тыс. сделок в феврале–марте до 3,5 тыс. к июню и 4,1 тыс. к июлю. Но во 2-м полугодии на фоне падения доходов населения и неустойчивой ситуации на валютном рынке и в финансовой сфере рост объема поглощения ипотеки прекратился, и регистрировалось всего 2,6–2,9 тыс. ипотечных сделок в месяц. В целом за год этот показатель снизился на 30,0% (с 47,7 тыс. до 33,4 тыс. кредитов).

Количество зарегистрированных договоров долевого участия (ДДУ) в Москве упало с 3,2 тыс. в декабре 2014 г. до 1,3–1,4 тыс. в феврале–марте 2015 г. В апреле оно выросло до 2,1 тыс., но далее начало снижаться и в августе–ноябре возвратилось к 1,3–1,6 тыс. договоров ежемесячно. В декабре этот показатель составил всего 1143 зарегистрированных ДДУ. Общее количество за год в столице снизилось почти на 1/3 – с 27,2 тыс. до 18,3 тыс. договоров).

На вторичном рынке количество сделок купли-продажи (мены) упало с 16,9 тыс. в декабре 2014 г. до 5,9 тыс. в январе 2015 г. В дальнейшем наблюдалась явная нестабильность месячных показателей. Если в марте количество сделок увеличилось до 13,0 тыс., то затем произошло падение до 7,0 тыс. в мае с некоторым ростом к июлю до 8,8 тыс. В августе–сентябре в этом сегменте произошло новое падение числа сделок до 7,4 тыс. и 7,7 тыс. соответственно. Однако в последнем квартале года величина данного показателя выросла до 9,3 тыс. сделок в октябре–ноябре и до 15,0 тыс. – в декабре. В целом за год количество актов регистрации на столичном вторичном рынке снизилось на 31,0% (с 162 тыс. до 113,5 тыс. зарегистрированных сделок купли-продажи (мены)).

Таким образом, по сравнению с 2014 г. падение активности в основных сегментах жилищного рынка Москвы было примерно одинаковым. Некоторые особенности возникают при сопоставлении с докризисным 2013 г. Если активность на вторичном рынке и

вовлечение в долевое участие в строительстве сократились примерно на 14–15%, то в отношении ипотеки – всего на 5,4%.

Снижение спроса и поглощения жилья привело к росту в 2015 г. объема «зависшего» предложения в столичном регионе (рис. 9 и 10).

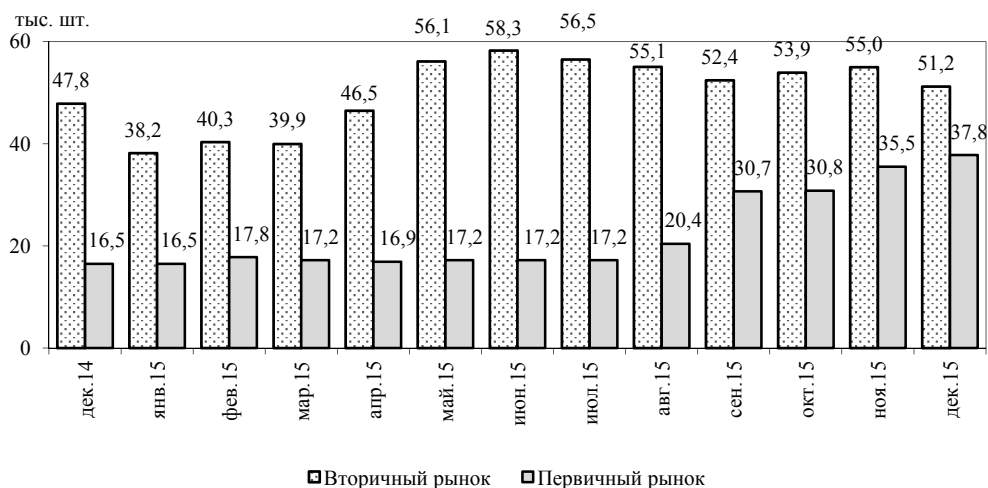


Рис. 9. Объем предложения квартир на рынке жилья Москвы

Источник: ГК «МИЭЛЬ»; «МИЭЛЬ-Новостройки».

На вторичном рынке Москвы (рис. 9) рост предложения произошел в апреле до 46,5 тыс. квартир против 38–40 тыс. в предыдущие месяцы. Начиная с мая оно не опускалось ниже 51–52 тыс. квартир в месяц (минимумы – в сентябре и декабре). На первичном рынке рост предложения произошел в августе до 20,4 тыс. квартир против 16–18 тыс. ежемесячно на протяжении 1-го первого полугодия, а также в июле. В сентябре–декабре оно выросло до 30–38 тыс. квартир в месяц.

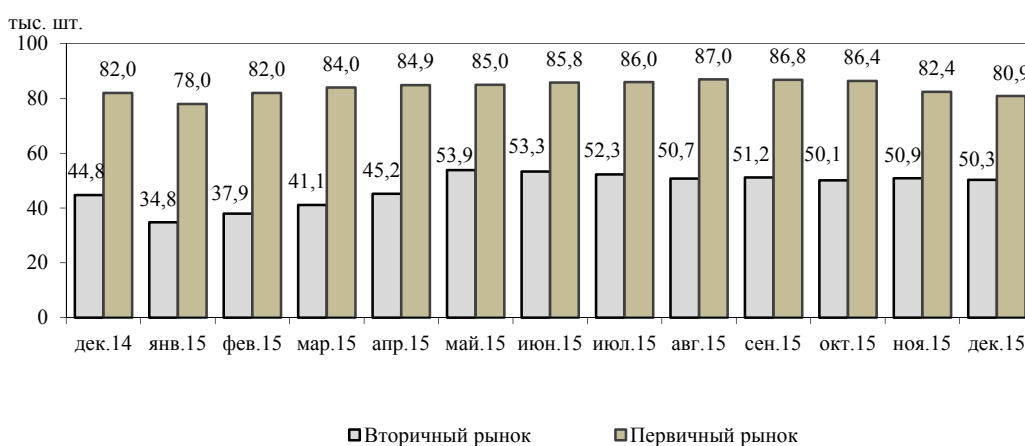


Рис. 10. Объем предложения квартир на рынке жилья Московской области

Источник: ГК «МИЭЛЬ»; «МИЭЛЬ-Новостройки».

На вторичном рынке жилья Московской области (*рис. 10*) объем предложения повышался с 34,8 тыс. квартир в январе до 53–54 тыс. в мае–июне, далее сохраняясь на уровне 50–52 тыс. квартир в месяц. На первичном рынке начиная со II квартала предложение было более стабильным (85–86 тыс. квартир), что объясняется приблизительно одинаковым темпом поглощения и нового строительства/предложения. Но в ноябре–декабре оно снизилось до 82–81 тыс. квартир вместе с сокращением количества вновь начатых строек.

«Зависание» предложения вследствие снижения темпов поглощения вместе со снизившимся спросом привело к снижению цен на рынке. Пока застройщики объявляли различного рода акции, скидки, продажу в рассрочку, покупатели сосредоточивали спрос на менее бюджетных квартирах, вследствие чего цены состоявшихся сделок весной–летом были в среднем на 10–15% ниже цен предложения. Осенью застройщики наконец-то перешли от политики высоких цен предложения и индивидуальных скидок к общему понижению цен предложения.

6.3.4. Строительство, ввод и предложение нового жилья¹

В жилищном строительстве в минувшем 2015 г., несмотря на воздействие финансово-экономического кризиса, удалось сохранить объемы ввода жилья практически на прежнем уровне. Всего в 2015 г. введено в эксплуатацию 1169,4 тыс. квартир общей площадью 83,8 млн кв. м (*табл. 15*).

Таблица 15

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2015 гг.

Год	Мли кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	167,0
2007	61,2	120,9	202,0
2008	64,1	104,7	211,5
2009	59,9	93,4	197,7
2010	58,4	97,5	192,7
2011	62,3	106,6	205,6
2012	65,7	104,7	216,8
2013	70,5	107,3	232,7
2014	84,2	119,4	277,9
2015	83,8	99,5	276,6

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507; Российский статистический ежегодник. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 435; О жилищном строительстве в 2015 г. URL: www.gks.ru; расчеты авторов.

Индивидуальными застройщиками в 2015 г. введено 264 тыс. жилых домов общей площадью 34,3 млн кв. м, что на 5,4% меньше, чем в 2014 г. Впервые за многие годы индивидуальное домостроение показало худшую динамику, нежели жилищное строи-

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Г. Стерник – Московская ассоциация риэлторов по аналитике и консалтингу, ООО Sternik's Consulting.

тельство в целом, в результате чего его доля в общей площади завершенного строительством жилья составила в целом по России 40,9%, тогда как в предыдущие 5 лет она стабильно превышала 43%.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в большинстве регионов страны, включая 2/3 территорий, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (табл. 16).

Таблица 16

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2015 г.
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2014 г.
Ленинградская область	130,0
Самарская область	117,1
Москва	115,8
Новосибирская область	112,3
Дагестан	109,2
Красноярский край	108,5
Калининградская область	108,1
Белгородская область	105,8
Липецкая область	105,2
Воронежская область	103,8
Ростовская область	103,6
Пермский край	103,5
Оренбургская область	103,3
Тюменская область (с автономными округами)	103,2
Свердловская область	102,5
Башкортостан	101,5
Татарстан	100,0
Краснодарский край	97,1
Ставропольский край	94,0
Санкт-Петербург	92,9
Кемеровская область	91,3
Московская область	85,4
Челябинская область	85,4
Нижегородская область	79,1
Саратовская область	75,0

Источник: О жилищном строительстве в 2015 г. URL: www.gks.ru.

Как следует из табл. 16, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 5%), имела место в Ленинградской, Самарской и Новосибирской областях, в Москве, Дагестане, Красноярском крае, Калининградской, Белгородской, Липецкой областях. Еще в 7 регионах наблюдалась положительная динамика ввода жилья, но с меньшими темпами. В то же время падение объемов ввода жилья имело место в 8 регионах, включая Московскую, Челябинскую, Нижегородскую, Саратовскую области, где его глубина составила 15–25%.

Несмотря на столь глубокое сокращение, Подмосковье сохранило свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья (около 8,5 млн кв. м). В Москве же, напротив, наблюдался прирост ввода жилья примерно в тех же пропорциях, что и падение в Московской области (около 15%). Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране составил 14,7%, из которых основная часть приходится на Московскую область (10,1%), а доля собственно Москвы – 4,6% (около 3,9 млн кв. м). При этом в Старой Москве третий год подряд продолжалось снижение объемов ввода после годовичного моратория на выдачу разрешений на строительство жилья при смене руководства города (примерно до 1,3 млн кв. м, или на 17%).

Для сравнения можно отметить, что в Санкт-Петербурге глубина сокращения (более 7%) объемов жилищного строительства (до 3 млн кв. м) оказалась вдвое меньшей, чем в Подмосковье, при безусловном лидерстве Ленинградской области по темпам ввода жилья среди всех регионов страны с абсолютными значениями этого показателя, превышающими 1 млн кв. м (30%). В пятерку регионов-лидеров также традиционно вошли Краснодарский край (4,6 млн кв. м) и Тюменская область, включая автономные округа (3,3 млн кв. м).

По итогам 2015 г. в целом можно констатировать, что жилищному строительству в 2015 г. удалось избежать падения. Наряду со льготами по ипотеке определенную поддержку отрасли оказывал сам инерционный характер производственного цикла в ней, заключающийся в реализации строительных заделов, сделанных ранее при благоприятной конъюнктуре. Однако высокий годовой результат¹ удалось обеспечить только за счет итогов 1-го полугодия, а уже с июня ежемесячные абсолютные объемы ввода стали падать по отношению к показателям 2014 г.

К тому же, как хорошо видно из *табл. 16*, при сохранении объемов ввода жилья по стране в целом в минувшем году в отличие от 2014 г. в ситуации с жилищным строительством стала проявляться заметная региональная специфика. В 2016–2018 гг. в связи с кризисом не только регионы, но и Москву ждет серьезное снижение объемов жилищного строительства: количество выданных разрешений на строительство жилых объектов сократилось на треть. По данным Москомстройинвеста, на столичном строительном рынке на 30% сократилось количество запросов на получение градостроительных планов земельных участков со стороны инвесторов.

Еще более противоречиво складывается ситуация в Московской области. С одной стороны, Подмосковье уже несколько лет удерживает лидерство среди всех регионов страны по объемам ввода жилья, как и по расселению ветхого и аварийного жилищного фонда. Несмотря на кризис, девелоперы, как и территории Новой Москвы, анонсируют все новые жилые проекты.

С другой стороны, очевидно отставание в развитии транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, нагрузка на которую резко возрастает. Ширятся протестные настроения населения против уплотнительной, точечной и необоснованной массовой застройки, что вынуждает областные власти прибегать к локальным мораториям на строительство жилья (например, в Балашихе, Королеве и Химках). При этом в условиях снижения спроса рентабельность жилищного строительства падает, у застройщиков множатся финансовые проблемы. По словам зампреда правительства Московской области Г. Елянюшкина, полностью или частично приостановлены работы на 67 жилых комплексах, сроки сдачи которых откладываются². Поэтому можно ожидать снижения объемов предложения и продолжения спада поглощения площадей.

Воздействие данного фактора на первичный рынок столичного региона привело к снижению объема привлекаемых средств дольщиков, что в совокупности с сокращением

¹ Как отмечалось в предыдущем годовом обзоре (см.: *Мальгинов Г., Стерник Г.* Цены на рынке жилья // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: ИЭП, 2015. С. 524), в 2014 г. были существенно превышены лучшие для позднего советского периода (1988–1989 гг.) показатели. В 2015 г. при фактическом сохранении такого результата по метражу произошло примерное достижение показателей конца 1980-х годов и по количеству введенных квартир за счет увеличения строительства жилья экономкласса, повышения доли однокомнатных квартир и квартир-студий.

² *Березина Е.* Что делать со строительным беспределом // МК. 4.03–10.03 2016 г. № 45 (243). С. 12.

объемов кредитования банками застройщиков создало для них значительные трудности и поставило некоторых на грань финансовой несостоятельности. Особый резонанс получила ситуация вокруг компании «СУ-155», вызвавшая не только проседание итогов деятельности строительного комплекса во всем Подмосковье, но и необходимость подключения к ее разрешению федеральные органы власти. В судах рассматриваются многие иски о банкротстве застройщика, в том числе со стороны ряда банков (Сбербанк, Росбанк и «Российский капитал»). Компания стала жертвой не только кризиса как такового, но и неверно выбранной финансовой модели, рассчитанной на постоянный рост рынка. Основную работу по урегулированию обязательств перед дольщиками компании организует банк «Российский капитал». По итогам всероссийского совещания по вопросам завершения строительства объектов «СУ-155» заявлено, что до конца года должны получить квартиры 16 тыс. из 30 тыс. семей, купивших квартиры у этого застройщика (в 14 регионах)¹.

Вероятное обострение проблемы обманутых дольщиков носит общероссийский характер. По данным Генеральной прокуратуры РФ, застройщиками почти повсеместно не соблюдаются сроки передачи квартир по договорам долевого участия (ДДУ). Проблемы с жильем, которое возводится по закону о долевом строительстве, отсутствуют всего лишь в 29 регионах. За девять месяцев 2015 г. количество участников долевого строительства, обратившихся в правоохранительные органы (537 человек), и возбужденных уголовных дел (362) выросло более чем на 70% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года².

Таким образом, рынок жилой недвижимости городов России в 2015 г. находился в стадии рецессии. Вопреки сложной макроэкономической ситуации существенного падения основных показателей (цен предложения на вторичном и первичном рынках, объемов строительства и ввода жилья, объемов поглощения и ипотеки) пока не произошло, что не исключает дальнейшего нарастания сложностей в текущем году.

6.3.5. Прогноз развития рынка жилой недвижимости столичного региона³

Прогноз рынка жилья столичного региона тесно связан с перспективами российской экономики в целом. Разработанный в июне 2014 г. для использования в математической модели функционирования рынка жилой недвижимости при долгосрочном прогнозировании его развития экспертный прогноз динамики макроэкономических параметров на 2015 г. имел следующие основные параметры (*рис. 11*).

При сопоставлении с фактическими данными видно, что за 2014 г. они практически совпали с прогнозными, что позволило не пересматривать расчеты по модели на следующий год. По итогам же 2015 г. прогноз оказался излишне оптимистичным: фактическое снижение ВВП составило 3,7% (вместо 3,0% по прогнозу), прирост номинальных доходов населения – 10,2% (вместо 8%), а падение реальных доходов – 4,0% (вместо 3%).

¹ URL: www.minsroyrf, 15 февраля 2016 г.

² Российская газета. 25 ноября 2015 г.

³ Авторы раздела: Г. Мальгинов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Г. Стерник – Московская ассоциация риэлторов по аналитике и консалтингу, ООО Sternik's Consulting.

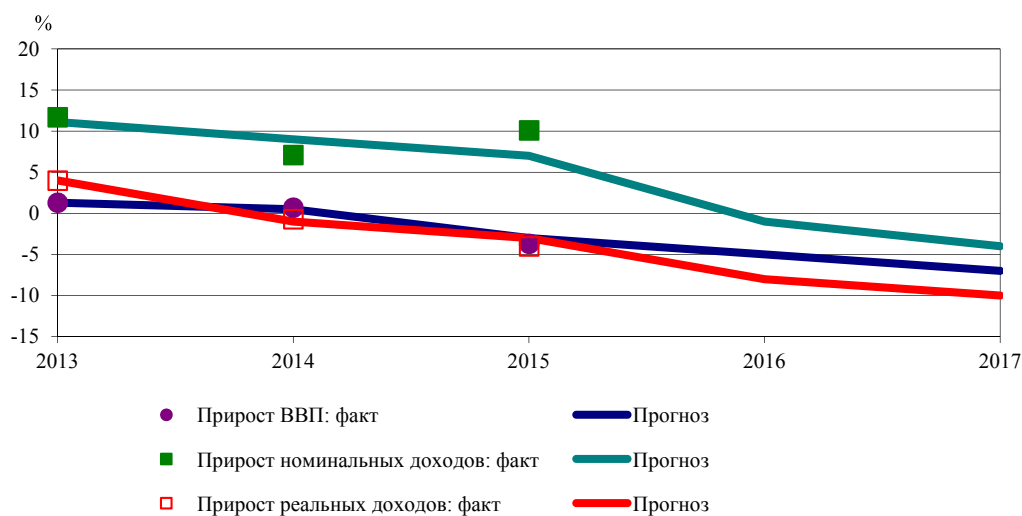


Рис. 11. Долгосрочный экспертный прогноз динамики макроэкономических параметров в РФ от июня 2014 г.

Источник: прогноз от июня 2014 г. – ООО «Стерникс Консалтинг», фактические данные за 2013 и 2014 гг. – Росстат, 2015 г. – оценка МЭР России.

В отношении прогноза на 2016 г. можно констатировать наличие целой палитры разнообразных оценок, разброс значений которых во многом определяется видением влияния событий на рынке энергоресурсов (табл. 17).

Таблица 17

Прогнозы макроэкономических параметров на 2016 г.

Источник	Цена на нефть, долл./барр.	Обменный курс, руб./долл.	Прирост ВВП, %
МЭР РФ, ноябрь 2015 г.	50	60–65	+1,0
Morgan Stanley			-0,8
А. Абрамов (ВШЭ, РАНХиГС), К. Андрианов (ИСПН РАН), Я. Миркин (ИМЭМО РАН)	40–47	70–77	-1,0
Fitch, Bloomberg, Goldman Sachs	20–30	110–120	-3,0
МЭР России, январь 2016 г.	30–40	60–70	-3,0
Прогноз ООО «Стерникс Консалтинг» от июня 2014 г.	35–40	80–90	-5,0

Изначально осенью просматривались два сценария развития отечественной экономики в текущем году. Первый – пессимистичный: продолжение и углубление рецессии. Второй – оптимистичный: после валютно-финансового кризиса в конце 2014 г. и падения экономики в 2015 г. начнется ее восстановление. Последний рассматривался Минэкономразвития РФ в качестве базового даже после возобновления падения нефтяных цен и отказа от трехлетнего бюджетного планирования. Но реальная динамика макроэкономических и финансовых показателей в конце минувшего года заставила официальные власти отказаться от оптимистичного сценария.

По мнению специалистов Института Гайдара, данные об итогах развития экономики РФ в 2015 г., а также текущие тенденции на мировом рынке энергоресурсов являются основанием для пересмотра в худшую сторону возможных сценариев развития экономики в 2016–2017 гг. Так, теперь сценарий со среднегодовым уровнем цен на нефть в 2016 г.

в размере 35 долл./барр. является базовым, а цены на нефть на уровне 50 долл./барр. (заложены при формировании федерального бюджета на 2016 г.) представляются оптимистичными. Моделирование основных макроэкономических показателей в 2016–2017 гг. в рамках выбранных сценариев приводит к выводам о неизбежном сохранении рецессии в экономике в рассматриваемый период, переход к росту происходит только в сценарии с повышением цен устойчиво выше 50–55 долл./барр.¹.

Исходя из изложенного, сохраняется актуальность макроэкономического прогноза от июня 2014 г., основные параметры которого на 2016 г. состоят в падении ВВП на 5%, номинальных доходов населения – на 1%, а реальных – на 8% (при среднегодовых значениях цен на нефть 35–40 долл./барр., а обменного курса –80–90 руб./ долл.).

Рассчитанный в июне 2014 г. прогноз развития рынка жилья Москвы на 2015 г. в части первичного рынка (рис. 12, а) оказался завышенным по показателям поглощения (на 17%), совпал с фактическими данными по цене (снижение на 9–10% относительно фактических данных декабря 2014 г.), но занижил величину объема предложения (на 12%). На 2016 г. предполагалось дальнейшее снижение цен на 3–4%. Прогноз для вторичного рынка (рис. 12, б) близко совпал с оценкой основных показателей (спрос, предложение, цена), за исключением более низкой оценки объема поглощения (на 12%).

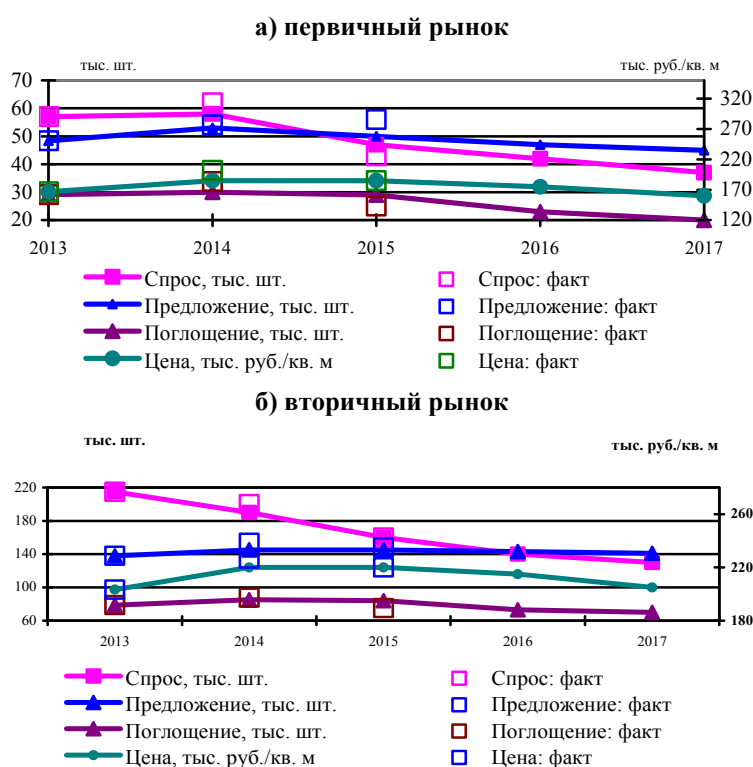


Рис. 12. Прогноз спроса, предложения, поглощения квартир и динамики цен на первичном и вторичном рынках Москвы

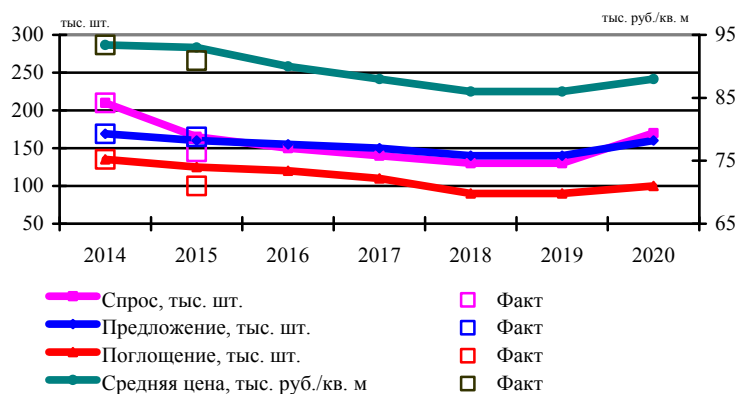
Источник: ООО «Стерникс Консалтинг».

¹ Дробышевский С., Петренко В., Турунцева М., Хромов М. Прогноз 2016–2017: рецессия сохраняется // ОМЭС. 2016. № 1(19).

В настоящее время в отношении 2016 г. представляется обоснованным сохранение прогноза основных показателей развития рынка жилой недвижимости Москвы от июня 2014 г.: дальнейшее понижение спроса и цен для обоих рынков на 4–5% при снижении объема предложения ниже объема предъявленного спроса на первичном рынке и его сохранении на вторичном рынке.

Расчитанный в марте 2015 г. прогноз развития рынка жилья Московской области в части первичного рынка (рис. 13, а) оказался завышенным по спросу и поглощению и заниженным по объему предложения. Прогноз цены практически совпал с фактическими данными (снижение на 1,3%). Прогноз для вторичного рынка (рис. 13, б) на 2015 г. несколько завысил значения спроса и поглощения, занижил величину предложения, а также оказался выше фактических данных по цене (на 2%). На 2016 г. прогнозировались дальнейшее снижение спроса, предложения, поглощения, а также снижение цен на 2–3%.

а) первичный рынок



б) вторичный рынок

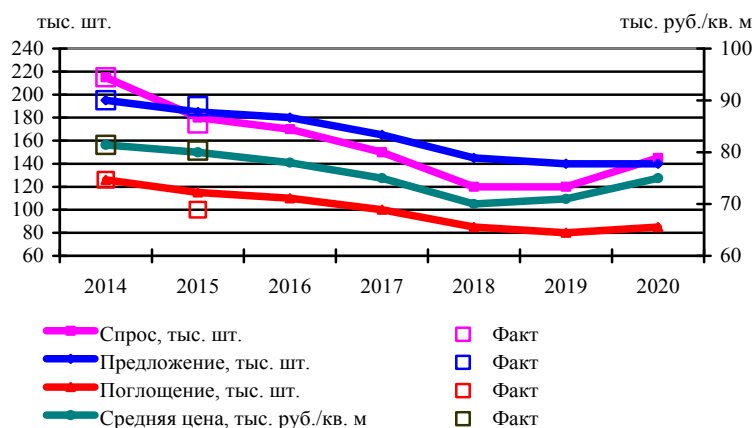


Рис. 13. Прогноз спроса, предложения, поглощения квартир и динамики цен на первичном и вторичном рынке Московской области

Источник: ООО «Стерникс Консалтинг».

На 2016 г. для Подмосковья сохраняется актуальность прогноза от марта 2015 г.: как на первичном, так и вторичном рынках прогнозируется дальнейшее снижение спроса, предложения, объема поглощения и цен (на 2–3%).

Экспертные мнения операторов рынка не противоречат результатам модельных расчетов. Так, председатель совета директоров группы компаний «Гранель» А. Назаров ожидает спада в строительной отрасли на 10–15%¹. Глава Минстроя России М. Минь оценивает положение строительной отрасли как сложное вследствие падения покупательского спроса. Возможности государства по его поддержке ограничены ввиду ожидаемых проблем с наполнением бюджета, для которого льготная ипотека создает долгосрочные обязательства на все время действия таких кредитов. В этих условиях очень многое зависит от способности застройщиков подстроиться под рынок и ориентироваться на разумную доходность.

Прогнозируемое продолжение рецессии на рынке жилой недвижимости городов России не означает обвала рынка, по крайней мере, в 2016 г. Рынок жилой недвижимости показал устойчивость к неблагоприятному воздействию макроэкономических и политических трудностей по причине как его меньшей вовлеченности в глобальный рынок, так и своевременной поддержки со стороны государства.

6.4. Северный Кавказ: риски нарастают

6.4.1. Обострение ситуации вокруг внутриисламского конфликта на Северном Кавказе²

Начиная с середины 2015 г. и до настоящего времени в республиках Северо-Восточного Кавказа (Дагестан, Чечня, Ингушетия) происходит новая эскалация того, что в публичном пространстве несколько упрощенно маркируется как конфликт между суфиями³ и салафитами. Причем активными участниками этого конфликта в данном случае оказываются не только силовые структуры, но и власти северокавказских республик.

Напомним, что с постсоветских времен для религиозной сферы северокавказских республик характерен конфликт между различными исламскими течениями: традиционным исламом (представленным на Северо-Восточном Кавказе различными суфийскими орденами) и нетрадиционным исламом (представленным различными фундаменталистскими течениями, требующими безоговорочного следования Корану и Сунне и отрицающими любые нововведения, в том числе связанные с суфизмом; обычно их всех не совсем точно называют салафитами). Конфликт довольно быстро перешел в насильственную стадию (катализатором чего выступила война в Чечне), и до конца 2000-х годов основным методом его разрешения рассматривалось силовое подавление нетрадиционного ислама. Однако с конца 2000-х годов в ряде северокавказских республик (активнее всего – в Ингушетии и Дагестане) стали предприниматься попытки найти альтернативные, договорные методы гражданского умиротворения. На уровне республиканского руководства было признано, что следование тем или иным течениям ислама само по себе не является преступлением и вписывается в право граждан на свободу вероисповедания, предусмотренное Конституцией Российской Федерации, вплоть до того момента, пока

¹ Тонус для стройки // Большая Москва. 17 февраля 2016 г. № 6 (87). С. 6.

² Автор раздела: И. Стародубровская – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

³ Суфизм – мистическое течение в исламе, предполагающее безоговорочное подчинение шейху – учителю его последователей – мюридов.

человек не начинает пропагандировать насилие либо не берется за оружие. Относительно беспрепятственно стали функционировать салафитские мечети, получили возможность проповедовать те салафитские лидеры, которые не призывали к джихаду. Начались переговоры между представителями конфликтующих исламских течений с целью развести религиозные и политические процессы и договориться о цивилизованных формах взаимодействия в общественном пространстве. Заработали комиссии по адаптации бывших боевиков. Все это существенно оздоровило обстановку в республиках, привело к значительному снижению масштаба насильственных действий.

Тем не менее с начала 2013 г. практически все эти процессы были свернуты, произошел возврат к чисто силовому сценарию. Возобновились масштабные контртеррористические операции, гонения на салафитских проповедников, давление на верующих. Была свернута работа комиссий по адаптации. Единственная республика, где процесс гражданского умиротворения в определенной мере получил свое продолжение благодаря позиции главы региона Юнус-Бека Евкурова, – это Республика Ингушетия.

Наиболее сильное негодование верующих, в первую очередь в Дагестане, вызывает так называемый «профучет», или «списки ваххабитов». Людей по достаточно произвольным признакам (внешний вид, одежда) забирают в полицейские участки, фотографируют, заставляют сдавать анализы крови и ДНК, затем требуют привести для подобного освидетельствования членов семьи. Впоследствии попавшие в подобные списки испытывают сложности с передвижением по территории Северного Кавказа и России в целом, их регулярно вызывают на профилактические беседы, у них проводят обыски. То есть без всякого законного основания происходит ограничение их конституционных прав, дезорганизуется их повседневная жизнь. Причем часто в эти списки попадают абсолютно случайные люди, которые не ходят в мечеть, не делают намаз, которые даже пьют. Нам известен случай, когда человек, работающий в мэрии Махачкалы, в своем селе числится «ваххабитом».

Вот один из примеров последствий включения в «списки ваххабитов». *«Моего друга остановили на его личном автомобиле для проверки документов на посту Сулак – в 13:00. Оказалось, что он на профучете, ваххабит. Его с личным авто доставили в РОВД и отпустили только в 2:00 ночи. Он и подобные ему задержанные сидели и ждали профобщения, 15 человек. Хорошо, в машине не было семьи с собой, я даже не представляю, как это будет, если ты с женой и детьми. Люди толком ничего не ели, кроме булочек в столовой, которые они купили за свой счет. ... А когда человеку работать, зарабатывать себе на жизнь, если его будут каждый раз доставлять в РОВД? У людей семьи, маленькие дети, их надо кормить».*

Однако в отличие от периода с середины 1990-х до конца 2000-х годов новый этап доминирования силового сценария не привел к ответной вспышке насильственных действий. Более того, масштабы насилия стали стремительно снижаться. В 2015 г. по сравнению с 2014 г. на Северном Кавказе более чем в 2 раза уменьшилось число жертв конфликтов (с 525 до 258 человек); количество погибших сократилось на 39%, а раненых – на 73%; число терактов снизилось на 33%, взрывов – на 45%. Общее число вооруженных инцидентов на Северном Кавказе снизилось со 141 случая в 2014 г. до 86 – в 2015 г., т.е. на 39%¹. Можно выделить следующие основные причины подобной ситуации.

¹ См.: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/277423/>

Во-первых, политика антитеррора в этом случае затронула не только «рядовых» боевиков. Уголовному преследованию подверглись также представители дагестанской элиты, которых обвиняют в связях с вооруженным подпольем. Тем самым была подорвана поддержка элитой деятельности незаконных вооруженных формирований, прекратились финансовые потоки. Это, безусловно, ослабило деятельность боевиков.

Во-вторых, наблюдается массовый отток радикально настроенной молодежи в Сирию – как в террористическую организацию «Исламское государство» (ИГ, запрещена на территории Российской Федерации), так и в джихадистские группировки, противостоящие ей. По имеющейся информации, до последнего времени силовые структуры не ставили серьезных преград для выезжавших. Так, из Махачкалы в ИГ выехала группа достаточно популярных проповедников, один из которых в этот момент находился под домашним арестом.

В-третьих, серьезные изменения затронули вооруженное подполье на Северном Кавказе. В 2015 г. один за другим были убиты Алиасхаб Кебеков и Мухаммад Сулейманов – два лидера также запрещенной в Российской Федерации организации «Имарат Кавказ», с ноября 2007 г. возглавлявшей и координировавшей деятельность незаконных вооруженных формирований в регионе. С тех пор, судя по всему, новый лидер «Имарата» так и не был избран, и организация находится в глубоком кризисе, если вообще еще как-то функционирует. В то же время, по имеющейся информации, в 2015 г. вооруженные формирования массово присягнули на верность ИГ. Клятва была принята, в ИГ был создан вилайат (отделение) «Кавказ», однако последствия подобного признания пока не понятны. В декабре 2015 г. глава ФСБ А. Бортников заявил, что из 26 лидеров группировок, присягнувших ИГ на Северном Кавказе, в 2015 г. было убито 20¹.

Тем не менее текущее снижение насилия вряд ли может считаться поводом для самоуспокоения. Судя по всему, под воздействием идеологии ИГ, а также как реакция на массовое силовое давление процессы скрытой радикализации верующих идут достаточно активно. В 2015 г. возобновились вооруженные нападения с жертвами среди гражданских лиц, причем в подобных сводках все чаще фигурирует Южный Дагестан. В частности, в Дербенте были расстреляны туристы, в результате один человек скончался и 11 были ранены. Чаще стала появляться информация о контртеррористических действиях в Кабардино-Балкарии. Кроме того, в ответ на вмешательство Российской Федерации в сирийский конфликт ряд известных радикальных проповедников провозгласили джихад против России; появились призывы к мусульманам не уезжать в Сирию, а вести борьбу на Кавказе. Пока сложно делать выводы, насколько серьезен этот фактор (по имеющимся свидетельствам, радикальная молодежь по-прежнему стремится выехать в Сирию), однако он явно не способствует улучшению обстановки.

Именно на этом фоне в Дагестане и Ингушетии начались острые конфликты вокруг так называемых салафитских мечетей.

Первой ласточкой стало противостояние в Насыр-Кортской мечети в начале июня 2015 г. Насыр-Корт – крупный пригород столицы Ингушетии Назрани. Имамом мечети является популярный на всем Северном Кавказе религиозный деятель Хамзат Чумаков, отличающийся не только выступлениями против суфийской обрядности, но и тем, что на своих проповедях он поднимает острые социальные вопросы, критикует власти за недостаточную защиту бедных и социально уязвимых слоев населения.

¹ См.: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/277423/>

Непосредственным поводом для конфликта стал чисто богословский вопрос, связанный с различием в обрядности между суфиями и салафитами. После международной богословской конференции, где мнение именно Чумакова, а не муфтия Ингушетии по этому вопросу было поддержано учеными с международной известностью, салафитский имам решил занять жесткую позицию. В ответ на это была предпринята попытка сместить имама и заменить его лояльным муфтияту человеком. Несмотря на меры, заранее принятые для того, чтобы не допустить насилия, в мечети произошла потасовка, во дворе мечети была слышна стрельба. Очевидно, это противостояние отразило гораздо более глубокие противоречия в ингушском обществе, чем второстепенный богословский вопрос, который непосредственно спровоцировал столкновение и по которому салафитский имам был готов смягчить свою позицию (что в результате и произошло).

Эта история потрясла ингушскую общественность. К разрешению конфликта подключились гражданские силы. 10 июня в Магасе культурно-просветительский центр «Эздел», координационный совет неправительственных организаций и ингушское региональное отделение Красного Креста провели круглый стол по теме «Роль общественных организаций в консолидации ингушского общества», по результатам которого призывали стороны конфликта отказаться от применения силы и использовать диалог для разрешения спорных вопросов. Глава Республики Ингушетия Юнус-бек Евкуров, сразу осудив конфликт в мечети, некоторое время колебался по поводу того, какие меры необходимо принять для его разрешения, и даже выступил с идеей закрытия мечети на некоторое время до нормализации обстановки. Однако позднее он сам принял участие в следующем после конфликта пятничном намазе в Насыр-Кортской мечети, где к тому моменту ситуация нормализовалась. Конфликт на какое-то время утих, но не окончательно.

В конце декабря 2015 г. глава Ингушетии призвал муфтия уйти в отставку, а муфтият – выстраивать отношения с представителями всех религиозных направлений, не делить мусульманскую общину на своих и чужих и работать на консолидацию ингушского общества. Он также указал на необходимость передачи функций по организации хаджа (паломничества в Мекку и Медину) от муфтията в ведение структуры, подотчетной правительству Ингушетии, дабы нивелировать представления о том, что в этом процессе применяются различные коррупционные схемы. Буквально через несколько дней был назначен помощник-советник главы Ингушетии по религиозным вопросам – представитель того же тейпа, что и муфтий республики, – в задачи которого входило формирование Управления по делам религии.

Однако муфтий (которого Евкуров ранее поддерживал при выдвижении на второй срок) отказался уходить в отставку, ссылаясь на независимость муфтията от светской власти. Более того, он фактически обратился за помощью к главе соседней Чеченской Республики Рамзану Кадырову. 29 декабря в Духовном управлении мусульман Чечни состоялась встреча между религиозными деятелями Чечни и Ингушетии, направленная на отрицание какой бы то ни было легитимности существования альтернативных суфизму религиозных течений, представители которых там были названы «псевдосалафитами». В выступлении Рамзана Кадырова были допущены выпады и угрозы личного характера против видных салафитских имамов Ингушетии, а также даны обещания бороться с «ваххабизмом» по всему Северному Кавказу, если власти других северокавказских республик делают это недостаточно активно.

Необходимо отметить, что волна перехода от чисто силового сценария к попыткам гражданского примирения в 2009–2012 гг. обошла Чечню стороной. Здесь монополия

господствующего в республике кадирийского тариката (суфийского ордена) безоговорочно поддерживается властью, а борьба против «ваххабитов» (к которым причисляют практически всех критически относящихся к суфизму и к чеченским властям) постоянно заявляется как одна из приоритетных задач руководства республики. В результате Чечня естественным образом становится центром притяжения для тех, кто выступает против религиозной толерантности и стремится решать богословские вопросы силовыми методами.

В данном случае ситуация осложнилась и конфликтными отношениями между руководством Ингушетии и Чечни, отражение которых периодически прорывается на поверхность по различным вопросам. Вследствие этого призыв муфтия к чеченским властям был воспринят определенными кругами в Ингушетии не просто как развитие религиозного конфликта, а как предательство национальных интересов, а стремление Кадырова занять жесткую позицию в отношении салафитов на всем Северном Кавказе – как вмешательство во внутренние дела соседней республики.

На настоящий момент конфликт не получил никакого разрешения. Муфтий сохраняет свой пост. Различные общественные силы в Республике Ингушетия публично выступают со всевозможными позициями по данному вопросу. Было проведено несколько собраний ингушских тейпов, видные представители которых втянуты в конфликт. От тейпа муфтия даже прозвучало предложение об одновременной отставке главы республики и руководителя муфтията.

Не менее драматично развивалась ситуация и в Дагестане. Все началось с локального трагического инцидента в селе Новый Куруш Хасавюртовского района (село является крупным лезгинским анклавом, в нем проживают более 7 тыс. человек), где 9 сентября произошло убийство имама. Это село можно отнести к категории расколотых, там действовали две мечети, одна из которых была подконтрольна Духовному управлению, а вторая считалась «салафитской». Убит был имам первой мечети. В убийстве обвиняются два выходца из села, примкнувшие к незаконным вооруженным формированиям, которые были ликвидированы в ходе последующей спецоперации.

Из доступной информации сложно воссоздать адекватную картину произошедшего. Согласно одним источникам, в селе происходили жесткие конфликты на религиозной почве, а убитый впоследствии имам пытался бороться против салафитской «ереси». Согласно другим, несмотря на разделение на две мечети, имама в селе уважали, в том числе и представители противоположного лагеря, поскольку он стремился вести аргументированную дискуссию. Имамы двух мечетей взаимодействовали друг с другом, совместно решали общие сельские проблемы (ситуация, для Дагестана не очень типичная). По одной информации, обвиняемые в убийстве имели тесные контакты с салафитской общиной села, по другой – хотя они и были выходцами из села, но контактов с местными жителями не имели.

В любом случае очевидно, что убийство имама спровоцировало усиление напряженности. 22 сентября салафитская мечеть в селе была закрыта, а ее имам и 20 прихожан были задержаны. Закрытие мечети осуществлялось силовым образом: двери были заварены, одежда прихожан и имущество мечети, включая религиозные книги, сожжены. Силы правопорядка в процесс не вмешивались.

С конца осени 2015 г. борьба против неподконтрольных официальным исламским структурам мечетей стала носить более масштабный характер. В конце ноября была за-

крыта самая знаменитая не только в Дагестане, но и на всем Северном Кавказе салафитская мечеть – на улице Котрова в Махачкале. Процесс происходил хаотично. На фоне массовых задержаний верующих Духовное управление сначала попыталось сменить в мечети имама. Когда это вызвало массовый протест, имама сменили еще раз, предложив кандидатуру, уважаемую как суфиями, так и салафитами, – имама Центральной мечети Махачкалы Магомедрасула Саадуева. Когда прихожане не приняли и его, Духовное управление самоустранилось от этого процесса, указав, что смена имама была связана не со стремлением захватить контроль над мечетью, а с угрозами силовых структур в противном случае закрыть мечеть. Действительно, через день после этого мечеть была закрыта, и с тех пор она не функционирует.

Закрытие мечети на Котрова практически не вызвало активного противодействия мусульманского сообщества Махачкалы. Можно предположить, что это было связано с двумя основными причинами. Во-первых, по мнению ряда исламских активистов, с которыми приходилось обсуждать этот вопрос, в мечетской общине был серьезный кризис. Актив мечети оторвался от рядовых верующих, сама община была разобщена и фрагментирована. Достаточно долго в мечети не было постоянного имама. Во-вторых, в Махачкале есть другие мечети, которые могут посещать представители нетрадиционного ислама. Самая известная из них – мечеть на улице Венгерских Бойцов. Хотя в отношении этой мечети и ее имама также раздавались угрозы, на ее функционировании это пока не отразилось.

Непосредственным продолжением событий на Котрова стал новый раунд закрытия салафитских мечетей уже в 2016 г. 29 января силовым образом была закрыта мечеть в поселке Шамхал – пригороде Махачкалы. 31 января появилась информация о закрытии так называемой Северной мечети в Хасавюрте – одной из мечетей, также относящихся к салафитским, имам которой был задержан в декабре 2015 г. (в Дагестане широко озвучивается версия, что обвинение против имама сфальсифицировано). Дверь в мечеть, как и в Новом Куруше, была заварена. Формальным поводом послужило неправильное оформление документов на мечеть (как потом выяснилось, документы были в порядке). По имеющейся информации, на имамов других мечетей аналогичной направленности также осуществлялось давление в целях прекращения ими своей деятельности в Хасавюрте и близлежащих районах.

В отличие от закрытия Котровской мечети, ситуация в Хасавюрте вызвала активную реакцию верующих. 1 февраля от 5 до 8 тыс. человек (в основном молодежь) вышли на улицы города и направились в администрацию Хасавюрта. По результатам переговоров ключи от мечети были возвращены общине. Шествие прошло без каких-либо инцидентов и эксцессов. Параллельно с этим в Махачкале, в редакции газеты «Черновик», был организован круглый стол с участием религиозных деятелей, представителей общественности, журналистов по проблеме закрытия мечетей. Участники призвали все стороны решать возникающие проблемы в ходе мирного диалога, а не в рамках силового противостояния.

На момент написания данного текста конфликт вокруг закрытия мечетей переместился в Дербент, где также выдвинуты обвинения против одного из имамов, и силовые структуры препятствуют верующим в посещении мечети, где он проводил намазы.

* * *

Каковы же *выводы*, которые можно сделать по результатам данного анализа?

Во-первых, наступление на салафитские мечети происходит в условиях, когда:

- реализуемый в последнее время силовой сценарий борьбы с нетрадиционным исламом представляется успешным, поскольку количество террористических актов и связанных с ними жертв резко сократилось (хотя неочевидно, что эта тенденция сохранится в 2016 г.);
- все большую озабоченность вызывает отток молодых людей для участия в войне в Сирии, в том числе на стороне террористической группировки «Исламское государство»;
- есть мечети, среди прихожан и даже актива которых, судя по всему, отток в Сирию, в том числе в ИГ, происходит наиболее активно.

Можно предположить, что закрытие подобных мечетей представляется эффективным способом борьбы с теми радикалами, которые подталкивают молодежь к отъезду в Сирию. Однако на самом деле это может дать как раз обратный эффект. Ведь те радикалы, которые посещают данные мечети, в результате никуда не исчезнут. И та молодежь, которую они вербуют, – тоже. Но гораздо более умеренная позиция имамов уже не сможет служить противовесом этой вербовке, потому что процесс будет происходить на квартирах, в подпольных молельных домах. И аргументов у вербовщиков станет больше: закрытие мечетей трактуется ими как прецедент, подтверждающий угнетение мусульман и невозможность для них свободно исповедовать свою религию.

Во-вторых, подобные конфликты все больше выливаются в открытые проявления протестной активности, которые тем не менее носят мирный характер и не сопровождаются насильственными действиями. В последнее время возрастает организованность и дисциплинированность протестующих (как уже отмечалось, шествие в Хасавюрте прошло без единого эксцесса). Активизируется деятельность сторон в информационной сфере, а также попытки гражданского общества играть роль медиатора в подобных ситуациях. Как можно оценить эти процессы?

С одной стороны, стремление решать возникающие проблемы мирным путем, в конституционном поле, не допуская хулиганства и мародерства, – явно позитивный аспект. Заметим, что уехавшая в ИГ группа дагестанских религиозных деятелей (достаточно активно реагирующая оттуда на происходящие на Кавказе события) чрезвычайно негативно отнеслась к тому, каким образом был решен конфликт вокруг Северной мечети. По их мнению, вместо джихада люди пошли за теми, кто призывал к взаимодействию с «властью неверных» в гражданском поле.

С другой стороны, для самой власти было бы гораздо выгоднее решать подобные конфликты в диалоговом режиме, сводя на единой переговорной площадке саму власть, силовые структуры и гражданское общество (в том числе действующие в рамках закона общины мусульман). Привычка к протестной мобилизации, тем более к успешной протестной мобилизации, когда создается впечатление, что единственный способ решить любую проблему – вывести на улицы не менее 5 тыс. человек, – достаточно опасная привычка, и нет никаких гарантий, что в будущем подобные акции будут проходить столь же организованно и ненасильственно.

Наконец, *в-третьих*, последние конфликты еще раз показали, что все происходящее является далеко не только порождением внутриисламских разногласий. Религиозные конфликты иногда используются, а иногда и провоцируются в рамках тех политических процессов, которые происходят как на Северном Кавказе, так и в России в целом. И,

например, перспективы выборов главы Чечни в этом контексте не менее (а может быть, и более) важны, чем разногласия по поводу пятничного обеденного намаза между различными течениями ислама.

6.4.2. Местное самоуправление: изменения в региональном законодательстве как источник рисков¹

Одним из векторов изменений на Северном Кавказе в 2015 г. был отказ от всенародных выборов глав муниципальных образований. В крайне малом количестве муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений Северного Кавказа на данный момент сохранилась система формирования органов местного самоуправления (МСУ), предусматривающая всенародное избрание главы. Наиболее резкие изменения в этом отношении в 2015 г. произошли в Республике Дагестан, где был законодательно принят единый для региона способ формирования органов МСУ, предусматривающий всенародные выборы только для собраний сельских депутатов и депутатов внутригородских районов. На примере данного региона можно показать, что «сворачивание» всенародных выборов органов МСУ несет в себе значительные издержки и не может рассматриваться как фактор стабилизации.

Процесс изменений системы муниципального управления, направленных на унификацию путей формирования органов МСУ в том варианте, который не предусматривает всенародных выборов глав, начался с принятия Народным собранием региона Закона Республики Дагестан от 16 сентября 2014 г. № 67 «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Республики Дагестан и избрания глав муниципальных образований Республики Дагестан». Данным законом отменялись всенародные выборы во всех муниципалитетах республики². Далее Законом Республики Дагестан от 16 марта 2015 г. № 26 «О внесении изменения в статью 2 Закона Республики Дагестан «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Республики Дагестан и избрания глав муниципальных образований Республики Дагестан» введена единая для всего региона схема формирования местного самоуправления, предполагающая избрание глав администраций муниципальных образований через конкурс. Согласно этому закону главы районов и городов выбираются районными и городскими собраниями, которые формируются из числа депутатов собраний сельских поселений или внутригородских районов. В состав городских и районных собраний также могут входить главы администраций сельских поселений или внутригородских районов, избранные по конкурсу. Отметим, что последнее положение регионального закона ставится под вопрос постановлением Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 г., которое указывает на то, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предполагает вхождения в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Отдельные нововведения

¹ Автор раздела: К. Казенин – РАНХиГС при Президенте РФ.

² Отметим, что, по мнению наблюдателей, спешное принятие данного закона было обусловлено вступлением в силу приговора по уголовному делу в отношении мэра Махачкалы С.Д. Амирова: чтобы избежать проведения всенародных выборов мэра дагестанской столицы, республиканской власти необходимо было законодательно изменить порядок формирования органов МСУ до того, как Амиров будет официально осужден.

принятых законов касались столицы Дагестана Махачкалы, в которой было образовано три внутригородских района и установлено, что депутаты собраний этих районов избирают из своего состава городское собрание, участвующее в процедуре избрания мэра города.

Новое республиканское законодательство было применено на муниципальных выборах 13 сентября 2015 г. Тогда в Дагестане состоялись выборы пяти городских собраний, собраний депутатов внутригородских районов Махачкалы, а также выборы собраний депутатов всех сельских поселений в 37 муниципальных районах. После этого в городских собраниях начался процесс назначения по конкурсу глав городских администраций, а собрания депутатов сельских поселений и внутригородских районов начали процесс избрания из своего состава депутатов соответственно районных и городского собраний, которым, в свою очередь, предстояло принять участие в назначении по конкурсу главы администрации района или города.

На конец 2015 г. формирование органов местного самоуправления по новой схеме завершилось не во всех муниципальных районах и городских округах. Однако ход кампаний по формированию местного самоуправления позволяет на данный момент сделать некоторые выводы о последствиях предпринятых в регионе изменений в системе формирования МСУ. *Основные последствия* можно охарактеризовать следующим образом:

1. Увеличилась кадровая нестабильность в местном самоуправлении. В ряде городов Дагестана до избрания главы по конкурсу указом главы Дагестана назначались временно исполняющие обязанности главы города. В условиях, когда решение о кандидатуре главы выносится конкурсной комиссией, в которой значительные полномочия имеет региональная исполнительная власть, назначение какого-либо чиновника временно исполняющим обязанности главы указом руководителя региона с большой вероятностью предполагает, что этот же чиновник будет поддержан региональной властью в рамках конкурсной комиссии. Соответственно, назначенный и.о. главы во всех случаях воспринимался как *de facto* состоявшийся глава, которому практически гарантировано назначение на этот пост. Он начинал переназначения на различные должности, контролируемые городским самоуправлением, с ним начинал выстраивать неформальные отношения местный бизнес и т.п., после чего его неожиданно сменял на посту и.о. главы другой чиновник. Такие перестановки, очевидно, делали малопредсказуемой ситуацию на уровне муниципалитетов. В случае всенародных выборов глав, когда до всенародного голосования избрание будущего главы ни при каких условиях не может считаться гарантированным, подобные дестабилизирующие сценарии были бы менее вероятными.
2. Оппоненты избранных глав районных и городских администраций получили основание для заявлений о нелегитимности их избрания в связи с тем, что в состав избравших их городских или районных собраний входили избранные по конкурсу главы администраций сел или внутригородских районов, что, согласно Конституционному суду, не предусмотрено федеральным законодательством. Заявления такого рода фактически уже звучат, что вносит дополнительную нестабильность в систему МСУ.
3. Сложности вызывает перераспределение полномочий между городскими округами и внутригородскими районами. В случае Махачкалы на конец 2015 г. были приняты республиканские нормативные акты, регулирующие распределение налоговых и неналоговых поступлений между бюджетами городского округа и внутригородских районов. Однако нормативные акты, регулирующие распределение имущества

между городским и районным местным самоуправлением, приняты не было. Не были также озвучены общие подходы, которыми предполагается руководствоваться при принятии таких нормативных актов. Общая неопределенность вопроса о муниципальном имуществе является далеко не единственным негативным следствием такого положения дел. В настоящее время на территории Махачкалы остается неразрешенным ряд земельных конфликтов, где одной из сторон выступает население поселков, включенных в позднесоветское или постсоветское время в городскую черту. Суть конфликтов состоит в том, что жители требуют предоставления им для частного строительства участков земли, которой поселки пользовались в качестве сельскохозяйственной до включения в состав города. Ряд таких конфликтов характеризуются значительной остротой и имеют политический резонанс на региональном уровне. В настоящее время есть риск дополнительного роста напряженности в этих конфликтах из-за патовой ситуации, когда при отсутствии распределения земель между районным и городским самоуправлением жители поселков не имеют надлежащего адресата для своих жалоб.

4. Сохранение рисков насилия в борьбе за влияние в муниципалитетах. Здесь примером может служить ситуация в городе Буйнакске (63 тыс. жителей), где после выборов городского собрания в сентябре 2015 г. большинство получили депутаты, оппозиционные действовавшему на тот момент главе города. Попытки достичь компромисса по кандидатуре главы городской администрации не привели к успеху и вылились в череду несанкционированных митингов с участием оппозиционных депутатов, в ходе которых имели место столкновения с сотрудниками правоохранительных органов. Можно констатировать, что основной аргумент против всенародных выборов глав муниципальных образований – риски силовых инцидентов и общей дестабилизации при таких выборах – оказался несостоятельным, поскольку такие риски в ходе борьбы за власть в муниципалитетах в полной мере сохранились и в отсутствие всенародных выборов.

* * *

Таким образом, на рассмотренном примере Республики Дагестан видно, что изменения в системе формирования МСУ, происходившие в 2015 г. в республиках Северного Кавказа, не способствуют достижению той задачи, с которой их инициаторы связывают эти изменения, а именно укреплению общественно-политической стабильности на муниципальном уровне, минимизации рисков силовых столкновений и проявлений экстремизма в ходе борьбы за места в органах МСУ. По факту первый опыт формирования органов МСУ по новой системе не только не был свободен от конфликтов между претендентами на должности в МСУ, но и оказал негативное влияние на ход ряда конфликтов, с местным самоуправлением напрямую не связанных. Прошедший год в целом показал, что тренд на снижение роли всенародных выборов в формировании МСУ на Северном Кавказе имеет негативные последствия.

6.5. Военная экономика и военная реформа в России

В отличие от предшествовавших лет, результаты анализа российской военной экономики и политики за 2015 г. невозможно уложить в рамки представлений о безусловно

мирном времени. Авторитетный справочник¹ утверждает: Россия ведет «hybrid warfare», что переводится как «гибридная война». Отраженное в справочнике мнение западных экспертов о «hybrid warfare» было обусловлено событиями последних двух лет на Украине.

Осенью 2015 г. обвинения в адрес России после нанесения ударов российской авиации и крылатых ракет по позициям террористов «Исламского государства» (ИГ) в Сирии изменились. Теперь участие России в специфических военных действиях стало бесспорным. Уничтожение в Египте самолета с 224 россиянами дало России право рассматривать это как факт военного нападения на ее граждан, что требовало от РФ ответных военных действий, направленных не только против ИГ в Сирии, но и против организаторов и спонсоров терроризма. Затем произошло нападение террористов на Францию, и Франция тоже включилась в войну с ИГ, действуя совместно с Россией и рядом других государств. А руководство Турции, недовольное таким развитием событий, организовало нападение в Сирии на российский самолет. В ответ Россия объявила ряд экономических санкций и предупредила о возможности иных акций. Поэтому закономерным представляется утверждение в последний день 2015 г. новой редакции «Стратегии национальной безопасности РФ» (Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683).

6.5.1. Экономические и политические предпосылки войн нового типа²

В течение ряда последних десятилетий в военно-политических и военно-научных кругах обсуждается наступление эпохи «новых войн». От прежних войн они отличаются прежде всего материальной основой – использованием для военных целей новейших научно-технических достижений, которые в основном сосредоточены в областях информатики, телекоммуникаций, кибернетики, а также социальной психологии и др. Традиционные способы развязывания и ведения войн постепенно уходят в прошлое. После первой по-настоящему новой войны 1991 г. (против Ирака) военные специалисты заговорили о своем понимании новизны этих войн. Сначала внимание было обращено на то, что военные действия³ на больших расстояниях стали «бесконтактными». Потом оказалось, что новизны в войнах нового поколения – в их развязывании, ведении и исходе – было гораздо больше.

Специалисты в характеристиках современных войн выделили в качестве главного информационный аспект и назвали их информационными войнами (ИВ), а противодействие им – проблемой обеспечения информационной безопасности. Второй особенностью считается преднамеренная хаотизация социальных отношений, вовлечение в военные действия нерегулярных войск, частных военных корпораций и намеренное превращение упорядоченной мирной ситуации в так называемый «управляемый хаос».

В России с 2000 г. действует «Доктрина информационной безопасности», в 2010 г. ее положения учтены в «Стратегии национальной безопасности» и усилены в ее уточненной версии. В других государствах проблемы информационной безопасности также считаются актуальными. Уже несколько лет в выпусках международного справочника *Military Balance* к традиционным разделам, характеризующим состояние видов вооруженных сил и родов войск, сил и средств вооруженной борьбы (ракеты, самолеты, танки и т.д.),

¹ *Military Balance* 2015. London: The International Institute for Strategic Studies, 2015. P. 17.

² Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

³ *Слипченко В., Гареев М.* Будущая война. М.: ОГИ (Полит.ру), 2005.

добавляется новый раздел «Cyber». В нем приводятся сведения о возможностях государств вести военную борьбу в киберпространстве и, шире говоря, в информационной сфере.

Когда на практике войны нового типа стали распространенными, МИД РФ в 2011 г. направило в ООН проект Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности¹. Предлагалось поступить с новым – информационным – оружием и способами его применения аналогично тому, как ранее ограничили возможности применения и распространения ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового уничтожения (ОМУ). Но эта инициатива России не получила одобрения, и 24 июля 2013 г. президент РФ утвердил «Основы государственной политики РФ в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.²». (Заметим, что в 2015 г. военно-политическое руководство США согласилось на международное обсуждение проблемы противоборства в киберпространстве.) В упомянутых выше официальных документах РФ определен смысл понятия ИВ. Он еще не стал общепризнанным, но все же им можно пользоваться. ИВ – это «противоборство между двумя или более государствами в информационном пространстве с целью нанесения ущерба информационным системам, процессам и ресурсам и другим критически важным структурам, подрыва политической, экономической и социальной систем, массивной психологической обработки населения для дестабилизации общества и государства, а также принуждения государства к принятию решений в интересах противоборствующей стороны». Именно силовое *принуждение* одного государства другим (другими), осуществляемое в его интересах, вынуждает считать систему такого противоборства *войной*.

Обратим особое внимание на упомянутую в определении ИВ задачу подрыва экономической системы противника. Эта задача и в прежних войнах значилась и решалась воюющими государствами. Но в условиях глобализации экономики санкции стали особо действенным инструментом современных войн. Более того, западные военные теоретики и практики ИВ *включили их в число средств ведения новых войн*, о чем свидетельствует специальный раздел другого зарубежного справочника³ – по теории и практике решения оборонных проблем.

При столь широком понимании содержания ИВ трудно отделить в этой войне традиционно военную компоненту от остальных, тем более что войны нового типа, как правило, только начинаются исключительно в информационной сфере. Постепенно в противоборство включаются военизированные силы и войска, не всегда регулярные. Затем происходит переход к традиционным, хотя и ограниченным, военным действиям, которые сопровождаются большими потерями не только военнослужащих, но и гражданского населения. Принято говорить, что в таком случае *информационные войны становятся «гибридными»* (ГВ – гибридная война). Частью ГВ могут стать гибридные военные действия (ГВД). Примеры войн нового типа: войны в Ираке, Югославии, Ливии и т.д.

¹ Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности. Концепция, подготовленная Совбезом и МИД РФ. 2011. URL: www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a (дата обращения: 11.12.2015).

² Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года. Приказ № 1753 от 24 июля 2013 г.

³ *Kaempfer W.H., Lowenberg A.D.* The Political Economy of Economic Sanctions // Handbook of Defense Economics. Ch. 27. Vol. 2. Defense in a Globalized World. 2007.

Особенно удручающими при ведении ИВ, а затем и ГВД следует считать потоки дезинформации, к которым прибегают воюющие стороны, и маскировку лжи под правду с помощью беспрецедентных психологических приемов воздействия на массы и использования изощренных, новейших технических средств обработки информации и доведения ее до населения. Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что новые войны, как правило, словом «война» официально не объявляются, ведутся не столько собственными, сколько «не своими» для агрессора силами. Любая ИВ идет в системе как бы мирных отношений, дополняемых как бы невоенными санкциями.

Исходя из приведенных выше суждений зарубежных экспертов, а также из определения ИВ, сделанного российскими экспертами, можно сформулировать следующее утверждение.

В нынешней войне нового типа Россия «воюет» с рядом государств, применивших против РФ экономические и политические санкции, а также с организаторами террора. Соответственно, именно эти государства являются противниками РФ в идущей ИВ. И новая редакция «Стратегии национальной безопасности» впервые назвала источниками угроз для России и США, и НАТО, и ИГ. Россия против введших санкции использует такие же по характеру антисанкции, против тех, кто действует оружием, применяются средства вооруженной борьбы.

Конечно, слово «война» звучит крайне сурово, поэтому, соглашаясь с использованием слова «война», надо открыто называть всех ее участников и подчеркивать то обстоятельство, что в этой войне (в ИВ и ГВД) Россия отстаивает свои интересы на политическом и социально-экономическом поприще. В рамках этой войны Россия парирует негативное влияние политических, финансовых, экономических и иных санкций, ставших особым средством противоборства.

6.5.2. Информационный аспект управления обороной¹

Безусловное главенство информационных технологий и средств как базиса войн нового поколения актуализировало внимание к развитию средств информационного обеспечения. Как показала недолгая история новых войн, человечество на удивление легко смирилось с тем, как ИВ-агрессоры организуют информационное «подавление» своих жертв. Якобы независимые СМИ вдруг и сообща «наваливались» не только на жителей подавляемых стран, но и на все мировое сообщество. И тоже якобы независимые IT-компании организовывали неподконтрольные правительствам сети обмена информацией в киберпространстве, работая против законной власти. Можно вспомнить информационные «цунами», накатывавшиеся на всех жителей Земли при разворачивании ИВ против Югославии, Ирака, Ливии и т.д.

То же можно сказать и конкретно по отношению к России. Граждане России ощущали подобное на себе неоднократно: в 2008 г., когда с удара по российским миротворцам начались военные действия Грузии против Южной Осетии, затем в 2014 г. – после государственного переворота на Украине и референдума в Крыму, осенью 2015 г. – после включения России в борьбу с ИГ в Сирии. Какими способами и средствами удавалось организовать «единство» действий многих СМИ под запросы организаторов каждой новой ИВ, можно догадываться.

¹ Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Отметим только то, что экономические аспекты деятельности силовых ведомств, ориентированные не только на разведку и контрразведку, но и на пропаганду, всегда отличались секретностью. В то же время очевидной стала необходимость и полезность вложений в сферу информатики и кибернетики финансовых средств при создании к концу 2014 г. и усовершенствовании в следующем году Национального центра управления обороной (НЦУО) РФ. Создание НЦУО себя оправдало.

Во-первых, существенно упорядочен в РФ межотраслевой информационный обмен военно-экономическими данными. Как сказал на встрече с членами Общественного совета при Минобороны руководитель НЦУО генерал Мизинцев¹, «от федеральных органов исполнительной власти и организаций в Национальный центр управления обороной РФ поступает более тысячи информационных массивов ежедневно. За прошедший период обмен передаваемой информацией вырос в 3 раза». От руководства НЦУО теперь СМИ официально получают информацию о деятельности РФ в сфере обороны.

Во-вторых, во время учений опробована возможность эффективного, скоординированного управления из НЦУО одновременно военными и важнейшими невоенными (территориальными) органами власти, а также войсками (силами) различных видов ВС и родов войск, в том числе совместно с представителями других государств.

В-третьих, практически без сбоев функционировала система тылового обеспечения ВС РФ, а также обеспечения совместно с МЧС населения ДНР и ЛНР поставки всех жизненно необходимых средств. При этом было осуществлено их взаимодействие с представителями ОБСЕ. Осенью прошедшего года введена в действие еще более сложная в организационном отношении система доставки в Сирию и развертывания на месте пунктов размещения личного состава, военной техники и средств вооруженной борьбы с так называемым «Исламским государством». При этом были успешно решены проблемы взаимодействия с соответствующими органами управления вооруженных сил Сирии и координации усилий российских сил с силами других государств, участвующими в борьбе с террористами.

В-четвертых, что особенно важно и необычно для органов военного управления, через НЦУО осуществлена идея сквозного контроля всех этапов финансирования, производства и поставок военной продукции при выполнении государственного оборонного заказа (ГОЗ) в соответствии с новым Федеральным законом о ГОЗ. Введено в практику ежеквартальное проведение единых дней приемки военной продукции. В частности, подводя итоги за III квартал 2015 г., министр обороны С. Шойгу подчеркнул, что «мы научились ритмично сдавать объекты и передавать технику в течение всего года, а не устраивать аврал в конце года, что серьезным образом влияло на качество передаваемой продукции и, естественно, на ее приемку и распределение в войска»².

Поскольку войны нового типа, как уже отмечалось, сопровождаются потоками дезинформации, НЦУО и органы управления СМИ государственного уровня активно борются за достоверность информационного обеспечения. Так, информация о бомбардировках позиций ИГ в Сирии доводится до всех СМИ с конкретизацией источников ее получения и без привлечения неких «сведений» от безликих «очевидцев». Резюмируя анализ информационных аспектов ИВ, отметим, что с военно-теоретической точки зрения мировое сообщество сейчас наблюдает борьбу между инициаторами новой мировой ИВ и Россией. Для достижения успеха в этой борьбе крайне важно не упрощать демонстрацию

¹ URL: <http://www.mk.ru/politics/2015/10/20/obshhestvennyy-совет-pomogaet-shoygu-navesti-poryadok.html>

² URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12060449@egNews.

действий наших сил, избегать такой подачи информационных выпусков, которая скрывает несомненную военную силу ИГ и других военных противников России.

6.5.3. Военно-техническое обеспечение Вооруженных сил¹

Определились два главных направления военно-технического обеспечения ВС.

С одной стороны, нарастающие угрозы появления у США и НАТО средств так называемого «мгновенного глобального удара» и европейской ПРО потребовали не снижать внимание к российским силам ядерного сдерживания. Именно этим силам вынужденно был отдан приоритет. Поэтому неслучайно президент РФ на коллегии Минобороны, прошедшей в канун 2015 г., подчеркнул необходимость завершения разработки плана обороны РФ и развития стратегических ядерных сил (СЯС) как «фактора поддержания глобального равновесия», исключающего «возможность крупномасштабной агрессии против РФ»². Согласно этому указанию, план обороны утвержден, а в состав наших СЯС поступили более 50 межконтинентальных баллистических ракет. Кроме того, Россия приступила к полной модернизации парка авиационных стратегических ракетоносцев Ту-160 и Ту-95МС и к постановке на боевое дежурство стратегических ракетных подводных крейсеров проекта 955А «Владимир Мономах» и «Александр Невский». К этим достижениям добавилось создание в 2015 г. нового вида ВС РФ – Воздушно-космических сил (ВКС), объединивших силы и средства военной авиации, ракетно-космической и противовоздушной обороны. Боевые успехи ВКС стали решающими не только в тактической борьбе с ИГ, но и в демонстрации боевых возможностей сил сдерживания. С другой стороны, опыт учений, а главное, конкретика военных действий против террористов в Сирии потребовали развития средств оперативно-тактического назначения, в частности, дополнительного расхода тактического высокоточного оружия для поражения пунктов боевого управления и арсеналов ИГ. На этом направлении оснащения ВС надо отметить в качестве положительного момента то, что информаторы НЦУО наглядно показывали – а СМИ пересказывали – успешное применение нашей авиацией управляемых авиационных ракет, в частности, Х-29 и корректируемых авиабомб калибра 500 и 1500 кг. С точки зрения ИВ факты такого применения нашего высокоточного оружия имели, возможно, больший смысл, чем непосредственный ущерб, нанесенный ими ИГ, равно как и факты рациональной унификации боевых средств, экономичности модульных принципов их конструирования. Данные о применении этого оружия были рассекречены, как оказалось, не напрасно. Также полезен, хотя и не столь эффективен показ применения наших ВКС для усиления огневой и радиоэлектронной поддержки наземных войск сирийской армии.

Очень важно, что действия РФ в Сирии подтвердили высокую эффективность средств радиоэлектронной борьбы (РЭБ) как важнейшего фактора противоборства, характерного именно в ИВ и ГВД. И если ранее (в 2014 г.) средства РЭБ авиационного базирования показали свою эффективность при «принуждении» боевых кораблей США покинуть некоторые районы акватории Черного моря, о чем сообщали наши СМИ³, то столь же своевременным стал показ эффективности наших современных самолетов Ил-20 радиоразведки и РЭБ в Сирии.

¹ Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

² Сафронов И. Армию навели на цели // Коммерсантъ. 20 декабря 2014 г.

³ Божьева О. Война шестого поколения: как мы глушим чужие локаторы, спутники и компьютеры // Московский комсомолец. 8 января 2015 г.

Представляется, что такого рода наши информационные «победы» в ИВ более полезны для страны и мирового сообщества, чем, например, сообщение обобщенных данных. Например, о том, что «в текущем году заключено более трех тысяч государственных контрактов, в рамках которых в войска поставлено свыше 17 тысяч основных образцов вооружения, военной и специальной техники», из-за чего «оснащенность войск самым современным новейшим вооружением и военной техникой по выполненным обязательствам ГОЗ 2015 года уже сейчас практически соответствует параметрам, спланированным лишь на текущий год». Общие сведения об обновлении оружия в ВС, находящиеся в условиях ИВ, важны, но они плохо воспринимаются даже военными экономистами¹.

Эффективной с точки зрения ИВ является и озвученная в наших СМИ информация о том, что запасы высокоточного оружия в ВС РФ восполняются. Об этом в журнале «Коммерсантъ-Власть» со ссылкой на источник в оборонно-промышленном комплексе² было сказано четко: российская корпорация «Тактическое ракетное вооружение» перешла на работу в три смены в связи с возросшей потребностью военных в поставках вооружений для операции в Сирии.

Пока трудно сказать, как события ИВ и ГВД отразятся на параметрах новой Государственной программы вооружения, но критика больших военных расходов РФ, осуществляемых в ущерб расходам социально-экономического блока, представляется справедливой не только потому, что даже военный эффект от них не нагляден. Дело в том, что до сих пор обещание сделать военные расходы «локомотивом» для развития всего народного хозяйства, его мирного сектора, наглядно не подтверждено.

6.5.4. Военно-кадровая политика³

Мы неоднократно писали о нерешенных проблемах кадровой политики ВС РФ. Речь шла о полном отказе от призыва в мирное время. И хотя идея полностью добровольной службы по-прежнему актуальна, после начала ИВ и ГВД ситуация изменилась. Представляется, что в настоящее время вопрос об окончательном отказе от призыва необходимо отложить.

Исключительно важно, что характер и условия годичной службы по призыву радикально улучшились. Более того, у студентов появилась возможность приобрести знания по воинской специальности на военных кафедрах без снижения качества подготовки по гражданской специальности.

Темп обновления контрактников в ВС удовлетворителен (набор в 2015 г. составил 54 тыс.), и, как отметил руководитель НЦУО на упомянутой встрече с общественниками, «общая укомплектованность российской армии военнослужащими по контракту на сегодня превысила 327 тыс. человек».

Заметны результаты усилий правительства РФ в обеспечении военнослужащих всеми видами довольствия. Даже в 2015 г., несмотря на сложности, обусловленные санкциями, правительству удалось частично компенсировать снижение уровня жизни военнослужащих и военных пенсионеров. В 2015 г. проблема жилищного обеспечения ВС РФ и других силовиков фактически приблизилась к окончательному решению. Успешной оказалась реорганизация системы управления этим обеспечением, в составе которой прежде

¹ Взгляд от 28 октября 2015 г. URL: <http://vz.ru/news/2015/10/26/774510.html>

² URL: http://ria.ru/defense_safety/20151026/1308245566.html#ixzz3pf4jP87v

³ Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

насчитывалось около 3,5 тыс. штатных управленцев и еще около 6 тыс. членов всевозможных комиссий, и создания центрального Департамента жилищного обеспечения с территориальными органами в каждом военном округе, а также ячеек в Казахстане и Таджикистане. В новой системе осталось порядка 700 управленцев, а созданная в 2011 г. электронная программа «Алушта» позволила в режиме реального времени осуществлять единый учет всех военнослужащих, нуждающихся в обеспечении жильем, и учет всего жилищного фонда. За 5 лет эти органы смогли решить жилищные проблемы около 300 тыс. семей военнослужащих. Очередь нуждающихся в жилье сократилась с 82 тыс. до 34 тыс. при том, что она ежегодно пополнялась новыми военнослужащими (до 50 тыс. семей). При этом пока сохранены все варианты обеспечения, удобные военнослужащим. Вместе с тем уточнились перспективы: после 2024 г. в РФ останется единственный порядок обеспечения – через накопительно-ипотечную систему (НИС). Для этого все военнослужащие, заключившие первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 2008 г., в том числе выпускники военных вузов, включались в НИС в обязательном порядке.

Как говорилось на встрече руководства НЦУО с Общественным советом при Минобороны, о росте престижа и популярности военной службы свидетельствует также то, что «за последние три года ВС прошли от недобора курсантов в военно-учебные заведения до конкурса от 3 до 10 человек на место в текущем году». При этом не только восстановлена подготовка к будущей службе учащейся молодежи, она еще и ориентирована на новые потребности. В частности, открыта и хорошо оснащена кадетская школа IT-технологий для одаренных детей на территории Военной академии связи имени С.М. Буденного в Санкт-Петербурге.

Упорядочению дисциплинарной практики будет способствовать, как полагают многие эксперты, создание в РФ военной полиции. Правовую основу ее деятельности составил Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации» от 03 февраля 2014 г. №7-ФЗ. В законе определены права и задачи военной полиции. Указом Президента РФ, который был подписан в конце марта 2015 г., утвержден Устав военной полиции, определяющий основные направления ее деятельности, функции и полномочия.

6.5.5. Реформа исполнения государственного оборонного заказа¹

Противостояние на международном уровне, квалифицированное как специфическая – информационная – война, перешедшая в стадию «гибридной», привело к росту потребности в средствах вооруженной борьбы (высокоточных, технологически сложных и дорогих). Естественно, в этих условиях особенно острым стал вопрос о рациональном использовании бюджетных средств.

Как отмечал Президент РФ в ежегодном послании 2015 г., «нецелевое использование бюджетных средств, направляемых на реализацию государственного оборонного заказа, является прямой угрозой национальной безопасности государства», в связи с чем он поручил разработать систему жесткого контроля за использованием средств ГОЗ. Такая межведомственная система в России была создана. Как отметила заместитель министра

¹ Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

обороны Т. Шевцова¹, «межведомственная система контроля включает комплекс взаимосвязанных элементов, таких как использование единого уникального номера государственного контракта по всей цепочке расчетов по ГОЗ, открытие всеми участниками кооперации отдельных банковских счетов в уполномоченных банках, которые становятся полноценными участниками контроля целевого использования бюджетных средств». Высказана надежда, что это позволит «окрасить» денежный поток, направленный на выполнение ГОЗ, отделить его от общей денежной массы предприятия, а также обеспечить прозрачность денежных потоков по всей цепочке исполнителей. Для аналитической работы с данными о расчетах по ГОЗ Министерством обороны согласно нормам закона о ГОЗ практически создана единая информационная система расчетов по ГОЗ. Напомним, что целевой контроль за исполнением ГОЗ стал одной из важнейших функций деятельности НЦУО. Основным инструментом профилактики нецелевого использования средств по ГОЗ стал перечень операций, которые запрещено проводить по отдельным счетам. Соблюдение запрета будут контролировать уполномоченные банки. В совокупности, как предполагается, этот комплекс мер приведет к снижению коррупции в системе ГОЗ.

6.5.6. Военно-финансовая политика²

Исполнение федерального бюджета 2015 г. в отличие от предшествующего года не ограничилось единственной внутригодовой корректировкой – закон о федеральном бюджете уточнялся три раза с апреля по ноябрь³. Первоначально законом о федеральном бюджете на 2015 г. ассигнования по разделу «Национальная оборона» были установлены в 3 трлн 274 млрд руб.⁴, или на 247 млрд больше, чем планировало правительство годом ранее⁵. В апреле и июле ассигнования по этому разделу последовательно снизились до 3 трлн 108 млрд руб., а в ноябре – выросли до 3 трлн 163,8 млрд руб. (3,9% ВВП). По сравнению с 2014 г. ассигнования по этому разделу в реальном выражении увеличились на 19% (номинально – на 28%).

Все указанные выше показатели военных расходов отсутствуют в опубликованных законах и определены по материалам пояснительных записок к законопроектам о бюджете и к федеральным законам о бюджете. Закрытость расходов федерального бюджета в 2015 г. продолжала нарастать и превысила максимум 2014 г. на 4,2 п.п., при этом закрытые расходы составили 2 трлн 980 млрд руб. (3,7% ВВП, 19,1% расходов федерального бюджета в целом).

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных расходов РФ в федеральном бюджете 2015 г. и их изменение относительно 2014 г. в реаль-

¹ URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12044981@egNews.

² Автор раздела: В. Зацепин – РАНХиГС при Президенте РФ.

³ Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», его изменения внесены Федеральными законами от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 211-ФЗ и от 28 ноября 2015 г. № 329-ФЗ.

⁴ «Бюджет для граждан» к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Москва. Декабрь 2014 г. С. 8.

⁵ Заключение Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности по Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» от 26 ноября 2013 г. № 3.3-04/1891.

ном выражении, определенные на основе отчетов Федерального казначейства, представлены в *табл. 18*. Пересчет в цены 2014 г. выполнен с использованием второй оценки¹ Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2015 г. (107,7%).

Таблица 18

**Прямые военные расходы федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона» в 2015 г.**

Наименование раздела и подразделов	2015 г., млн руб. / то же в ценах 2014 г.	Изменение в 2015 г. по сравнению с 2014 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2014 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2015 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	3 181 367 2 953 915	474 841 19,15	20,38 3,66	3,94 0,75
Вооруженные силы Российской Федерации	2 432 905 2 258 964	373 105 19,78	15,58 2,87	3,01 0,59
Мобилизационная и вневоинсковая подготовка	6 296 5 845	-616 -9,53	0,04 -	0,01 -
Мобилизационная подготовка экономики	4 020 3 733	-218 -5,53	0,03 -	<0,01 -
Ядерно-оружейный комплекс	44 385 41 212	4 495 12,24	0,28 0,04	0,05 0,01
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	10 325 9 587	3 123 48,30	0,07 0,02	0,01 -
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	318 521 295 749	51 112 20,89	2,04 0,39	0,39 0,08
Другие вопросы в области национальной обороны	364 914 338 825	43 840 14,86	2,34 0,35	0,45 0,07

Источник: расчеты автора.

Военные расходы в других разделах федерального бюджета приведены в *табл. 19*. В связи с изменениями в стандарте отчетности ООН о военных расходах², вступившими в силу с 2012 г., в состав военных расходов не включены расходы на гражданскую оборону и содержание войск МЧС России.

Таблица 19

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам
федерального бюджета в 2015 г.**

Наименование подраздела, целевой статьи или характера расходов	2015 г., млн руб. / то же в ценах 2014 г.	Изменение в 2015 г. по сравнению с 2014 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2014 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2015 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Общесударственные вопросы»				
<i>Расходы Минобороны</i>	8 7	1 17,62	<0,01 -	<0,01 -
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	120 525 112 909	-16 733 -13,01	0,77 -0,10	0,15 -0,02
Органы пограничной службы	136 709 127 935	-15 681 -11,00	0,88 -0,09	0,17 -0,01

¹ О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2015 год. М.: Росстат. 1 апреля 2016 г.

² Доклад Группы правительственных экспертов по обзору функционирования и дальнейшему развитию механизма стандартизированной отчетности Организации Объединенных Наций о военных расходах. А/66/89. ООН. 14 июня 2011 г.

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5
В разделе «Национальная экономика»				
Организация альтернативной гражданской службы	<u>2</u> 1	<u><1</u> 8,49	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>464</u> 431	<u>7</u> 1,73	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн войскового типа	<u>38</u> 35	<u>–17</u> –33,14	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	<u>35</u> 32	<u>–6</u> –15,01	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 годы и на период до 2020 года»	<u>66</u> 61	<u>–17</u> –22,05	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям ОПК	<u>56 760</u> 52 702	<u>13 369</u> 33,99	<u>0,36</u> 0,10	<u>0,07</u> 0,02
Стипендии молодым работникам организаций ОПК	<u>237</u> 210	<u>–29</u> –12,21	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Закрытые расходы	<u>128 034</u> 118 880	<u>9 020</u> 8,17	<u>0,82</u> 0,08	<u>0,16</u> 0,02
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Расходы Минобороны	<u>22 479</u> 20 872	<u>–11 207</u> –34,94	<u>0,14</u> –0,07	<u>0,03</u> –0,01
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>60</u> 55	<u>55</u> –	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	<u>66 704</u> 61 935	<u>1 371</u> 2,26	<u>0,43</u> 0,02	<u>0,08</u> 0,01
В разделе «Культура и кинематография»				
Расходы Минобороны	<u>3 009</u> 2 794	<u>50</u> 1,82	<u>0,02</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Здравоохранение»				
Расходы Минобороны	<u>56 407</u> 52 374	<u>–3 874</u> –6,89	<u>0,36</u> –0,02	<u>0,07</u> –
Лекарственное обеспечение ЗАТО ФМБА	<u>86</u> 80	<u>–71</u> –46,89	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Социальная политика»				
Расходы Минобороны	<u>442 831</u> 392 198	<u>61 892</u> 18,74	<u>2,84</u> 0,61	<u>0,55</u> 0,13
Расходы внутренних войск МВД и органов пограничной службы	<u>38 241</u> 33 868	<u>–1 497</u> –4,23	<u>0,24</u> 0,01	<u>0,05</u> –
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	<u>7 172</u> 6 352	<u>–126</u> –1,94	<u>0,05</u> –	<u>0,01</u> –
Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца	<u>200</u> 186	<u>–39</u> –17,39	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Компенсации членам семей погибших военнослужащих	<u>1 908</u> 1 690	<u>6</u> 0,35	<u>0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	<u>1 006</u> 891	<u>–158</u> –15,04	<u>0,01</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	<u>4 202</u> 3 902	<u>1 822</u> 87,64	<u>0,03</u> 0,01	<u>0,01</u> –

Окончание таблицы 19

1	2	3	4	5
В разделе «Средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	2 280 2 117	51 2,46	0,01 –	<0,01 –
В разделе «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»				
Дотации бюджетам ЗАТО	9 988 9 273	–2 292 –19,82	0,06 –0,01	0,01 –
Переселение граждан из ЗАТО	314 292	–209 –41,77	<0,01 –	<0,01 –
ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ	1 099 764 1 021 136	43 918 4,30	7,04 0,46	1,36 0,11

Источник: расчеты автора.

В итоге в 2015 г. суммарные военные ассигнования (см. табл. 20) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, увеличились по сравнению с прошлым годом на 0,9 п.п. ВВП, достигнув 5,3% ВВП.

Таблица 20

**Суммарные показатели военных и связанных с ними
расходов федерального бюджета в 2015 г.**

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Доля расходов, % / ее изменение по сравнению с 2014 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2015 г.	в ВВП
Суммарные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	4 281 130	27,42 4,12	5,30 0,86
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	5 146 977	32,97 2,19	6,37 0,51

Источник: расчеты автора.

В 2015 г. пик расходов по разделу «Национальная оборона» – 1453 млрд руб. (45,7% всех ассигнований по закону о бюджете по этому разделу, или на 6,4 п.п. больше, чем годом ранее) – вновь пришелся на I квартал (в IV квартале – 27,4%). Максимальное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над ассигнованиями по закону о бюджете по этому разделу наблюдалось в декабре и составило 24 млрд руб. В итоге расходы по разделу «Национальная оборона» в 2015 г. исполнены с перерасходом в 17 млрд 567 млн руб. относительно ассигнований по последней версии закона о бюджете. При этом просроченная дебиторская задолженность Минобороны возросла в 2015 г. на 242 млрд руб.¹

В 2015 г. расходы на содержание военнослужащих Минобороны составили 429 млрд 836 млн руб. (0,53% ВВП), сократившись в реальном выражении на 5% относительно предшествующего года. Денежное довольствие военнослужащих срочной службы по-прежнему составляло 2 тыс. руб.², средний уровень денежного довольствия остальных военнослужащих увеличился по сравнению с 2014 г. на 100 руб. и достиг 62,2 тыс. руб.³

¹ Единый день приемки военной продукции. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51496> (дата обращения: 11.03.2016).

² Указ Президента РФ от 10 марта 2014 г. № 136 «О продлении срока проведения в Вооруженных силах Российской Федерации эксперимента по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву».

³ Фаличев О. Финансовая мобилизация // Военно-промышленный курьер. 2016. 3 февраля (№ 3–4).

Расходы на заработную плату гражданского персонала Минобороны составили 203 млрд 722 млн руб. (0,25% ВВП), сократившись относительно прошлого года на 14,6% в реальном выражении.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2015 г. снизились по сравнению с 2014 г. в реальном выражении на 2,5%, составив 68 млрд 759 млн руб., на продовольственное обеспечение сократились в реальном выражении относительно прошлого года на 0,8% (53 млрд 728 млн руб.). Расходы Минобороны на вещевое обеспечение снизились более заметно – на 27,3%, до 26 млрд 938 млн руб., что объясняется завершением в основном перехода на новую форму одежды.

Капитальные вложения Минобороны в объекты недвижимости в 2015 г. по разделу «Национальная оборона» выросли на 27,3% – до 226 млрд 578 млн руб. (0,28% ВВП), что на 20 млрд 407 млрд руб., или на 9,9%, больше, чем ассигновано законом о бюджете. Расходы по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» сократились на 34,9% – до 22 млрд 479 млн руб. (0,03% ВВП). Расходы федерального бюджета на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих Минобороны сократились по сравнению с предшествующим годом в реальном выражении на 3,5%, составив 81 млрд 547 млн руб. (0,1% ВВП).

Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2015 г. составили 305 млрд 286 млн руб. (0,38% ВВП), сократившись в реальном выражении на 5,9% по сравнению с предыдущим годом.

В 2015 г. первое место по темпам прироста в разделе 0200 «Национальная оборона» сохранили расходы по подразделу 0208 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны», увеличившиеся относительно предыдущего года в номинальном выражении на 30% – до 318 млрд 521 млн руб. (0,39% ВВП).

Динамика помесечного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела 0200 «Национальная оборона» федерального бюджета в 2013–2015 гг. представлена на рис. 14–16.

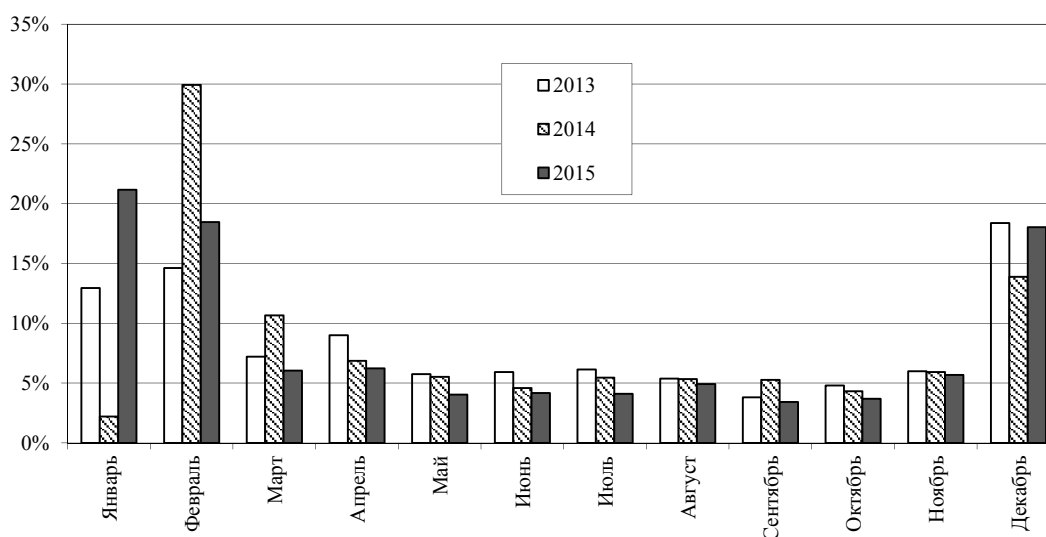


Рис. 14. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные силы Российской Федерации» в 2013–2015 гг.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

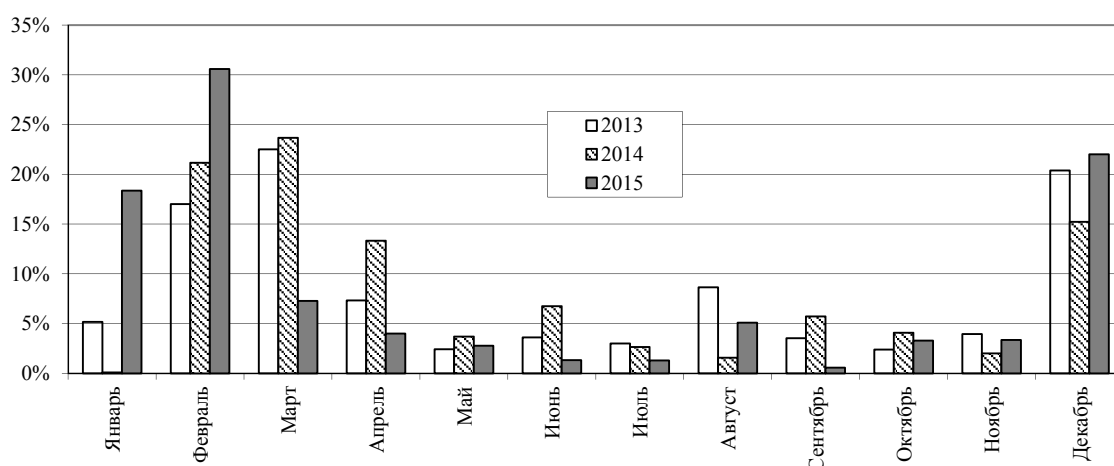


Рис. 15. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2013–2015 гг.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

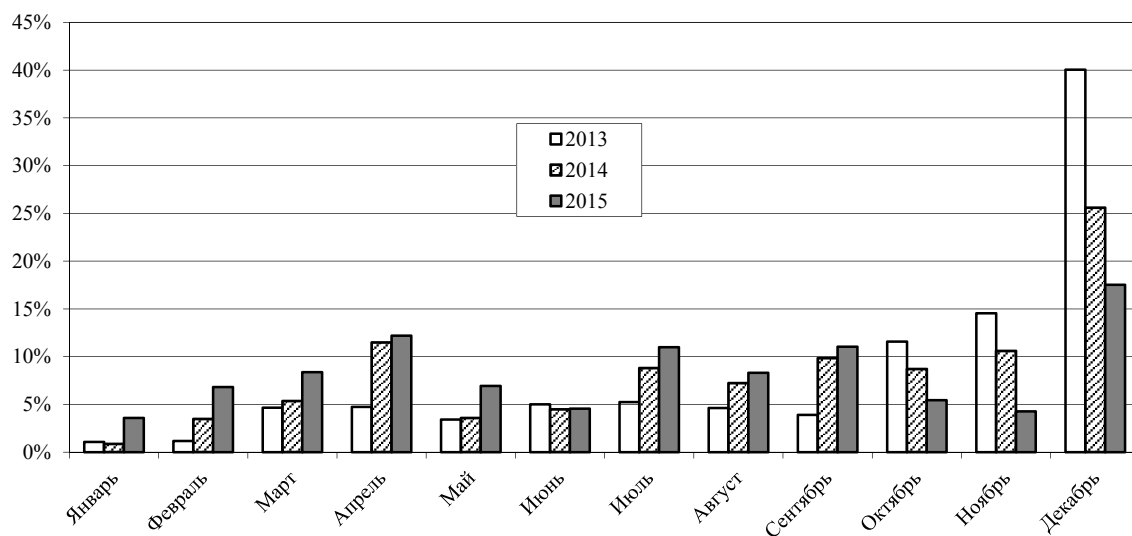


Рис. 16. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2013–2015 гг.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

В табл. 21 приведены военные расходы правительств субъектов Российской Федерации. Величина этих расходов не превышает 0,01% ВВП, добавляя к мобилизационным расходам федерального бюджета около трети.

Таблица 21

**Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ
в 2007–2015 гг., млн руб.**

Подраздел классификации расходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Вооруженные силы РФ	0,3	0,3	–	–	–	–	–	–	–
Модернизация ВС РФ и воинских формирований	–	0,5	–	–	–	–	–	–	–
Мобилизационная и внебюджетная подготовка	1 245,6	1 702,2	2 021,6	1 958,4	2 187,3	2 316,4	2 444,7	2 518,9	2 494,7
Мобилизационная подготовка экономики	840,9	1 063,9	989,7	1 247,8	1 266,3	1 689,1	1 935,1	1 580,9	1 332,6
Другие вопросы в области национальной обороны	5,7	0,5	4,4	<0,1	2,7	3,0	2,9	3,0	16,9
Внутренние войска	1,0	0,3	–	–	–	–	–	–	–
Итого	2 093,5	2 767,7	3 015,7	3 206,2	3 456,3	4 008,5	4 382,7	4 102,8	3 884,1
Чистые военные расходы*	2 093,5	2 767,7	3 015,7	3 206,2	1 216,4	1 671,5	1 921,3	1 592,2	1 326,0

* Разность между исполненными расходами консолидированного и федерального бюджетов.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Досрочно прекращенная в 2014 г. из-за введения международных санкций выдача государственных гарантий организациям ОПК для выполнения ГОЗ была возобновлена в 2015 г. в весьма ограниченных масштабах: федеральным бюджетом предусматривалось предоставление гарантий на 26 млрд руб., 53% из которых остались нераспределенными.

В табл. 22 представлены российские военные расходы в период 2005–2015 гг., учитывающие в составе суммарных чистые военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 21).

Таблица 22

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2005–2015 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	578,4	686,1	839,1	1 031,6	1 192,9	1 278,0	1 537,4	1 846,3	2 111,7	2 470,6	3 163,8
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	581,1	681,8	831,9	1 040,8	1 188,2	1 276,5	1 516,0	1 812,3	2 103,6	2 479,1	3 181,4
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН ^б	659,0	815,9	942,0	1 118,0	1 166,1	1 162,5	1 423,3	1 689,3	1 660,1	1 962,1	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^в	778,6	947,8	1 133,5	1 448,8	1 748,7	1 880,3	2 143,9	2 654,2	2 993,5	3 457,9	4 282,5
2. В реальном выражении (в ценах 2015 г.), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 582,3	1 629,9	1 751,5	1 825,4	2 069,6	1 941,8	2 015,3	2 234,4	2 437,9	2 660,8	3 163,8
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 589,9	1 619,6	1 736,5	1 841,8	2 061,4	1 939,5	1 987,1	2 193,3	2 428,5	2 670,0	3 181,4
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	1 802,8	1 938,2	1 966,4	1 978,3	2 023,1	1 766,3	1 865,7	2 044,4	1 916,6	2 113,2	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2 130,1	2 251,6	2 366,0	2 563,6	3 033,8	2 847,0	2 810,3	3 212,2	3 455,9	3 724,1	4 282,5

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
3. В реальном выражении (в ценах 2005 г.)^а, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	578,4	595,8	640,2	667,2	756,5	709,8	736,6	816,7	891,1	972,6	1 156,4
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	581,1	592,0	634,7	673,2	753,5	708,9	726,3	801,7	887,7	975,9	1 162,8
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	659,0	708,5	718,7	723,1	739,5	645,6	681,9	747,3	700,5	772,4	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	778,6	823,0	864,8	937,0	1 108,9	1 044,3	1 027,2	1 174,1	1 263,2	1 361,2	1 565,3
4. Военное обременение экономики^б, % ВВП											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2,68	2,55	2,52	2,50	3,07	2,76	2,58	2,76	2,97	3,17	3,92
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,76	2,54	2,71	2,96	3,18	3,94
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	3,05	3,03	2,83	2,71	3,00	2,51	2,38	2,52	2,34	2,52	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3,60	3,52	3,41	3,51	4,51	4,06	3,59	3,97	4,21	4,44	5,30
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	45,4	54,4	60,0	71,9	85,0	80,7	88,6	102,3	114,3	129,6	128,3
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	45,6	54,1	59,5	72,6	84,7	80,6	87,4	100,5	113,9	130,0	129,0
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	51,7	64,7	67,4	78,0	83,1	73,4	82,0	93,6	89,9	102,9	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	61,1	75,2	81,1	101,0	124,6	118,8	123,6	147,1	162,1	181,3	173,7
6. По среднегодовому обменному курсу (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	20,5	25,2	32,8	41,5	37,6	42,1	52,3	59,9	66,3	64,4	51,9
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	20,5	25,1	32,5	41,9	37,4	42,0	51,6	58,8	66,1	64,6	52,2
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	23,3	30,0	36,8	45,0	36,7	38,3	48,4	54,8	52,1	55,1	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	27,5	34,9	44,3	58,3	55,1	61,9	73,0	86,1	94,0	90,1	70,3
Справочно											
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	119,3	115,2	113,8	118,0	102,0	114,2	115,9	108,3	104,8	107,2	107,7
Паритет покупательной способности*, руб./долл. США	12,74	12,61	13,98	14,34	14,03	15,83	17,35	18,04	18,47	19,07	24,66
Курс доллара (среднегодовой) ^б , руб./долл. США	28,28	27,19	25,88	24,85	31,74	30,37	29,38	30,84	31,84	38,38	60,96

^а Для 2015 г. – данные ежемесячного отчета Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г.

^б За 2015 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2016 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск МВД и пограничников.

^в С пенсиями военнослужащим и расходами на уничтожение запасов химического оружия и утилизацию вооружения и военной техники.

^{г, д} Дефлированы посредством дефлятора ВВП.

^е Курсив – относительно значений ВВП, не учитывающих последние изменения методологии Росстата.

^{ж, з} Для 2015 г. – оценки автора.

Источник: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2005–2015 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2005–2014 гг.; Бюджеты для граждан; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2006–2015 гг.; Центробанк; Росстат; Федеральное казначейство.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2015 ГОДУ
Тенденции и перспективы
(Выпуск 37)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев
Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

125009 г. Москва,
Газетный пер., д.3–5, стр. 1
Тел. (495) 629-4713, факс (495) 691-3594
E-mail: info@ier.ru
www.ier.ru

Подписано в печать 20.04.2016

ISBN 978-5-93255-458-6



9 785932 554586